

**PROYECTO MANEJO INTEGRADO DE LAS CUENCAS ASOCIADAS AL  
VOLCAN TACANA GUATEMALA - MEXICO  
UNION MUNDIAL PARA LA NATURALEZA-UICN**

**CONSULTORIA EN GOBERNABILIDAD DEL AGUA  
Informe Final**

Por Elisa Colom de Morán y  
Gloria Aragón de González

Para UICN

Guatemala, Enero 24, 2005

## 1. Presentación

Respecto al régimen general de los recursos hídricos, la consultoría revisa los temas centrales del derecho de aguas, los cuales se refieren por un lado, al dominio, uso y aprovechamiento, conservación y administración; y por el otro, al régimen municipal de prestación de servicios públicos de agua potable y aguas residuales. También se analizan los regímenes jurídicos del bosque, áreas protegidas y ambiente, en la medida que inciden en el régimen legal de las aguas y administración de cuencas.

Este informe tiene el propósito de apoyar el proceso de administración de los recursos hídricos en las cuencas asociadas con el Volcán Tacaná, apoyándose en el ordenamiento jurídico vigente; describe y analiza la situación legal e institucional general y la especial de las 15 municipalidades involucradas en el proyecto; finaliza con conclusiones y recomendaciones; y responde a los requerimientos contenidos en los términos de referencia de la consultoría, los cuales se resumen en el Anexo I.

## 2. Régimen Legal de los Recursos Hídricos<sup>1</sup>

La revisión del régimen general de los recursos hídricos en Guatemala se distribuye en tres conjuntos de elementos. El primero se refiere a los aspectos sustantivos, como lo son el dominio, el uso y aprovechamiento y la conservación del recurso; el segundo, versa sobre la administración del agua en general; y el tercer conjunto de elementos jurídicos analizado se refiere a la prestación del servicio de agua potable y aguas residuales.

### 2.1 Temas Sustantivos

En general, las instituciones jurídicas del agua vigentes en el derecho interno guatemalteco, tienen como fuente mediata la Ley de Aguas de España de 1879 (Colom, 1978: 90 y subs), como se refleja especialmente en el texto del Código Civil (1933) y los temas sustantivos se refieren al dominio, uso y aprovechamiento y a la conservación.

#### 2.1.1 Dominio de las Aguas

El régimen del dominio de las aguas está contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), en adelante Constitución, la cual define todas las aguas como bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles, Artículo 127<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Responde al numeral 1 de los TdR

<sup>2</sup> Inalienable, como característica expresa del agua como bien público y significa que no se puede enajenar—vender, dar en garantía, embargar u otra forma de limitar o modificar su dominio; e imprescriptible, que por ningún medio puede un particular adquirir su propiedad.

El criterio de la dominialidad pública de todas las aguas fue introducido por vez primera en un sistema jurídico de base romano, por el Texto Único Italiano (1923). Se basa en el criterio jurídico de la aptitud obvia y natural del agua de satisfacer usos de interés general y privado y en el criterio hidrológico de constituir el recurso el elemento fundamental del ciclo hidrológico.

El criterio jurídico de dominialidad pública de todas las aguas innova (a) el criterio legal de asociar la propiedad del agua según la naturaleza jurídica del predio donde “surgen, discurren o se encuentran” el cual reconocía tanto aguas de propiedad pública como aguas de propiedad privada y (b) el criterio legal de individualizar las aguas según la forma como se manifiestan en la naturaleza—pluviales, aguas vivas, manantiales, saltos de agua, arroyos, ríos navegables o flotables, caídas de agua, lagos, aguas muertas y aguas subterráneas. Estos criterios ya superados por la normativa nacional, presentes desde la época de los romanos, siempre consideraron como parte del dominio público determinadas categorías de agua—mar, lagos y ríos navegables, fuentes capaces de producir energía (Colom, 1978: 42 – 56).

A lo largo de la historia constitucional nacional (1821 a 1985) diversas categorías de aguas se van introduciendo al dominio público para permanecer como parte del dominio privado y hasta antes de la Constitución de 1985, únicamente las siguientes: (i) las aguas pluviales que caigan en predios de propiedad privada, mientras no traspasen sus linderos; (ii) las aguas continuas y discontinuas que nazcan en dichos predios, mientras discurren por ellos; (iii) las lagunas y sus álveos formados por la naturaleza en los expresados terrenos; y (iv) las aguas subterráneas obtenidas por medios artificiales en propiedades particulares, Artículo 579, numerales 1 a 4, del Código Civil (1963).

Transcurridos casi 20 años desde la promulgación de la Constitución, el mandato ahí contemplado de emitir la ley especial del agua no ha sido honrado por el Congreso, la forma de transitar de un régimen legal hacia otro—caso de las aguas que se hubieren incorporado al patrimonio de los particulares conforme la legislación anterior y como se adecuarán los derechos de aprovechamiento preexistentes—aún no ha sido resuelto.

El criterio actualmente aceptado por la mayoría de regímenes legales de origen romano y anglosajón—Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, España, Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Australia, Sudáfrica y por la mayoría de estados de los Estados Unidos de Norte América—es precisamente el criterio de la dominialidad pública de todas las aguas (Solanes y Getches, 1998: 13).

La seguridad jurídica de disponer del agua no radica en un derecho de propiedad asociado al lugar donde “surge, discurre o se encuentra” sino en el hecho real de poder acceder en la cantidad, calidad y oportunidad debida para aprovecharla, lo cual es posible mediante la gestión integrada del recurso en una unidad hidrográfica determinada, a partir de un sistema de derechos de aprovechamiento y obligaciones de conservación, en base al inventario del recurso, el censo de usuarios y el registro de derechos de aprovechamiento.

#### **2.1.1.1 Limitaciones al Dominio de las Aguas**

Como parte del tema del dominio de las aguas, la teoría del derecho y la legislación comparada incluyen las limitaciones al dominio, las cuales se relacionan con (a) el ejercicio del dominio de las aguas públicas y de las categorías de agua que pudieran haberse integrado al dominio privado; (b) los medios necesarios para hacer operativos los derechos de aprovechamiento de las aguas públicas—servidumbres para captar, conducir, distribuir y disponer de las ya utilizadas; y (c) limitaciones a los títulos de aprovechamiento de aguas.

### (i) Restricciones

La Constitución garantiza la propiedad privada y limita su disposición a las normas legales, Artículo 39. El Código Civil (1963) establece las limitaciones siguientes:

(a) No ejecutar labores ni construir obras en los álveos o cauces que puedan hacer variar el curso natural de las mismas en perjuicio de otro, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas, pueda causar daño a predios, fábricas o establecimientos, fuentes, caminos o poblaciones, Artículo 580;

(b) Los trabajos de alumbramiento de las aguas subterráneas no pueden mermar o distraer aguas públicas o privadas de su corriente superficial natural, Artículos 581, 582 y 583, deben observar entre uno y otro alumbramiento, las distancias siguientes:

- (b.1) Cuarenta metros entre edificios, ferrocarriles ó carreteras
- (b.2) Cien metros de otro alumbramiento, fuente, río, canal, acequia o abrevadero público;
- (b.3) Dos metros entre sí en las “poblaciones” y
- (b.4) No menos de cuarenta metros, en el campo.

La definición legal de las aguas subterráneas es “las que habiendo corrido por la superficie, desaparecieron por causas de erupciones volcánicas, terremotos u otros accidentes de la naturaleza”, Artículo 586 del Código Civil (1963).

### (ii) Servidumbres de agua

La servidumbre consiste en un derecho real constituido a favor del titular de derechos de aprovechamiento del agua, sobre propiedad ajena, con el objeto de hacer posible el aprovechamiento o disposición final de las aguas—captar, conducir, distribuir y disponer (Allende, 1972: 188 (2)). Nuestra legislación define las servidumbres como el gravamen impuesto sobre un predio para uso de otro distinto—civil; o para utilización público o comunal—administrativas, Artículo 752 del Código Civil (1963)

Los **sujetos** de la servidumbre son el propietario del predio sirviente (a quien se le limita la propiedad, desmembrando una parte de la misma) y el titular del derecho de aprovechamiento de las aguas (a favor de quien se establece); el **objeto** de la servidumbre,

lo son en sí las obras y las actividades permitidas o prohibidas en predios ajenos con ocasión del ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de las partes<sup>3</sup>.

La legislación nacional contempla servidumbres tanto civiles—voluntarias—como administrativas—forzosas (Colom, 1978: 73). Las civiles se constituyen por voluntad de las partes, salvo las naturales y la servidumbre de destino de padre de familia, y se rigen por la legislación civil; y las administrativas, las define la autoridad en función tanto del interés público como privado y se rigen por normas civiles y disposiciones especiales contenidas en la Ley de Transformación Agraria (1962) y en la ley de servidumbres de riego (1972).

Las servidumbres se formalizan mediante contratos suscritos de forma voluntaria entre las partes o conforme resolución administrativa ó judicial; sus efectos legales frente a terceros están sujetos a la inscripción del documento respectivo en el Registro General de la Propiedad.

Las servidumbres pueden terminar por las causales siguientes (1) Por caducidad—transcurso del tiempo sin usar la servidumbre (2) Por cambio de circunstancias que hagan imposible su ejercicio (3) Por renuncia (5) Por vencimiento del plazo y (6) Por revocatoria dictada por autoridad competente.

Las características generales de las servidumbres son las siguientes: (1) Son inseparables del inmueble que activa o pasivamente las goza ó soporta; (2) Son indivisibles, de tal forma que si el predio sirviente se divide los nuevos propietarios deben respetarla en la extensión que les corresponda—servidumbre de destino de padre de familia; (3) Conllevan todos los medios legales para ejercitarla—comúnmente, la servidumbre de paso; y (4) Conlleva el pago de indemnización a favor del propietario del predio sirviente. El monto de la indemnización es único—se paga una sola vez y se fija de común acuerdo entre las partes.

Las servidumbres se clasifican en continuas y discontinuas; y aparentes y no aparentes. Las servidumbres continuas implican el uso incesante de las aguas—acueducto de agua potable, por ejemplo; y las discontinuas cuando su uso requiere un hecho actual para ejercitarlas—servidumbre de saca de agua ó de abrevadero, por ejemplo. Las servidumbres aparentes son aquéllas cuyas obras son visibles en contraposición a las no aparentes.

Las servidumbres de agua contempladas en la legislación nacional son las siguientes: (1) servidumbre de acueducto—por acequia descubierta, por acequia cubierta y por cañería o tubería (2) servidumbre de desagüe y avenamiento (3) servidumbre de saca de agua (4) servidumbre de abrevadero (5) servidumbre de estribo (6) servidumbre de construcción de compuertas (Colom, 1978: 73-84).

---

<sup>3</sup> La servidumbre como limitación a la propiedad existe de forma sistematizada desde la época de los Romanos y es parte del régimen legal de la mayoría de países con sistemas jurídicos romanos y anglosajones.

La legislación nacional distingue entre servidumbre de acueducto urbana y rural; la primera abastece servicios públicos, edificios, poblaciones, jardines y fábricas, artículos 777 y 670 del Código Civil 106; y la segunda, los usos no comprendidos en la primera. La servidumbre de desagüe es complementaria a la de acueducto y se refiere a disponer de las aguas residuales de un aprovechamiento previo; y la servidumbre de avenamiento, para eliminar aguas perjudiciales, Artículos 798, 760 (3) del Código Civil 106.

La servidumbre de saca de agua consiste en dar a personas el derecho de extraer agua de fuentes de dominio público transitando por un fundo ajeno, conlleva el derecho de paso, es discontinua y no aparente, personal y legal. La servidumbre de abrevadero, consiste en abrevar ganados en fuentes públicas transitando por predios privados o públicos y presenta las mismas características de la de saca de agua, Artículos 781, 782 y 785 del Código Civil (1963) y 582 a 586 del Código Civil (1933).

La servidumbre de estribo se refiere a la construcción de presas y puede constituirse para fines de interés público o privado, Artículos 778 y 779 del Código Civil (1963) y 580 del Código Civil (1933); y la servidumbre de construcción de compuertas tiene como fin regular y distribuir las aguas de un sistema de aprovechamiento mayor, Artículos 780 Código Civil (106) y 581 del Código Civil (1933).

### (iii) Limitaciones de los títulos de aprovechamiento de aguas

Los títulos de derechos de aprovechamiento de las aguas acordados conforme la ley conllevan la creación de un derecho subjetivo a favor del titular, cuya naturaleza jurídica es la de bien mueble y por lo tanto parte integrante del patrimonio del titular.

El derecho de aprovechamiento de las aguas públicas se traduce en un título, el cual queda sujeto a las limitaciones legales, siendo susceptible a la expropiación por razones de interés público o social, conforme las disposiciones de la Ley de Expropiación (1945) o la suspensión en casos de fuerza mayor, conforme la Ley de Orden Público—estado de necesidad, calamidad, grave conflicto ó guerra.

#### 2.1.1.2 Protección de la Propiedad

La Constitución protege la integridad del patrimonio público y privado, es decir de los bienes que forman parte del mismo. Adicionalmente, en el Código Penal se tipifican figuras delictivas cuyo fin es, precisamente, proteger el patrimonio hídrico e instituye los delitos de hurto de fluidos, robo de fluidos, usurpación de aguas y daño, artículos 249, 254, 260 y 279.

Como todas las aguas son públicas, el Procurador General de la Nación está llamado a denunciar la comisión de estos delitos; y todas las autoridades públicas centrales y locales, gubernamentales y municipales, a denunciarlos ante el Ministerio Público<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Responde al numeral 9 de los TdR

### **2.1.1.3 Dominio y Limitaciones a la Propiedad en las Cuencas Asociadas del Volcán Tacaná**

Aún cuando no se conocen estudios jurídicos en materia de propiedad y servidumbres de agua, la observación de campo realizada para elaborar este informe, ha identificado evidencia empírica que describe prácticas sociales contrarias tanto al principio constitucional de dominio público de las aguas como respecto a las servidumbres de agua.

Respecto al dominio, se ha observado que quienes son los propietarios de los predios en donde “surgen, discurren o se encuentran las aguas” de hecho detentan la propiedad de este bien público y disponen del mismo a su conveniencia: (a) mediante la “venta de fuentes de agua” a favor de terceros y la constitución de servidumbres para conducir las hasta el destino final o (b) negando el acceso a las fuentes a otras personas, usurpando la propiedad de las mismas. Situaciones de esta naturaleza se presentan en los municipios de San Rafael Pie de la Cuesta, El Rodeo y el Tumbador.

A lo anterior, debe agregarse otra práctica también común, cual es la del mencionado propietario del predio de cobrar varias veces por la misma transacción—venta ilegal del agua y servidumbre—bajo amenaza de “cortar” el agua o destruir las obras, lo cual no solo viola las disposiciones legales vigentes sino contraría el espíritu en sí de constituir una servidumbre y de convenir un único monto y un único de pago por concepto de indemnización.

Estas prácticas no abonan a favor de la paz social, provocan tensiones y amenazan la gobernabilidad eficaz del agua.

### **2.1.2 Uso y Aprovechamiento de las aguas**

El régimen de las aguas de dominio público se funda en disposiciones constitucionales que mandan se organice su aprovechamiento, uso y goce en función del interés social, en la obligación de los usuarios de reforestar las riberas; y en el establecimiento de servidumbres administrativas para hacer operativos los respectivos derechos, Artículos 127 y 128.

En ausencia de una Ley de Aguas rigen un conjunto de disposiciones supletorias. Contiene normas comunes para el uso y aprovechamiento, el Código Civil (1933), vigente por artículo 124 transitorio del Código Civil (1963) en tanto se emite una Ley de Aguas; y disposiciones especiales para las aguas afectas a fines agrarios, el régimen de aguas y regadíos de la Ley de Transformación Agraria (1962).

Las disposiciones civiles comprenden un régimen general para otorgar, modificar y proteger derechos de aprovechamiento; y las agrarias, se refieren a las aguas destinadas a tales fines. Ambas legislaciones distinguen claramente entre usos comunes y aprovechamientos especiales, como también lo hacen la mayoría de regímenes legales del mundo occidental.

La definición tradicional del uso común de las aguas de dominio público se refiere al derecho de toda persona de satisfacer de forma directa, anónima e individual necesidades básicas, esenciales y recreativas, como beber agua, bañarse, lavar ropa, abreviar ganado, navegar y pescar (Marienhoff, 1971: 704 –393; Diez, 1975: T.IV-455: Allende, 1971: 237).

Nuestra legislación contempla el uso común para fines doméstico, de navegación y pesca, Artículos 588, 589, 590 y 596 (1933).

El aprovechamiento especial de las aguas públicas se refiere a los usos que debido a su importancia, magnitud ó incidencia económica, social ó ambiental, requieren seguridad jurídica y certeza hídrica y por ello se sujetan al otorgamiento formal de la administración, como por ejemplo, las aguas que surten los acueductos de agua para fines domésticos.

Estos derechos implican la creación de un derecho subjetivo sobre aguas de dominio público a favor de persona determinada; el título respectivo se integra al patrimonio del titular, es decir el derecho de aprovechamiento no la propiedad de las aguas, y es oponible frente a terceros.

Conforme la teoría y la legislación comparada, los derechos de aprovechamiento especial son de carácter temporal, es decir se otorgan por plazo definido; onerosos pues conllevan el pago de las obligaciones establecidas en la ley; y son privativos, es decir, el titular tiene derecho exclusivo al uso de las aguas que le fueran concedidas (Marienhoff, 1971: 728; Allende, 1971: 237; y Diez, 1975: 475 y 480)<sup>5</sup>.

### **2.1.2.1 Formas de Otorgar, Modificar y dar por Terminados Derechos de Aprovechamiento**

El principio general consiste en que todo aprovechamiento está sujeto al otorgamiento de la autoridad, mediante una concesión administrativa, así lo contempla la legislación civil nacional (1932 y 1963), conforme las normas siguientes:

- la Concesión se otorga a solicitud de parte, sin perjuicio de tercero, por plazo definido y cantidad determinada (metros<sup>3</sup> / segundo), Artículos 593 y 595;
- Toda derecho de aprovechamiento conlleva los medios necesarios para ejercitarla, Artículo 594;
- Todo derecho de aprovechamiento se otorga para destino definido, cuyo cambio requiere autorización, Artículos 595 y 596;
- Toda concesión conlleva el derecho exclusivo de uso sobre determinadas aguas del dominio público, Artículo 609;

---

<sup>5</sup> Temporal, sujeto a plazo definido; oneroso, sujeto a pago de parte del beneficiario a favor del estado; y privativo, que autoriza únicamente a su titular a hacer uso del agua.

- En caso de disminución de la disponibilidad de la fuente, el usuario a quien le hayan sido otorgado primero un derecho de aprovechamiento, es primero en derecho, Artículo 609;
- La administración no responde por la falta o disminución del caudal concedido, Artículo 597; y
- Los derechos de aprovechamiento estén limitados por razones de utilidad y necesidad pública y pueden ser modificados temporalmente, por razones de orden público, Artículos 599 y 600.

El Código Civil (1933) también contempla la **prescripción adquisitiva** como forma para obtener un derecho de aprovechamiento, la cual opera cuando una persona ha disfrutado de aguas de dominio público de manera pública y constante, sin oposición de la autoridad o de tercero, durante diez años consecutivos, derecho que debe ser declarado por autoridad competente, Artículo 592.

Conforme el Artículo 1125, numeral 9, del Código Civil, en el Registro General de la Propiedad se inscriben las concesiones otorgadas por el Ejecutivo para el aprovechamiento de las aguas públicas. En el respectivo Libro de Inscripciones se han anotado aproximadamente 400 derechos, los cuales carecen de respaldo hidrológico, pues no solo han sido otorgados unilateral y sectorialmente, sino tampoco se basan en el balance hídrico y el censo de usuarios de la fuente.

Si bien el Código Civil (1933) establece un sistema general para otorgar derechos de aprovechamiento de las aguas públicas y asigna a los municipios aplicar dicho régimen salvo lagos y ríos navegables, ninguna entidad del gobierno central ni los municipios aplican estas disposiciones; ni se ha instituido un sistema general para otorgar derechos y establecer obligaciones basado en un catastro hídrico, en un censo de usuarios y en un registro administrativo de derechos. Esta situación amenaza la seguridad jurídica de prácticamente todos los aprovechamientos.

#### **2.1.2.2 Prioridades de Uso**

El principio rector de las prioridades de uso está dado por la Constitución al establecer que en el aprovechamiento, uso y goce de las aguas priva el interés social, artículo 126. Como no se ha emitido aún la ley especial, el interés social consideramos está referido fundamentalmente a garantizar el agua para consumo humano, lo cual se asocia con los principios constitucionales de garantizar la vida y seguridad de las personas y la salud como bien público, Artículo 3 y 95. En nuestra opinión, la única prioridad de uso la constituyen los destinados a fines domésticos, sean comunes ó aprovechamientos especiales, incluyendo el agua necesaria para cultivos de autoconsumo.

Tanto la legislación civil como la agraria establecen sistemas de prioridad rígidos, cuya valorización se presenta en el siguiente cuadro.

Código Civil (1933), Artículo 598	Ley de Transformación Agraria, Artículo 258
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abastecimiento de poblaciones y servicios de utilidad pública</li> <li>2. Abastecimiento de ferrocarriles</li> <li>3. Riego</li> <li>4. Canales de navegación</li> <li>5. Beneficios de café, molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes y</li> <li>6. Estanques para viveros y criaderos de peces</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Control de inundaciones</li> <li>2. Zonas de desarrollo y parcelamientos agrarios</li> <li>3. Riegos</li> <li>4. generación de energía</li> <li>5. Usos humanos o industriales</li> <li>6. Navegación y otros</li> </ol>

Si bien no existe coincidencia entre los órdenes de prioridad descritos, la observación de campo realizada identifica la aceptación social generalizada en cuanto al uso doméstico como prioritario frente a los demás aprovechamientos, pero también identifica que en no pocas oportunidades los aprovechamientos domésticos han sido disminuidos con ocasión del ejercicio de nuevos y diferentes usos. El acueducto Xayá Pixcayá y numerosos acueductos rurales son un ejemplo de ello<sup>6</sup>.

### 2.1.2.3 Régimen Legal de los Aprovechamientos Especiales del Agua

La norma general es que todos los aprovechamientos especiales del agua se rigen por las disposiciones contenidas en el Código Civil (1933); por los regímenes de los usos sectoriales; y por los regímenes especiales del bosque, áreas protegidas y medio ambiente.

El **uso doméstico** se sujeta a las normas del Código de Salud (1997) en lo que se refiere a la calidad de las aguas que se abastecen, a la disposición de las aguas residuales y a los usos domésticos con fines medicinales; y al Código Municipal (2002) en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos de agua potable y aguas residuales.

El **uso agrícola** se rige por normas reglamentarias relativas a miniriego y empleo de artefactos para el aprovechamiento de las aguas. El **uso piscícola**, por la Ley General de Pesca y Acuicultura (2002); el **uso energético**, por la Ley General de Electricidad (1996), la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable (2003) y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación (1994); el **uso minero** por la Ley de

<sup>6</sup> El Acueducto Nacional Xayá Pixcayá fue construido para conducir 3 m<sup>3</sup>/segundo y actualmente solo lleva 1 m<sup>2</sup>/segundo, debido que de las fuentes que lo alimentan y del mismo acueducto se sustraen aguas, inclusive por aprovechamientos promovidos por otros organismos de estado y la cooperación internacional.

Minería (1997), el **uso para actividades petroleras** por la Ley de Hidrocarburos (1983); y el **uso turístico**, por la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Turismo (1957).

Todos los usos se sujetan, además, a la **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente**, en cuanto a la presentación de estudios de impacto ambiental, Artículo 8, y manejo del elemento ambiental; y a la **Ley de Áreas Protegidas** cuando se trata de recursos hídricos situados en éstas.

(i) **Abastecimiento de Agua Potable y Disposición de Aguas Residuales**

Dos temas complementarios pero distintos. El derecho de aprovechamiento en sí y el servicio de agua potable y aguas residuales. En principio, se supone que todo operador de un servicio cuenta con el derecho de aprovechamiento respectivo otorgado por autoridad competente, precisamente para garantizar el abasto de agua de los sistemas respectivos en cantidad, calidad y oportunidad debida. Conforme el Código Civil (1933) y en ausencia de la Ley de Aguas, este derecho corresponde otorgarlo al municipio en donde se “encuentran, surgen ó discurren” las aguas, Artículo 613.

La prestación del servicio público de agua potable y aguas residuales lo norma la Constitución (1985), el Código Municipal (2002) y el Código de Salud (1997), tema abordado en el numeral 2.2.5 y 2.3.

(ii) **Uso para fines agrícolas, pecuarios, pesca y acuicultura**

Conforme la Ley del Organismo Ejecutivo (1997), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA ya no está facultado para otorgar derechos de aprovechamiento del agua para fines agrícolas<sup>7</sup>; y conforme la legislación vigente, correspondería al municipio otorgarlos en base al artículo 613 del Código Civil (1933).

El régimen de aguas y regadíos contenido en la **Ley de Transformación Agraria** (1962) declara afectas las aguas que excedan al caudal necesario para el aprovechamiento a que están destinadas—uso eficiente; y su aprovechamiento lo sujeta a las limitaciones en ella establecidas y a las regulaciones que emita, Artículos 247, 248 y 251. No son objeto de afectación, las aguas utilizadas para riego, represas públicas, industria, hidroelectricidad, minería, transporte, las usadas con eficiencia y las que surten servicios públicos, Artículo 252.

La afectación de las aguas es el único criterio de eficiencia contemplado en el ordenamiento jurídico nacional en cuanto al uso del agua, Artículo 249. La identificación de aguas afectas se funda en el levantamiento de censos de personas y empresas usuarias y según la información relevada, la autoridad regula el uso, declara suspensión de derechos de

---

<sup>7</sup> Conforme la anterior Ley del Organismo Ejecutivo (1946) y su reforma contenida en el decreto 102-70 del Congreso de la República, el MAGA estaba expresamente facultado para “conceder, denegar, modificar y dar por terminados derechos de aprovechamiento de las aguas para fines agrícolas”, facultad derogada expresamente por el decreto 114-97 del Congreso.

aprovechamiento defectuosos o irracionales ó modifica las condiciones de su ejercicio en los casos siguientes, Artículos 253 a 256:

- a. Cuando las aguas son necesarias para usos domésticos o servicios públicos
- b. Cuando lo exijan los planes agrarios
- c. Para regular el aprovechamiento de una corriente, depósito o utilización colectiva
- d. Cuando disminuya el caudal de las fuentes

Los criterios de regulación dados por esta ley son el aprovechamiento integral de las aguas de un río—aprovechamiento y disposición final; y la protección de cuencas mediante trabajos de conservación de suelos, Artículos 258 y 259.

El Reglamento de Riego, el Reglamento de Operación, Conservación y Administración de los Distritos de Riego y Reglamento para la Construcción, Operación y Administración de Sistemas de Miniriego y en los acuerdos de creación de distritos de riego como Caballo Blanco, Alto Mongoy y Coyuta (1989) regulan aspectos operativos del aprovechamiento agrícola del agua.

El uso del agua para fines de **pesca y acuicultura** está regulado por la **Ley General de Pesca y Acuicultura** (2002), la cual establece que la política del estado debe comprender la conservación de los ecosistemas acuáticos y como el caso de la minería, lleva implícito el aprovechamiento de las aguas y cumplen con el requisito de solicitar aprobación del estudio de impacto ambiental al MARN. Entre las prohibiciones contenidas en esta ley, está la de abandonar en las playas u riberas ó arrojar al agua desperdicios, sustancias contaminantes y otros objetivos en función de proteger las especies y la navegación, no en función de proteger las aguas, lo cual sanciona con multa, Artículos 80 y 81, literal k y numeral 3.

### (iii) **Uso Energético**

Se refiere a la generación de electricidad a partir del potencial energético del agua, lo cual se rige por la **Ley General de Electricidad**, la cual faculta al Ministerio de Energía y Minas a otorgar estos derechos siempre y cuando la capacidad generadora sea mayor a 5 mW; y en todo caso, los derechos se otorgan sin perjuicio de tercero, mediante una autorización, Artículos 8, 12 y 13.

Para hacer efectivo el ejercicio de un derecho de aprovechamiento para fines de generación y conducción de electricidad, esta Ley establece un régimen especial de servidumbres administrativas, Artículos 23 a 43.

Como parte de sus atribuciones ordinarias, el **Instituto Nacional de Electrificación INDE**, debe propiciar la utilización racional, eficiente y sustentable de los recursos naturales y promover el uso productivo y domiciliario de la electricidad y mediante acciones de forestación y reforestación, debe proteger los aprovechamientos energéticos—cuencas, fuentes, cauces, corrientes de agua—conservando los recursos hidráulicos, Ley Orgánica, Artículo 4.

La **Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable** (2003) consiste en un conjunto de incentivos fiscales para desarrollar los recursos energéticos renovables, entre éstos, el de las aguas; ampara tanto al estado y sus instituciones como a los particulares; y consisten en dos tipos de incentivos. Los primeros de carácter fiscal y el segundo, de carácter ambiental. Los fiscales consisten en exención de derechos arancelarios para las importaciones; exención por diez años del impuesto sobre la renta y del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias IEMA; y los ambientales, en certificados de reducción de emisiones objeto de mercado, Artículos 1 a 9.

#### (iv) **Uso Minero y de Hidrocarburos**

La **Ley de Minería** (1997) considera el uso de las aguas como un derecho accesorio a una concesión minera si bien en el Artículo 587 del Código Civil (1963) les concedía la propiedad de las aguas halladas en sus labores, mientras durara la concesión minera, a la luz de la constitución, este derecho solo puede referirse al aprovechamiento de las mismas y no a su propiedad, pues siendo aguas públicas no son reductibles a propiedad privada.

El régimen operativo de este uso esta normado en la Ley de Minería, la cual regula que el aprovechamiento de las aguas públicas de uso común es un **derecho inherente** a la licencia minera, Artículo 71; y contempla la constitución de servidumbres administrativas de agua y de paso como medios para hacer operativo el derecho minero otorgado. El plazo de estos derechos accesorios corresponde al de la licencia minera y la constitución de servidumbres implica el pago de indemnización por los daños y perjuicios previsibles, de forma anticipada y en efectivo, Artículos 71 a 80.

De forma similar regula la **Ley de Hidrocarburos** (1993) el aprovechamiento de las aguas, es decir, como un derecho accesorio a los fines de la licencia de exploración o explotación de hidrocarburos; y de igual forma, cumple con exigir estudio de impacto ambiental debidamente aprobado por el MARN.

#### (v) **Uso Turístico**

La **Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo** INGUAT norma el desarrollo de zonas turísticas, entre las cuales no pocos cuerpos de agua constituyen el elemento central, tal el caso de los lagos de Atitlán, Izabal y Petén Itzá y del río Dulce, entre otros. Estas declaratorias no regulan el aprovechamiento del agua en función del turismo sino mandan se destinen todos los bienes ahí contenidos a fines turísticos.

Consideración general. Los derechos de aprovechamiento otorgados por el Ministerio de Energía y Minas y las declaratorias de interés turístico que involucran fuentes de agua, no forman parte de censo, catastro o registro alguno y por lo tanto carecen de certeza hídrica, de respaldo en oro azul.

#### 2.1.2.4 Protección del bien público ante los Aprovechamientos Ilegales

Otro mecanismo para proteger el bien público agua está contenido en dos figuras tipificados por el Código Penal como delitos contra la economía nacional consistentes en la explotación ilegal de recursos naturales y la contaminación. (1) La **explotación ilegal de recursos naturales** se refiere a usar aguas sin contar con la autorización respectiva o bien cuando el titular de un derecho incumple o se excede en el ejercicio del mismo; y (2) **Contaminación y contaminación industrial**, que consiste en adulterar las aguas mediante emanaciones tóxicas, vertiendo sustancias peligrosas o desechando productos perjudiciales a las personas; y si afecta una población ó aguas destinadas al servicio público y causa impactos permanentes a las condiciones ambientales o climáticas, lo considera como delito agravado, Artículos 346 y 347 “A” y “B”.

Los resultados de la observación de campo indican que el mayor número de aprovechamientos practicados por entes públicos y privados carece de autorización y que muchos de ellos podrían encuadrar dentro de la figura de la prescripción adquisitiva de derechos de uso contemplada por el Código Civil (1933); así como que las fuentes de agua son utilizadas como receptoras de todo tipo de desechos, contrariando las disposiciones sanitarias y ambientales.

#### 2.1.3 Aprovechamiento de las Aguas en las Cuencas Asociadas del Volcán Tacaná

El aprovechamiento para fines domésticos es el uso del agua más generalizado en los municipios de las cuencas asociadas al volcán Tacaná; seguido del riego localizado especialmente de la cuenca media a la baja del río Suchiate y minirriegos en el altiplano.

El uso hidroeléctrico se practica en los municipios de Tacaná y San Marcos—hidroeléctricas municipales que abastecen al casco urbano; el agroindustrial, en Ayutla y Ocos y el industrial artesanal—curtiembres—en los municipios de la cuenca alta. La navegación fluvial solo se practica en Ocos; y el uso del agua para fines turísticos, en más de la mitad de los municipios.

La extracción de áridos se practica en todos los municipios, se reduce a la extracción de arena en los cauces de ríos y quebradas, pero su práctica generalizada y no controlada evidencia problemas de azolvamiento y modificación de cauces.

Los municipios de Tacaná, San José Ojetenam, Ixchiguan, Sibinal y Tajumulco son considerados por el gobierno de interés para el desarrollo de la minería. Según la investigación de campo, las autoridades municipales están preocupadas pues consideran no recibirán beneficio alguno derivado de esta actividad y que el agua, bosque, suelo y ambiente se contaminarán y deteriorarán, situación que consideran está sucediendo en el municipio de San Miguel Ixtahuacan. Autoridades y población no cuentan con información oficial ó pública de la minería y es perceptible su oposición a la concesión de licencias mineras.

Los aprovechamientos de agua practicados en la región no cuentan, en general, con títulos que los amparen; en los casos de la hidroelectricidad y la minería, una autoridad gubernamental centralizada ha concedido licencia para producir energía y para explotar minerales, a la cual le es accesorio el derecho al aprovechamiento de las aguas. En el Cuadro siguiente se describen los aprovechamientos actuales y potenciales del área.

Municipio	Cuadro No. 1 Aprovechamientos del Agua													
	Extracción de Áridos		Riego		Hidroelectricidad		Industria		Turismo		Minería		Transporte	
	A <sup>8</sup>	P <sup>9</sup>	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P
Tacaná	X	X	X	X	X	X				X		X		
San José Ojetenam	X	X		X					X	X		X		
Ixchiguán	X	X	X	X						X		X		
Sibinal	X	X		X						X		X		
Tajumulco	X	X	X	X						X		X		
San Marcos	X	X		X	X	X			X	X				
Esquipulas Palo Gordo	X	X		X						X				
San Rafael Pie de la Cuesta	X	X		X				X	X	X				
El Rodeo	X	X		X					X	X				
El Tumbador	X	X		X				X		X				
San Pablo	X	X	X	X		X		X		X				
Malacatán	X	X	X	X		X		X		X				
Catarina	X	X	X	X		X			X	X				
Ayutla	X	X		X				X	X	X				
Ocosingo	X	X		X						X			X	X

Fuente: Elaborado por G. Aragón

Respecto al aprovechamiento de las aguas, las disposiciones legales nacionales más conocidas por empleados y funcionarios municipales de las cuencas del Volcán Tacaná son, en su orden, el Código Municipal, la Ley Forestal y el Código de Salud, regímenes cuyo cumplimiento también observa ese mismo orden, de mayor a menor.

Respecto al agua, el municipio limita su facultad reguladora a la emisión de reglamentos de agua potable y en algunos casos de alcantarillado así como a la emisión de normas relativas a tasas, rentas y frutos. El Municipio de San Marcos cuenta, además, con regulaciones para los mercados, el rastro y el manejo de residuos sólidos. Los municipios de Ixchiguán y Tajumulco no cuentan con reglamentos y para administrar los servicios el Consejo Municipal emite puntos resolutivos.

Ninguna de las municipalidades investigadas observa o aplica el régimen legal del aprovechamiento de las aguas públicas contenido en el Código Civil (1933), del cual no tenían conocimiento alguno.

<sup>8</sup> Uso Actual

<sup>9</sup> Uso Potencial

## 2.1.4 Conservación de las Aguas

El régimen legal de la conservación de las aguas se refiere a medidas de protección, abundamiento y recuperación. Las primeras incluyen normas para proteger a las personas ante eventos extraordinarios del agua y proteger al recurso de las acciones sociales. Las medidas legales de abundamiento giran en torno a incrementar la disponibilidad cosechando agua de lluvia, almacenando agua superficial y subterránea y manejando la demanda. Las medidas de recuperación de las aguas se refieren a la calidad de las mismas, es decir, a la contaminación.

### 2.1.4.1 Medidas de Protección

El **Código Civil** (1963) autoriza a los propietarios de los predios lindantes con cauces públicos protegerse de las aguas mediante la construcción de defensas en las márgenes--plantaciones, estacadas o revestimientos, Artículo 684; y además los autoriza para desecar y sanear lagunas ó terrenos pantanosos y encharcadizos, Artículo 685. El primer derecho supone ejercerse sin perjuicio de tercero, es decir, construir defensas no puede significar causar un daño a otras personas o bienes; y el segundo, cuando se refiere a humedales cuyas funciones naturales incluye la de regular el ciclo hidrológico, contraría el espíritu de las disposiciones ambientales y se considera ha sido derogado por la norma posterior, es decir por la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

La **Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen Natural o Provocado** (1996) cuya autoridad se conoce como CONRED tiene como fin establecer mecanismos, procedimientos y normas para reducir los desastres, entre éstos, los provocados por eventos hídricos extraordinarios—inundación y sequía—y mediante ello proteger a las personas y sus bienes y evitar o minimizar impactos sociales, económicos y ambientales.

La CONRED funciona como coordinadora de redes: nacional, departamental, municipal y local; el consejo nacional de desastres está integrado por varios ministerios de estado, los cuerpos de bomberos, la asamblea de presidentes de los colegios profesionales y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF; y su Consejo Científico lo es el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, meteorología e Hidrología INSIVUMEH, Artículos 3, 6, 7 y 8.

Todos los municipios objeto de estudio forman parte del sistema nacional de prevención de desastres; y suponen contar con un plan municipal y regional en la materia.

Respecto a la seguridad de las personas y sus bienes, el **Código Penal** incluye un título relativo a los delitos contra la **seguridad colectiva**, entre los cuales tipifica el estrago—puede ser causado por inundación—el incendio y la inutilización de defensas—obras hídricas de protección--castigados con prisión, Artículos 284, 285 y 286. Además incluye, los delitos de atentado contra la seguridad del transporte marítimo, fluvial y aéreo, atentado contra la seguridad de los servicios de utilidad pública, entre éstos los del agua, todos sancionados con prisión, Artículos 290, 294 y 297.

#### 2.1.4.2 Medidas de Abundamiento

Normas para proteger el recurso natural, elemento del ciclo hidrológico, encontramos en la **Ley Forestal**, la **Ley de Áreas Protegidas** y la **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente**.

El segundo considerando de la **Ley Forestal** (1996) expresa la importancia del bosque para regular el ciclo del agua; y su artículo 4 incluye las definiciones de (a) “área protegida” la cual tiene por objeto, entre otros, la conservación, manejo racional y restauración del suelo y el agua; (b) zona de recarga hídrica, definida como las áreas superficiales asociadas a una cuenca determinada, que colectan y permiten la infiltración del agua hacia niveles freáticos y/o acuíferos.

La **Ley Forestal** prohíbe eliminar el bosque en las partes altas de las cuencas hidrográficas, especialmente los ubicados en zonas de recarga hídrica que abastecen fuentes de agua; y en el caso que se encuentren deforestadas, norma el establecimiento de programas especiales de regeneración y rehabilitación forestal, Artículo 47.

Para quienes construyan obras de aprovechamiento de recursos hídricos, cortando o inundando zonas de bosque y para todo usuario de aguas públicas, la **Ley Forestal** establece obligaciones especiales de repoblación forestal; y como parte de la planificación para la construcción de proyectos hidroeléctricos con capacidad mayor a los 10 mW. instituye el estudio de prefactibilidad forestal, Artículos 67 (d) y (e) y 69.

Por su parte, la **Ley de Áreas Protegidas** (1989) incluye dentro de las categorías de áreas protegidas, ciertas fuentes de agua y manda que el aprovechamiento de todos los recursos naturales en ellas situados se haga conforme la categoría declarada y de acuerdo con el plan de manejo aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas CONAP. El sistema nacional de áreas protegidas constituye sin lugar a dudas un medio valioso para promover, adoptar y evaluar medidas de protección, recuperación y mejoramiento de las fuentes de agua.

La **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente** (1986) en su artículo 15 expresamente atribuye al MARN las funciones de protección, conservación y uso eficiente del agua y de las cuencas hídricas; y el artículo 8, manda se elabore estudio de impacto ambiental para toda obra o trabajo que implique impactos a los recursos hídricos.

#### 2.1.4.3 Medidas de Recuperación

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales basado en el Artículo 15 de la **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente** es el responsable de velar por la recuperación de la calidad y cantidad de las aguas, superficiales y subterráneas; y para el efecto se emitió el Reglamento de Requisitos Mínimos y sus Límites Máximos Permisibles de Contaminación (1989), el cual nunca ha sido aplicado.

El Código de Salud también establece normas para prevenir la contaminación de las aguas para fines domésticos y para el adecuado manejo y disposición de las aguas residuales producidas por estos sistemas. Compete al Ministerio de Salud, vigilar la calidad de esta agua así como de la embotellada.

La combinación de medidas de reforestación y manejo de suelos se promueve a través de proyectos agrícolas en varias regiones del país, pero a la fecha no se cuenta con un programa nacional de protección de cuencas para propósitos de mejorar las condiciones de reproducción del ciclo hidrológico, con su respectivo sistema de evaluación mediante indicadores.

### **2.1.5 La conservación de las aguas en Tacaná**

No se tiene conocimiento de ningún plan de conservación de las aguas aprobado separada o conjuntamente por MARN, INAB y CONAP que se esté implementando en la región, pero la observación de campo permitió identificar numerosas acciones municipales asociadas con este tema, las cuales se describen en el Anexo 2, referidas al manejo desechos líquidos y sólidos, reforestación y abundamiento de las aguas y respecto a las cuales concluimos:

- (1) El servicio de drenaje urbano, como sistema de obras y aguas, se presta únicamente en las cabeceras municipales y las aguas recolectadas son devueltas al ambiente sin recibir tratamiento alguno. La cabecera municipal de Ocos no cuenta con este servicio;
- (2) El servicio de recolección de aguas residuales domésticas en el área rural se refiere generalmente a la construcción de letrinas domiciliarias y en donde se construyen alcantarillados, las aguas recolectadas también se devuelven al ambiente sin recibir tratamiento alguno;
- (3) La mayoría de municipios cuentan con tren de aseo y botaderos municipales—cielo abierto--barranco, quebrada o río; San Marcos cuenta con planta de tratamiento, producción de abono y relleno sanitario y las municipalidades de Tacaná y San Rafael Pie de la Cuesta se encuentran en el proceso de concretar un sistema de manejo y relleno sanitario, respectivamente. En San José Ojetenam e Ixchiguan, cada núcleo familiar dispone de la basura quemándola<sup>10</sup>.

Los vecinos en general no pagan por este servicio, salvo los del área urbana de San Marcos--tasa mensual de Q8.00, la cual no cubre los costos de inversión, operación y mantenimiento.

---

<sup>10</sup> Según el Perfil Ambiental de Guatemala (2004), en el departamento de San Marcos existen 12,352 basureras clandestinas y 1,926 municipales; y la cobertura urbana del servicio es del 13.49 %, Cuadro No. 65, p. 215.

- (4) Todas las municipalidades investigadas desarrollan actividades forestales, salvo El Rodeo, Catarina, Ayutla y Ocos; las otras cuentan en general con una oficina municipal forestal; y algunas desarrollan, además, tareas de conservación de suelos;
- (5) Todas las municipalidades reportan actividades para proteger las fuentes de agua que surten los sistemas de agua potable--labores de reforestación y viveros—y en ninguna de ellas se practica la cosecha de lluvia ó almacenamiento de agua, como medio para ampliar la disponibilidad;
- (6) De las 15 municipalidades, señalan problemas de escasez de agua para fines domésticos, nueve de ellas: San José Ojetenam, Sibinal, San Marcos, El Rodeo, El Tumbador, Malacatán, Catarina Ayutla y Ocos; y
- (7) De las 15 municipalidades, El Rodeo y El Tumbador señalan conflictos de acceso a las fuentes de agua, con propietarios privados.

Adicionalmente, la observación de campo permitió identificar que además de la contaminación producida por las aguas residuales domésticas, el agua acarrea residuos químicos utilizados en las actividades agrícolas—parte alta y baja de la cuenca—y en las curtiembres—cuenca alta. En la parte media, se suman además las aguas mieles del beneficiado de café.

Si bien funcionarios del Centro de Salud del departamento de San Marcos consideran existen problemas de salud y muerte derivados de intoxicación por consumo de agua contaminada con químicos provenientes de la agricultura, no cuentan con los medios necesarios ni para vigilar la calidad de las aguas ni para llevar los registros sanitarios respectivos.

## 2.2 Institucionalidad del Agua

Por institucionalidad del agua se entiende el conjunto de normas jurídicas que permiten al estado—personas públicas y privadas—organizarse para administrar este recurso; lo cual implica atribuciones básicas: evaluación, política y planificación, dirección, regulación, otorgamiento de derechos, conservación, vigilancia, conocimiento de infracciones e imposición de sanciones (Colom, 2001: Anexo, Cuadro No. 4).

### 2.2.1 Administración General<sup>11</sup>

Guatemala no cuenta con una autoridad nacional del agua, su administración es dispersa y se considera incompleta; en cuanto a la **gestión del recurso natural**, se integra con acciones de ministerios y secretarías de estado, fondos sociales, entes descentralizados y autónomos; respecto a la **administración de los aprovechamiento del agua**, se compone de acciones ministeriales y de entes descentralizadas; y en relación con la **prestación del servicio de agua potable y aguas residuales**, integra acciones ministeriales, de INFOM y

---

<sup>11</sup> Responde al numeral 2 de los Td R

del municipio. En relación con políticas globales, regionales, departamentales, municipales y locales, el sistema nacional de los consejos de desarrollo es el medio idóneo y legalmente competente para coordinar planes y acciones.

El INSIVUMEH tiene a su cargo la evaluación del recurso; a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, le compete proponer las políticas globales y articular las políticas sectoriales; al MARN, la política general de conservación del agua y de cuencas; y al INAB y el CONAP, la de protección de cuencas y fuentes de agua.

Al Ministerio de Salud, le corresponde vigilar la calidad del agua de los servicios públicos de agua potable y aguas residuales y a los municipios les compete prestarlos y regularlos. El Ministerio de Energía y Minas otorga derechos de agua accesorios a las licencias mineras, petroleras y de generación de hidroelectricidad; el MAGA otorga derechos de pesca y acuicultura; y el INGUAT declara zonas de desarrollo turístico. La CONRED se organiza para prever o mitigar daños a las personas y sus bienes ante eventos hídricos de carácter extraordinario; y el sistema de los Consejos de Desarrollo define las inversiones públicas.

Conforme la Ley de Descentralización puede articularse una propuesta que permita a las municipalidades, organizadas alrededor de unidades hidrográficas, asumir la competencia de otorgar derechos de aprovechamiento para fines domésticos y agrícolas, lo cual requiere levantar, previamente, el inventario del recurso y el censo de usuarios, y organizar el registro administrativo de derechos de aprovechamiento.

### **2.2.2 Administración Regional del Agua<sup>12</sup>**

Los ministerios con mayor presencia en la región son los de salud, agricultura y ambiente y el INAB y los fondos sociales de FIS y FONAPAZ, quienes actúan de acuerdo con sus propios mandatos legales, su propia planeación y según la política gubernamental de “Vamos Guatemala”. Como acontece al nivel nacional, sus delegados regionales o departamentales tampoco aplican el régimen de los aprovechamientos de agua del Código Civil (1933).

El sistema de los consejos de desarrollo está aún en proceso de institucionalización; su consolidación se considera trascendente para promover la gestión integrada del agua y especialmente para superar la visión cortoplacista y de clientelismo político de las autoridades locales. En todos los municipios investigados se han organizado los consejos municipales (COMUDES), salvo en Malacatán; se han constituido numerosos consejos comunitarios (COCODES); y también funcionan otros tipos de organización social como se describe a continuación:

---

<sup>12</sup> Responde al numeral 2 de los T d R

Cuadro No. 2 Organización Social			
Municipio	Consejos		Organización Social
	COMUDES	COCODES	
Tacaná	Activo	Activos	Comités APS <sup>13</sup>
San José Ojetenam	Activo	33 activos	Comités APS
Ixdchiguan	No está en proceso de organización	En proceso de organización	Comités APS
Sibinal	Activo	33 activos	Comités APS
Tajumulco	Activo	80 activos	Comités APS
San Marcos	Activo	Activos	Comités APS
Esquipulas Palo Gordo	En proceso de organización	16 activos	Comités APS
San Rafael Pie de la Cuesta	En proceso de organización	18 activos	Comités APS
El Rodeo	Activo	12 activos	Comités APS
El Tumbador	Activo	44 activos	Ninguna
San Pablo	Activo	33 activos	Comités APS
Malacatán	En proceso de organización	60 activos	Comités APS
Catarina	En proceso de organización	Activos	Comités APS
Ayutla	Activo	Activos	Comités APS
Ocos	En proceso de organización	16 activos	Asociación de Riego La Blanca, Comités APS

Fuente: Elaborado por G. Aragón

Los municipios de San José Ojetenam, Tacaná, Sibinal, Tajumulco, Ixchiguan, Concepción Tutuapa, Sipacapa, Comitancillo del departamento de San Marcos y Tectitan y Cuilco de Huehuetenango forman parte de la **Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense ADIMAN**, constituida hace diez años para ejecutar programas de infraestructura vial y que ahora considera extender sus acciones a la conservación de los recursos naturales.

Las municipalidades de San Marcos y Esquipulas Palo Gordo forman parte de la **Mancomunidad de Municipalidades de la Cuenca del Río El Naranjo**, cuyo objetivo es precisamente la gestión integrada del agua; y las de Ocos, Ayutla, Catarina, El Rodeo, Malacatán y San Pablo están en proceso de organizar la mancomunidad de la Zona Costera Marquense para fines de gestión de proyectos de infraestructura.

También cabe destacar que los movimientos campesinos promovidos por la Plataforma Agraria y el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas, tiene una fuerte presencia en la región y si bien sus planteamientos implican un mejor uso de los recursos naturales, en principio buscan reivindicar derechos de propiedad sobre la tierra.

### 2.2.2.1 Políticas Locales

En general, los municipios investigados no cuentan con políticas globales de desarrollo y si bien en algunas de ellas se han elaborado herramientas de planificación, los municipios realmente no actúan en función de lograr los objetivos trazados en éstos.

<sup>13</sup> Comités de Agua Potable y Saneamiento

Cuentan con planes estratégicos de desarrollo, las municipalidades de Tacaná, San Pablo, San José Ojetenam y Ayutla, lo cual es alentador aún cuando enfocan el desarrollo del agua de forma tradicional, es decir por usos y sin visión integral, se consideran abonados a favor de ordenar el desarrollo y pueden ser mejoradas introduciendo el criterio de la gestión integrada del agua. La municipalidad de San Marcos cuenta con una propuesta de política para la gestión integrada del agua y únicamente las municipalidades de Tajumulco, El Rodeo, El Tumbador y Catarina, no muestran interés por este tema.

Esta región cuenta además con numerosos programas de cooperación técnica y financiera a cargo de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. Sin embargo, dejando a salvo el proyecto UICN – Tacaná y el proyecto de gestión integrada de la cuenca del Río Naranja implementado por Fundación Solar, no se identificó ningún otro plan de gestión integrada del agua.

El conjunto de actividades desplegadas tanto por entidades públicas, centrales y locales así como por organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales de cooperación técnica y financiera en esta región, se desarrollan sin objetivos o metas hídricas de comunes. Esta situación permite estimar que se pueden estar duplicando actividades, desperdiciando recursos y omitiendo acciones clave—como por ejemplo, inventarios hídricos y censos de usuarios—así como recomendar se convoque una mesa de diálogo del agua entre cuyo fines esté, precisamente, identificar las acciones, proyectos y programas para fijar objetivos y metas globales, con el objeto de coordinar la gestión y maximizar los resultados.

El panorama encontrado en cada municipio es distinto, pero en general tienen muchas carencias, la institucionalidad es débil al igual que el ejercicio de su autoridad, lo que aunado al escaso ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones de los vecinos, sugiere grandes esfuerzos de sensibilización para lograr cambiar el estado de cosas y encaminarse hacia una nueva forma de administrar el agua.

Entre las carencias más significativas encontradas en los municipios objeto de investigación, a nuestro criterio, es la falta de información oportuna y de buena calidad; ninguno de los municipios cuenta con inventarios de la infraestructura municipal de servicios públicos, muchos menos con las fuentes de agua; ni han organizado sistema geográfico de información. La falta de información dificulta la toma de decisiones.

### **2.2.3 Administración de Cuencas**

La teoría del derecho y la legislación comparada, consideran la administración de las aguas conforme unidades hidrológicas como la medida idónea para evaluar, planificar y administrar las aguas, tal el caso de España, Francia, Alemania, México, Brasil. Sin embargo, la legislación nacional si bien ha emitido leyes de “autoridades de cuenca” éstas se refieren a la gestión ambiental global pero no las faculta para administrar los recursos hídricos.

La atribución principal de la **Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán** (1996) es la de planificar, coordinar y ejecutar los trabajos de rehabilitación del ecosistema; las atribuciones de la **Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán** (1996) son las de planificar, coordinar y ejecutar medidas y acciones públicas y privadas para conservar, preservar y resguardar el ecosistema del lago y su entorno; al igual que las de la **autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Izabal, el Río Dulce y su cuenca** (1998) .

La organización de estas autoridades se integra con cuerpos colegiados y un ente ejecutivo. El primero lo integran representantes del sector público, gobierno central y municipalidades, delegados del sector privado, organismos no gubernamentales y representantes del sistema judicial—procuradurías y fiscalías ambientales. Ningún cuerpo colegiado integra representantes de la sociedad civil, usuarios de los recursos naturales, grupos comunitarios—salvo en este caso de Izabal—grupos de mujeres ó representantes de los pueblos indígenas. El ente ejecutivo, aplica las medidas acordadas por el cuerpo colegiado.

También se ha creado la **Autoridad Protectora de la Sub-Cuenca y Cauce del Río Pensativo** (1998), cuyo objeto es disminuir los riesgos de inundación de la Antigua Guatemala, para lo cual se le atribuyen las facultades de planificar y coordinar, elaborar el plan de manejo y vigilar su desarrollo.

Esta consultoría considera que la modalidad de autoridades de cuenca hasta ahora creadas por ley del Congreso de la República, no son funcionales para lograr la gestión integrada del agua en las cuencas asociadas al Volcán Tacaná, porque si bien tienen por objeto proteger y recuperar los ecosistemas, no resuelven los temas centrales de la administración del agua y no promueven la participación de las autoridades locales y de los usuarios en el proceso de toma de decisiones<sup>14</sup>.

Promover la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas asociadas con el Volcán Tacaná requiere construir, en tanto no se emita la Ley de Aguas, alianzas entre actores y sectores para adoptar consensos y formular, aprobar, aplicar y vigilar medidas de uso y conservación como parte de metas y objetivos comunes. Por el otro lado, exige construir relaciones basadas en la confianza y la solidaridad entre actores y sectores capaz de superar la fuerte debilidad institucional del agua, tanto pública como privada.

#### **2.2.4 Administración Municipal del Agua**

Si bien el Artículo 613 del Código Civil (1933) manda sean los municipios los que administren los aprovechamientos de las aguas públicas no navegables o flotables, los resultados de la observación de campo y la situación nacional de la gestión del recurso

---

<sup>14</sup> Responde al numeral 6, de los TdR

evidencian que ni el gobierno central ni los gobiernos locales aplican el régimen del aprovechamiento de las aguas públicas, el cual, además, desconocen completamente<sup>15</sup>.

Las municipalidades investigadas centran su accionar en el cumplimiento de las atribuciones definidas por el Código Municipal, las cuales incluyen los servicios de agua potable y aguas residuales. La observación de campo permitió confirmar que todas las corporaciones municipales atienden la prestación de estos servicios en las cabeceras municipales, salvo la de Ocos que no cuenta con el de aguas residuales y que todas desarrollan alguna actividad para proteger las fuentes.

### **2.2.5 Prestación de los Servicios Públicos de Agua Potable y Aguas Residuales**

Conforme la Constitución y el Código Municipal, el municipio es el prestador de los servicios públicos esenciales, entre éstos, el de agua potable y aguas residuales. El Código le atribuye la competencia de su establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación; manda se integren a los planes reordenamiento territorial; y norma que las inversiones municipales se destinen preferentemente a la creación, mantenimiento y mejora de los servicios públicos, Artículo 234 de la Constitución y 35 (e), 68 (a), 79, 83 , 142 (b) y (d) y 130.

Conforme el Artículo 72, como prestador de servicios el municipio está facultado y obligado a lo siguiente:

- (1) Regular y prestar los servicios públicos de agua potable y aguas residuales en su respectiva circunscripción municipal—establecer, mantener, ampliar y mejorar;
- (2) Garantizar su funcionamiento eficaz, seguro y continuo y
- (3) Determinar y cobrar las tasas y contribuciones de los servicios municipales

Los criterios legales para fijar tasas y contribuciones son la equidad y justicia; el económico, cubrir “preferentemente” los costos de operación, mantenimiento y el pago de deuda contraída para prestarlos; y el criterio en cuanto al servicio, mejorar la calidad y ampliar la cobertura, Artículos 72 y 102.

El Código Municipal contempla tres opciones para operar y mantener estos servicios: el municipio, mancomunidades de municipios y concesionarios de servicios. En el primer y segundo casos, se trata de operadores de pleno derecho y el tercer caso, el municipio faculta a un tercero mediante una concesión de servicios formalizada en un contrato de derecho público, Artículos 73 y 74.

En el contrato de concesión se fijan las condiciones generales, garantías de funcionamiento, plazo—no mayor de veinticinco años; y se conviene cómo se procederá con el servicio y sus obras al cumplirse el plazo. En todo caso, el concesionario queda

---

<sup>15</sup> Observación de campo de los municipios objeto de estudio son: Tacaná, San José Ojetenam, Sibinal, Ixchiguán, Tajumulco, Malacatán, San Pablo, San Marcos, San Rafael Pie de la Cuesta, Esquipulas Palo Gordo, El Tumbador, El Rodeo, Catarina, Tecún Uman y Ayutla (Ocos).

sujeto a la fiscalización municipal y de la Contraloría General de Cuentas; y las controversias surgidas con ocasión de la interpretación y cumplimiento del contrato compete resolverlas al Juez Municipal, salvo pacto en contrario, Artículos 74, 75 y 165.

Conforme el Artículo 76, el municipio tiene la potestad de **intervenir** temporalmente los servicios públicos concesionados en los casos siguientes:

- (1) Cuando sea administrado y prestado deficientemente;
- (2) Cuando deje de prestarse sin mediar autorización alguna; y
- (3) Cuando el concesionario falte al cumplimiento de las ordenanzas y reglamentos municipales o a las obligaciones contractuales contraídas.

Conforme el Artículo 77, los contratos de concesión pueden ser revocados<sup>16</sup> por el Municipio en los siguientes casos:

- (1) Por declaratoria de **lesividad** de contrato acordada por el Concejo Municipal;
- (2) Por **violación de disposiciones** relativas al orden público y al interés social;
- (3) Por **incumplimiento de disposiciones** de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente; y
- (4) Por constatar **deficiencias insubsanables** del servicio.

Respecto a cómo se organiza el prestador para cumplir el mandato de prestar los servicios, el Código Municipal lo deja en libertad. Únicamente crea la Comisión Municipal de Servicios, Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda; y norma como atribución del coordinador de la oficina municipal de planificación, mantener el inventario de la infraestructura social y productiva y de la cobertura de los servicios públicos de cada poblado, Artículos 36 (3) y 96, literal (e)

Las formas de organización observadas como más comunes son (1) establecer una línea de mando entre Alcalde, Tesorero y Fontanero (2) Crear un Departamento Municipal de Agua y en los últimos años, (3) organizar Empresas Municipales de Agua. En general, se estima que la mayoría de los servicios prestados, son de baja calidad—presión, continuidad, precio, potabilidad y protección del consumidor.

El **Código de Salud** considera los servicios de agua potable y aguas residuales como parte de las actividades de promoción y prevención de la salud y de las acciones de prevención y control de enfermedades conducidas por el agua, Artículos 124, 38 © y 67 ©.

Este Código reitera la obligación municipal de prestar estos servicios; sujeta a todo operador, municipal, público a privado, a las normas sanitarias y de administración, construcción y mantenimiento emitidas por el Ministerio de Salud; y norma que la política general de agua potable le corresponde en coordinación con los municipios, INFOM y demás entidades sectoriales, la cual debe distinguir entre urbano y rural y coordinarse con organizaciones no gubernamentales, Artículos 78, 82, 85 y 93.

---

<sup>16</sup> Revocar, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución

Respecto a los operadores, el Código norma obligaciones previas a iniciar la prestación del servicio: (a) Obtener certificado en donde conste que las aguas tienen aptitud para satisfacer usos domésticos; y (b) Purificar el agua conforme las normas y con la asistencia técnica del MINSAL, Artículos 88 y 87.

Respecto a la protección de fuentes, norma corresponde al prestador, es decir al municipio, y establece las prohibiciones siguientes:

- (a) Talar árboles que protegen fuentes de agua;
- (b) Disponer (en las fuentes de agua) de contaminantes de origen industrial y agroindustrial sin recibir el tratamiento respectivo;
- (c) Usar las aguas residuales no tratadas para cultivo de alimentos; y
- (d) Descargar a las fuentes de agua, superficiales o subterráneas, aguas residuales no tratadas, Artículos 94, 84, 90 y 97.

Respecto al acceso a las fuentes de agua para fines domésticos, el Código de Salud prevé la declaratoria de utilidad pública e interés público, Artículo 81.

Respecto al acceso de la población a los servicios de agua potable y aguas residuales, el Código de Salud lo contempla como un derecho y como una obligación. Es decir, en donde se preste el servicio, el vecino está obligado a conectarse, como vecino no puede optar por no hacerlo, Artículos 89 y 99.

Respecto a las aguas residuales y la disposición adecuada de excretas, el Código de Salud introduce la responsabilidad “colectiva” de los usuarios de una cuenca, quienes con la asistencia técnica del MINSAL deben actuar de forma coordinada e integral para disponer adecuadamente de los desechos y para proteger los mantos freáticos y los cuerpos de agua con ocasión de introducir sistemas de letrinas, artículos 96 y 88.

El sistema de infracciones del Código de Salud incluye acciones y omisiones relacionadas con los servicios de agua potable y aguas residuales, descritas en el Cuadro No. 1; y el sistema de sanciones administrativas contempla la multa y la clausura definitiva de establecimientos, incluyendo los servicios de agua que carecen de la autorización sanitaria y del certificado de potabilidad. El monto de las multas lo fija entre dos y ciento cincuenta salarios mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, Artículos 222, 223 y 219 (b).

**Cuadro No. 1 Infracciones Sanitarias**

<b>Infracción</b>	<b>Artículo</b>
Empresas, no prestar servicio de agua potable a sus trabajadores	226, 8
Talar árboles que protegen fuentes de agua	226, 9
Funcionarios, autorizar la tala de árboles que protegen fuentes de agua	226, 10
Operadores de servicios, no purificar el agua abastecida	226, 11
Operadores de servicios, poner en funcionamiento sistema de abastecimiento de agua, sin certificado de potabilidad	226, 12
Usuarios, conectarse sin observar las normas reglamentarias	226, 13
Operadores, suspender el servicio, salvo fuerza mayor, morosidad o consumo fraudulento	226, 14
Usar agua contaminada para cultivo de vegetales o preparación alimenticios	226, 15
Operadores, impedir a funcionarios del MINSAL, inspeccionar los sistemas de abasto	226, 16
Descargar a fuentes de agua contaminantes de origen industrial o agroindustrial	226, 17
Descargar a las fuentes de agua, aguas residuales no tratadas	226, 18
Disponer excretas en lugares públicos, terrenos comunales o baldíos	226, 19
Construir sistemas privados de disposición de excretas sin observar normas	226, 20
Aprovechar aguas termales para fines domésticos, sin autorización	226, 21
Funcionario, incumplir plazos para conocer y resolver solicitudes de aprovechamiento de aguas termales ó baños públicos	226, 27
Municipalidades, extender licencia municipal de construcción de obras de disposición o tratamiento de aguas residuales, sin dictamen favorable de la autoridad sanitaria	226, 22 y 23
Propietarios de inmuebles, no conectarse a los servicios de agua potable y aguas residuales disponibles en su localidad	226, 24
Construir sistemas privados de disposición de excretas, sin observar las normas sanitarias	226, 28
Propietarios y poseedores, Mantener aguas estancadas en predios,	226, 30

Fuente: elaboración propia.

En función de proteger los servicios públicos de agua potable de atentados contra la salud, el Artículo 302 del **Código Penal** tipifica el delito de envenenamiento de agua--envenenar, contaminar o adulterar intencionalmente el agua de uso común o particular—se sanciona con prisión fijada entre dos y ocho años.

### **2.3 Administración de los Servicios de Agua Potable y Aguas Residuales en los municipios asociados con el Volcán Tacaná**

Para prestar los servicios de agua potable y aguas residuales, las municipalidades de San Pablo y Malacatán han organizado departamentos de agua y la de San Marcos, una empresa municipal. Todas las demás organizan la prestación de los servicios, al nivel político, con la participación de la Comisión Municipal de Servicios, Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda; al nivel operativo y para el área urbana, ejercen atribuciones específicas el Alcalde, el Tesorero y el o los Fontaneros; y al nivel operativo y rural, los Alcaldes Auxiliares y el Comité de Vecinos.

En general los servicios municipales existentes en las cabeceras municipales se estiman de baja calidad—continuidad, presión, costo, potabilidad—y son subsidiados por el municipio; mientras que la operación y mantenimiento de los acueductos rurales está a cargo de un comité de agua y el costo de las reparaciones es cubierto por los usuarios.

Es importante resaltar que la responsabilidad inicial y final de prestar estos servicios le compete al municipio; que es necesario normar la relación entre municipio y operadores para proteger, como mínimo, lo siguiente: (a) los derechos de los usuarios del sistema; (b) las fuentes de agua que abastecen el servicio; (c) la calidad de la prestación; y (d) Establecer un mecanismo seguro de queja por fallas en el sistema.

Los reglamentos y resoluciones de agua potable y aguas residuales identificados en los municipios investigados, reflejan el modelo recomendado por el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, en la década 1960 – 1970, y las modificaciones introducidas a los mismos se refieren únicamente al monto de las tasas por servicios. El contenido general de éstos es el siguiente:

- **Disposiciones Generales**, compete al municipio prestar los servicios
- **Concesión del Servicios**, requisitos para solicitar y acordar la prestación domiciliar de un servicio de agua potable
- **Organización**, establece las atribuciones del tesorero y del fontanero y describe los documentos administrativos y contables para controlar el consumo de los usuarios

En todos los casos, salvo en el Municipio de San Marcos, el presupuesto municipal es global y no distingue ni identifica cuánto cuesta prestar el servicio de agua potable y aguas residuales ni se lleva cuenta específica de las inversiones realizadas. Sin embargo, multiplicando el número de usuarios estimados por la tasa municipal de servicio, puede concluirse que los mismos son subsidiados por el Municipio. Esta situación impide mejorar la calidad y ampliar la cobertura.

En el siguiente cuadro se describen los servicios públicos de agua potable, prestados por las municipalidades investigadas.

Cuadro No. 2 Mantenimiento y Operación de los Servicios de Agua Potable						
Municipio	Área Urbana	Área Rural	Medidor	Tarifa Q Urbana	Tarifa Q Rural <sup>17</sup>	Recuperación Inversión
Tacaná	Alcalde, Tesorero, Fontanero	Comité Local	No	3.36	36.00	No
San José Ojetenam	Alcalde, Tesorero y Fontanero	Comité Local	Si	01.50	No pago	No
Ixchiguán	Alcalde, Fontanero Tesorero	Comité Local	No	03.00	No pago	No
Sibinal	Alcalde, Fontanero Tesorero	Comité Local	No	02.00	No pago	No
Tajumulco	Alcalde, Fontanero Tesorero	Comité Local	Si	02.00	No pago	No
San Marcos	Empresa Municipal de Agua	Comité Local	Si	Tarifa escalonada y por consumo	Algunos sí pagan	Si
Esquipulas Palo Gordo	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	No	03.00	No pago	No
San Rafael Pie de la Cuesta	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	Si	01.45	No pago	No
El Rodeo	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	Si	03.00	No pago	No
El Tumbador	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité local	No	03.36	No pago	No
San Pablo	Alcalde, Encargado Departamento de Agua Fontaneros y Recaudador	Comité Local	No	04.00	No pago	No
Malacatán	Alcalde, Tesorero Fontanero y Guardalínea	Comité Local	No	11.20	No pago	No
Catarina	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	No	5.00	No pago	No
Ayutla	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	Si		No pago	No
Ocós	Alcalde, Tesorero Fontanero	Comité Local	No	03.00	20.00	No

Fuente: Cuadro elaborado por G. Aragón

Salvo San Marcos, Malacatán y San pablo, la organización municipal para prestar el servicio de agua potable, gira alrededor del propio Alcalde y se identifica una línea de mando directa entre éste y el Fontanero—autorizar nuevas conexiones, exoneraciones de multas, rebajas, corte del servicio y similares; y el tesorero es quien vigila se cobre la tasa respectiva.

La investigación de campo también hizo evidente que no existe ninguna unidad administrativa que apoye la prestación técnica del servicio, salvo San Marcos, San Pablo y Malacatán y permite evidenciar que ni el gobierno central, ni INFOM, ni los fondos sociales dan seguimiento y apoyo a las actividades de operación y mantenimiento.

## 2.4 Reformas Legales<sup>18</sup>

Como ya se apuntó, el país no cuenta con una Ley de Aguas aún cuando la Constitución de 1985 ordena sea emitida. Numerosos anteproyectos de ley han sido presentados ante el

<sup>17</sup> Se refiere a un promedio de la tarifas rurales identificadas

<sup>18</sup> Responde los numerales 2 y 3 de los términos de referencia

Congreso de la República desde el año de 1958 y el último de ellos, en septiembre del año 2004 sin que a la fecha haya sido aprobado texto alguno.

El último anteproyecto de Ley de Aguas contiene IX Capítulos redactados en 65 artículos; comprende normas de Administración, Uso y Aprovechamiento, Conservación, Régimen Económico, Resolución de conflictos, Infracciones y sanciones y Disposiciones Transitorias.

Según el Artículo 1 de este anteproyecto, la ley tiene por objeto (a) satisfacer el mayor número de necesidades (b) organizar un sistema de derechos de aprovechamiento (d) adoptar medidas de conservación, protección y restauración de las aguas y (e) promover mejores prácticas de uso.

En términos generales se considera comprende los aspectos centrales de la administración de las aguas y es de resaltar que instituye el inventario, el catastro y el registro de los derechos de aprovechamiento; reconoce los derechos adquiridos en la medida del uso efectivo y eficiente, incluyendo los derivados del derecho indígena; y organiza la administración del recurso a dos niveles, nacional y local. El primero es dirigido por una Junta Directiva y el local, por Juntas de Agua integradas por las autoridades locales, los usuarios y entes sectoriales y definidas en razón de unidades hidrográficas.

La Agenda Legislativa del Diálogo Nacional de Partidos Políticos aprobada en el 2003, incluía la aprobación de una Ley de Aguas; la legislatura pasada, 2004, no entró a conocer tal documento; y la Junta Directiva del Congreso electa para regir ese organismo en el 2005, tampoco incluye la discusión de la ley de aguas en la agenda del 2005.

El texto del último anteproyecto (septiembre 2004) fue objeto de discusión en la Mesa Occidental del Agua, en cuyos talleres participaron representantes de San Marcos y Esquipulas Palo Gordo, pero su contenido no fue difundido entre autoridades y pobladores de las cuencas asociadas con el Volcán de Tacana.

Respecto a reformas de las regulaciones competencia del municipio, solo se tiene noticia que la municipalidad de San Rafael Pie de la Cuesta ha previsto revisar y reformar los reglamentos de servicios públicos, pero se desconoce su criterio en cuanto al agua y respecto a cómo enfocará el tema de la regulación de los servicios de agua potable y aguas residuales.

El contexto político nacional está grandemente influido por temas como la seguridad y la corrupción así como por reivindicaciones de tierra, el pago a los ex patrulleros civiles, alianzas débiles entre las bancadas del Congreso y no parece favorable para la emisión de una ley de aguas en el presente año.

Sin embargo, el estado de la legislación y el nivel de sus aplicación tampoco abonan a favor de la gobernabilidad eficaz del agua.

Si bien el orden jurídico nacional es formalmente formal, también es importante entender que supone ser producto de acuerdos políticos acordes con nuevos tiempos y con nuevos retos y oportunidades y subyacen muchas veces, costumbres que literalmente “rompen” ó “crean ” leyes.

Diálogo, consenso y alianzas entre actores y sectores locales parecen ser el mecanismo para solucionar situaciones planteadas y anticipar medidas para mitigar una verdadera crisis de escasez del agua.

## 2.5 Listado de Leyes

En el Anexo 3 se incluye el listado de leyes recopiladas para elaborar este informe, organizadas conforme los temas siguientes: Dominio y sus limitaciones; Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento, Uso y Aprovechamiento de las Aguas, Conservación, Faltas y Delitos, Administración y Administración de Cuencas. La normativa más antigua data del año 1933 y la más reciente, del año 2002.

## 3 Derecho Indígena y Derecho Consuetudinario

Parte de la población de los municipios de las cuencas asociadas al Volcán Tacaná pertenecen a la etnia mam y mayoritariamente se estima se asientan en la cuenca alta. Las entrevistas hechas a funcionarios municipales dan cuenta que las normas y costumbres ancestrales se han ido perdiendo; se mantiene la creencia de que se trata de un bien sagrado propiedad de la comunidad; y se conservan algunas tradiciones en el área rural como adornar con flores y velas los manantiales, quemar incienso y matar gallinas para alimentar el espíritu del agua; y en el área urbana, adornar con flores las pilas el día 24 de junio.

Las prácticas de no contaminar evitando bañarse y lavar ropa directamente en las fuentes ó abrevar ganados y de no talar árboles, son por todos observadas.

Se identificó el documento “**Normas Indígenas sobre el uso del Agua, el Bosque y la Vida Silvestre**” en las Comunidades del Área Lingüística Mam, el cual se basa en información de campo relevada en aldeas de San Antonio Las Barrancas, Cunlaj y Villa Hermosa, Chaná de los municipios de Sibinal, Tacaná y Tajumulco, respectivamente.

De la lectura de este documento también se confirma que las costumbres ancestrales se han ido perdiendo, pero se añaden las creencias respecto a no desperdiciar el agua ni maldecirla ni pelearse con ella así como la de no depositar basura en las fuentes, mantener limpio los lugares en donde se capta el agua, respetar todos los credos que piden por el agua y por cada árbol cortado deben sembrarse 5, 10, según lo acuerde la comunidad (CALAS, 2003: 24, 46 y 47).

#### 4 Conclusiones y Propuesta

Si bien el ordenamiento legal ofrece una serie de instituciones jurídicas para administrar las aguas, como las relativas a la propiedad y sus limitaciones, aprovechamientos del agua, conservación del recurso, protección de derechos, en general autoridades y población desconocen esta normativa, los particulares no exigen sus derechos ni cumplen sus obligaciones y las autoridades hacen un débil ejercicio de sus atribuciones.

La legislación vigente requiere ser, en cuanto a unas normas **validada** y respecto a otras, modernizada ó completada. Validada en relación con el tema del dominio público y el interés social; **modernizada** respecto los temas de servidumbres, usos comunes y prioridades para dejar atrás criterios sociales, económicos e hidrológicos del Siglo XIX y adecuar estas figuras jurídicas a las necesidades y oportunidades actuales; y **completada** respecto a (1) un sistema de administración ampliamente participativo e informado, construido al nivel local más cercano posible y (2) en relación con la organización del sistema de derechos y obligaciones articulado a inventarios hídricos y censos de usuarios, por unidad hidrográfica.

Lograr lo anterior, al nivel nacional, es realmente difícil y poco probable en el corto plazo y como son los gobiernos locales los que se enfrentan diariamente a las exigencias de la población y finalmente resuelven los retos locales, se estima es en ése nivel donde se pueden promover cambios respecto a la forma como hasta ahora autoridades y vecinos se han relacionado con el agua. Este es el caso de las cuencas asociadas al Volcán Tacaná.

La propuesta consiste en lo siguiente:

1. Promover y facilitar un proceso, de suyo complejo, de gestión integrada de los recursos hídricos GIRH con la participación de todos los actores y sectores.

La GIRH entendida como todos los usos, todos los usuarios, todas las medidas de conservación y todos los actores y sectores indirectamente afectados o beneficiados, buscando metas y objetivos comunes, observando los principios de equidad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental, para resolver problemas planteados y para anticiparse a una crisis de escasez del agua.

2. Aplicar a lo largo del proceso diversas herramientas y mecanismos, bajo enfoques novedosos, múltiples e incluyentes.
3. La primera herramienta, un programa de sensibilización y capacitación respecto al “agua”, mediante las cuales se exhiban las diversas facetas: Recurso natural y bien económico y social y se identifiquen claramente los intereses de los diversos actores y sectores. Esta actividad se dirige tanto a las autoridades como a los usuarios y público en general.
4. La segunda herramienta, promover la organización local entre actores y sectores en función de la GIRH, a partir de una plataforma de diálogo a través de la cual

puedan conocer aspectos hidrológicos, ambientales, sociales, económicos y políticos del recurso así como identificar beneficios, amenazas, impactos y oportunidades.

La organización social alrededor del agua si bien se estima debe ser específica, es decir para el agua, es importante que en el proceso de su construcción y consolidación se vincule al sistema de los consejos de desarrollo, pues aún cuando el accionar público en el tema es muy débil puede ser el medio para introducir en las agendas de estos entes políticos, la GIRH.

5. El fin general del proceso de promoción de la organización y del diálogo es construir consensos que permitan avanzar hacia metas y objetivos comunes capaces, por un lado, de satisfacer demandas actuales y resolver conflictos; y por el otro, hacer sostenible los diversos aprovechamientos e introducir medidas de conservación. Se trata de establecer reglas del juego locales, en ausencia de un régimen nacional, legal e institucional.

El diálogo y el consenso no se prevén tareas fáciles, pues la observación de campo permitió identificar prácticas sociales que denuncian la ausencia total del estado como ente tutelar del bien de dominio público agua; el desconocimiento generalizado del régimen legal del agua; la debilidad de los gobiernos locales en cuanto a la administración de las aguas; y prácticas sociales establecidas en condiciones de desigualdad entre las partes, con no pocos rasgos de abuso y prepotencia.

La plataforma de diálogo debe ser capaz de generar condiciones de igualdad en relación con el acceso a la información y toma de decisiones; y mediar, si fuere necesario, en la resolución de conflictos.

6. Como eje transversal del proceso, la capacitación en la gobernabilidad eficaz general y del agua y en la necesidad de fortalecer el estado de derecho. Intentar construir/reconstruir reglas generales socialmente aceptadas y rescatar valores.
7. Incorporar a lo largo del proceso las variables de género y pertinencia cultural.
8. Desarrollar paralelamente programas de inventario del recurso, censo de usuarios y organización de registros de derechos y sus respectivos objetivos y procedimientos discutidos en las mesas de diálogo; así como un mapeo de los programas y proyectos implementados tanto por el sector público nacional como privado y de cooperación.
9. Diseñar un tipo de organización que defina su estructura de acuerdo con las condiciones locales y conforme avancen las actividades de sensibilización y capacitación; organización que asegure la participación y empoderamiento de autoridades y población local—municipalidades, usuarios organizados,

organizaciones de mujeres, pueblos indígenas y otros grupos minoritarios o que siendo mayores en número han estado excluidos de los procesos de toma de decisiones.

El empoderamiento de la población, consideramos es directamente proporcional al grado de conocimiento que las personas tengan del tema, de sus intereses hídricos y de la disposición por defender y promover acciones en beneficio de la comunidad y del municipio.

10. Como las unidades hidrográficas de las cuencas asociadas con el Volcán Tacaná comprenden área tanto en territorio guatemalteco como de la República de los Estados Unidos Mexicanos, la organización que se promueva debe crear mecanismos de coordinación con los Organismos de Cuenca y los Consejos del Agua constituidos en aplicación de leyes mexicanas.

En este orden de ideas, es importante considerar el contenido de la **Ley de Aguas Nacionales**, sancionada por el Presidente de ese país el 15 de marzo del 2004, instituye los **Organismos de Cuenca** y los **Consejos de Cuenca**. Los primeros constituyen la autoridad nacional especializada en la materia, cuyas atribuciones ejerce en el ámbito de un área, región o regiones hidrológicas - administrativas, cuyo objeto es administrar las aguas nacionales y los bienes hídricos. Los Organismos de Cuenca están adscritos a la **Comisión Nacional de Aguas**, Artículo 12 BIS.

Conforme la ley citada, el accionar de los Consejos de Cuenca se orienta a formular y ejecutar programas y acciones para la mejora administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica, los servicios respectivos y la presentación de los recursos de la cuenca; y por ello sería útil lograr, en el futuro mediano, la coordinación entre las acciones promovidas en territorio nacional con las del vecino país.

11. Aún cuando las previsiones legales en cuanto a los organismos de cuenca y consejos del agua podrían parecer apropiadas para desarrollar la organización en Guatemala, es importante considerar se trata de una organización bastante desarrollada, apoyada en ley, políticas e instituciones, producto de una amplia tradición en el manejo del agua—desde 1932.

Tomando en cuenta este contexto debe valorarse la posibilidad de promover una organización similar a la de México en Guatemala, pues acá no se cuenta con ningún acompañamiento estatal ni con un régimen global de administración del recurso. Las condiciones favorables para consolidar una organización similar a estos organismos o bien la que la propia comunidad decida, en todo caso tendrán que ser generadas por los propios actores y sectores locales.

12. Lograr la organización local de la GIRH en las cuencas asociadas del Volcán Tacaná tomará tiempo y requerirá el acompañamiento de entidades como UICN; las condiciones locales y lo complejo del tema lo aconsejan. }

## 5 Bibliografía

Allende, Guillermo. **Derecho de Aguas con Acotaciones Hidrológicas**. Buenos Aires, EUDEBA, 1971

Cabanellas, G. **Diccionario de Derecho Usual, T. II**. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1972.

CALAS. **“Normas Indígenas sobre el uso del Agua, el Bosque y la Vida Silvestre”**. Comunidades del Área Lingüística Mam. Guatemala, CALAS 2003

Colom Caballeros, Elisa. **“Análisis Crítico de la Legislación de Aguas en Guatemala”**. Tesis de Grado. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Noviembre, 1978.

Diez, Manuel María. **Tratado de Derecho Administrativo**. T. I-II, Buenos Aires, ULTRA, 1975.

Fundación Solar – NOVIB. **Estado del Agua en Guatemala**. Por Elisa Colom de Moran, Gloria Aragón y Julio Simon. Fundación solar, Guatemala, 2001

Marienhoff, Miguel. **Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas**. Serie IIOO Obras – Número 9. Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Abeleto Perrot, Buenos Aires, 1971.

Presidencia de la República. **“Vamos Guatemala”**. Guatemala, SEGEPLAN, agosto 2004

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. 21ª Edición. Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001

Solanes y Getches. **Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico**. Informe de Buenas Prácticas. BID, Washington, 1998.

Spota, Alberto. **Tratado de Derecho de Aguas**. T. I – II, Buenos Aires, Menéndez, 1945.

Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental. **Perfil Ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática**. Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental, Guatemala, 2004

## ANEXOS

- Anexo 1      Resumen de los Términos de Referencia
- Anexo 2      Listado de Leyes
- Anexo 3      Actividades Asociadas