

INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL

EXPEDIENTE 5956-2016

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS, JOSÉ FRANCISCO DE MATA VELA, QUIEN LA PRESIDE, DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ, BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA, GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR Y NEFTALY ALDANA HERRERA: Guatemala, cinco de octubre de dos mil diecisiete.

Se tiene a la vista para dictar sentencia en la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Cámara de la Industria de Guatemala, por medio del presidente de su junta directiva y representante legal, Oscar Emilio Castillo Montano, contra los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis. La solicitante actuó con el auxilio de los abogados Claudia María Pérez Álvarez, León Felipe Barrera Villanueva y Diego José Ruano Pérez. Es ponente en el presente caso el Magistrado Presidente, José Francisco De Mata Vela, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA DENUNCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL PARCIAL

La entidad accionante expresó los motivos por los cuales, a su juicio, los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016, emitido por el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis, contravienen los artículos 2, 4, 5, 39, 43, 152 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En atención al orden



observado en la exposición argumentativa, se sintetizan las motivaciones en que se sustenta el planteamiento de la siguiente manera: **A) De la contravención de las normas objetadas con el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo relativo al principio de seguridad jurídica:** el promotor de la acción de inconstitucionalidad indica que las normas cuestionadas contienen una prohibición expresa sobre el “...*uso, venta y distribución de bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados en el municipio de San Pedro La Laguna, Sololá, a fin de minimizar los graves perjuicios que el exceso de este tipo de productos están generando en el ambiente y en el Lago de Atitlán...*”; sin embargo, aduce que el precepto constitucional referido es vulnerado por dos situaciones: por una parte, la ambigüedad que representa la inclusión del término “...*y derivados*”, lo cual determina una falta de certeza jurídica sobre los alcances y aplicación de esa norma; y, por otro lado, las disposiciones municipales no son coherentes con la realidad que pretenden normar. En el primero de los casos, recalca que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna taxativamente indicó que se prohíbe el uso, la venta y la distribución de bolsas plásticas, pajillas, *duroport* y derivados; sin embargo, ese último término resulta incierto, pues no determina qué debe entenderse por derivados de las bolsas plásticas, *duroport* y pajillas y tampoco indica si se refiere a derivados de los tres productos o solo del *duroport*. Señala que ello genera incertidumbre en cuanto a los alcances y productos que se encuentran incluidos en la prohibición, colocando a los particulares en una situación de incertidumbre e indefensión. Sobre el segundo aspecto, manifiesta que, según el perfil ambiental de Guatemala publicado por la Organización de Naciones Unidas, la mayoría de los residuos y desechos sólidos que se producen son de materia orgánica y solo el ocho . uno por ciento (8.1%) es plástico. Agregó

que el citado municipio no cuenta con vertedero de desechos sólidos ni un tren de recolección de basura, ni programas de reciclaje, de educación y orientación a la población para el adecuado manejo de su desechos sólidos, tampoco cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales y que la propia municipalidad vierte sus aguas residuales en el Lago de Atitlán. Sin embargo, el Concejo Municipal se propone prevenir la contaminación del medio ambiente y mantener el equilibrio ecológico del lago y su entorno mediante la sola prohibición del uso, comercio y distribución de las bolsas plásticas, pajillas, *duroport* y derivados en la jurisdicción municipal, con base en su facultad de formular y coordinar políticas, planes, proyectos y acciones relativas a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos. Por lo anterior puede evidenciarse que la medida acordada por el Concejo Municipal relacionado no es coherente con la realidad que pretende normar y que, previo a implementarse, debe analizarse el problema, sus causas, sus posibles medidas a adoptar, sus implicaciones y priorizar su realización conforme al impacto positivo que puedan generar. En ese orden de ideas, señala que la implementación de campañas de concientización y de proyectos que promuevan y faciliten el reciclaje, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, de proyectos para la generación de energía eléctrica a partir de desechos sólidos, entre otras opciones que podrían llevar a grandes beneficios “*sin incurrir en prohibiciones absurdas, ilegales y violatorias a la constitución*”. Señaló que debe tomarse en cuenta que el simple uso, distribución o comercialización de los productos prohibidos no producen contaminación ambiental, sino que lo causa el mal uso de ellos. Además, no es coherente pretender corregir un supuesto exceso mediante una prohibición total o pretender justificarla con base a un supuesto exceso, sin tomar en consideración otras

consecuencias de la aplicación de ella, por ejemplo, sería un obstáculo para el comercio y consumo de productos que tradicionalmente se venden en empaque plástico, como frijol, azúcar, arroz, agua pura, sal, pastas, etcétera, incluyendo los que usan *duroport* en su empaque, pues los alimentos que se compran a granel pierden la inocuidad que garantiza el empaque cerrado. **B) Contravención de las normas objetadas con el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que contiene el derecho a la libertad e igualdad:** reitera que el uso, venta y distribución de los productos prohibidos no genera contaminación del medio ambiente por sí mismos, sino que es el mal uso y disposición la que contribuye a ella, como de otros productos; de tal manera que las disposiciones cuestionadas resultan ser violatorias al derecho de igualdad al otorgar un tratamiento distinto –prohibición total– a las bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, sobre otros productos que por su mal uso pueden producir efectos negativos en el medio ambiente “*e incluso, sobre otros productos del mismo material*”. Esto redundaría en un trato desigual a los productores y comercializadores de los productos emanados del plástico y *duroport* con los de productos de materiales distintos. Menciona que en la jurisprudencia de esta Corte se ha enfatizado que el trato diferenciado no solo debe estar razonablemente justificado, sino ser congruente con el sistema constitucional de valores. Indica que al ser la prohibición establecida en el acuerdo municipal respectivo contraria a una serie de normas constitucionales, se puede establecer que no se ajusta a ese sistema de valores contenido en el Texto Fundamental y que, por el contrario, es discriminatoria. **C) De la contravención de las normas objetadas con el artículo 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a la libertad de acción:** expresa la accionante que por medio de los numerales del

acuerdo municipal que se denuncian se prohíben la comercialización, distribución y uso de bolsas plásticas, pajillas, *duoport* y derivados de manera arbitraria, sin que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna cuente con las facultades que se requiere decidir sobre esa restricción y sin que exista una ley, emitida por el Congreso de la República, que justifique su actuar al establecer esa prohibición. Indicó que actualmente los productos que limitan la norma cuestionada pertenecen al lícito comercio y su uso, comercialización y distribución es legítimo, porque no existe ninguna ley ordinaria que indique lo contrario. Señala, además, que en las normas referidas se restringe de manera ilegítima la libertad de acción de los particulares al prohibir el uso, comercialización y distribución de aquellos productos mediante una disposición legal no fundamentada en ley y para la cual el Concejo Municipal no se encontraba facultado para su emisión. Recalcó el criterio de esta Corte en cuanto a que únicamente una ley emitida por el Congreso de la República puede limitar la libertad de acción. **D) Confrontación de las normas objetadas con el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala sobre el derecho a la propiedad privada:** la accionante estima que el derecho a la propiedad es vulnerado por las disposiciones cuestionadas en virtud de que la prohibición contenida en ellas veda la libre disposición de bienes que son propiedad de particulares por medio de una norma de jerarquía inferior a las leyes emanadas del Congreso de la República, sin que el Concejo Municipal tenga facultades para ello. **E) Confrontación de las normas denunciadas como inconstitucionales con el artículo 43 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a la libertad de industria, comercio y trabajo:** en primer lugar, menciona la accionante que la industria que produce estos productos genera empleo con que diariamente tienen sustento familias

guatemaltecas, por lo que, al prohibir el uso, distribución y comercialización de estos productos, se les está vedando a los trabajadores de este ramo prestar sus servicios, afectando su derecho al trabajo. Asimismo, indica que los productores y comercializadores de ese tipo de productos se ven directamente afectados por las disposiciones municipales objetadas. Manifiesta que tales disposiciones son ilegítimas y carentes de sustento legal al ser emitidas por un órgano que carecía de la competencia para ello, sin que exista una ley emanada del Congreso de la República, según la propia interpretación de esta Corte, que fundamente la prohibición o imposición de sanciones por el uso, comercialización o distribución de bolsas plásticas, pajillas y derivados. Adicionalmente, indica que hay varios productos que se comercializan en bolsa plástica y que no podrán ser ingresados al municipio del San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, como frijol, pastas, arroz, sal, azúcar y productos esterilizados como gasas, jeringas, algodón e hisopos. Esto significaría, a su juicio, que ese tipo de bienes se adquieran a granel perdiendo las condiciones de salubridad e inocuidad que representa el empaque cerrado y que los productos esterilizados mencionados no podrán ingresar al municipio. Lo anterior sin perjuicio de la limitación al derecho a la libertad de industria y comercio que supone a los productores y comercializadores de estos productos con presentación en empaque plástico. El accionante cita la sentencia de diez de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, dictada por esta Corte dentro del expediente 444-98, en la que, en su parte conducente estableció que el precepto constitucional en cuestión: “...formula un reserva a que sólo mediante leyes –dictadas por el Congreso de la República– puede restringirse la actividad de comercio...”; lo que hace evidente que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna no era competente para constituir una restricción a la industria, comercio y

trabajo sin que exista una ley que la determinara y que aún es más ilegítimo imponer sanciones al ejercer derechos constitucionales al usar, comercializar o distribuir productos que no están prohibidos por la ley. **F) Confrontación de las normas objetadas con los artículos 152 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala:** manifiesta la solicitante que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, se extralimitó en sus funciones al dictar las disposiciones contenidas en los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 porque la prohibición del uso, comercialización y distribución de productos de lícito comercio, así como la imposición de multas a quien contraviniera esas disposiciones, no se encuentra dentro de las facultades que expresamente la Constitución y las leyes le asignan y aun así por medio de ello vulnera derechos constitucionales. Alegó que el concejo municipal en cuestión fundó la emisión del acuerdo en una serie de normas de carácter general, pero ninguna de ellas le faculta prohibir el uso, distribución y comercialización de productos no vedados por leyes ordinarias, excediéndose de sus atribuciones y contraviniendo el principio de legalidad. Nuevamente hizo mención de que las medidas prohibitivas decretadas no son coherentes ni justifican las circunstancias que pretenden normar, pues existen otros mecanismos que pueden implementarse legítimamente, respetando la ley y los derechos fundamentales por parte de las autoridades ediles. Asimismo, recalcó que existen varios estudios y opiniones científicas que han acreditado que la principal amenaza que sufre el Lago de Atitlán es la *cianobacteria* que se alimenta y reproduce con los residuos del jabón y no de bolsas plásticas, pajillas, *duroport* y derivados. Afirma que con ello se demuestra que para mejorar el medio ambiente no se necesita establecer prohibiciones totales de productos legítimos y de lícito comercio, como tampoco

imponer sanción por la contravención de ellas.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

No se decretó la suspensión provisional. Se concedió audiencia por quince días al Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a la Cámara de Comercio de Guatemala y al Ministerio Público. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES EN LA AUDIENCIA CONFERIDA

A) El Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, por medio de su alcalde y representante legal, Edwin Mauricio Méndez Puac, expuso sus argumentos conforme a las normas constitucionales que se denuncian como violentadas en la acción de inconstitucionalidad general parcial que ha sido promovida contra los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 que emitió, manifestando lo siguiente: **a)** Con relación a la violación del artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tal vulneración es inexistente debido a que el Estado está cumpliendo con el artículo 64 del mismo cuerpo legal que declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación; por su parte, mediante el Acuerdo Gubernativo 791-2003 se estableció la política marco de gestión ambiental, la cual tiene como finalidad promover acciones para mejorar la calidad ambiental y conservación del patrimonio natural de la nación para garantizar el bienestar de las generaciones actuales y futuras, según lo establecido en el Texto Fundamental en el artículo 119 literal c). Al interpretar la Constitución en forma armónica e integral con la legislación vigente, se determina que los numerales objetados del acuerdo respectivo no violentan el precepto constitucional relacionado, sino que lo complementan, pues el gobierno municipal de San Pedro la Laguna, departamento

de Sololá, le está dando cumplimiento al garantizar a sus habitantes la vida en un ambiente saludable. **b)** En cuanto al artículo 4 constitucional, indicó que la prohibición que dispone el citado acuerdo municipal está dirigida a todas las personas, ya sea que se encuentren de paso o sean habitantes permanentes del municipio, sin hacer cualquier otro tipo de distinción; asimismo, manifiesta que es evidente que a la entidad accionante no le interesa los efectos de las bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados en el medio ambiente al afirmar que estas no causan contaminación, pues el segundo material mencionado no es biodegradable y que *“pueden pasar 500 años y los productos de poliestireno expandido de donde se fabrica el duroport no se enmohece, no se pudre no se destruye, solo se desintegra en cientos de partículas pero para ello deben pasar cientos de años”*. También indica que, pese a que las cantidades de desechos causados por este material son menores comparadas con las del plástico, los ambientalistas afirman que causa graves daños cuando ingresa en los ecosistemas marinos y contamina las aguas; además, no se ha probado que exista un mercado que permita el reciclaje de esos productos. En virtud de ello, surge la necesidad de la medida creada por medio del acuerdo municipal objetado y que, ante la duda que pretende generar el promotor de la acción de inconstitucionalidad en cuanto a que los productos prohibidos no contaminan, debe privar el principio *in dubio pro natura*, que establece que, en caso de duda, se debe favorecer al medio ambiente. **c)** En relación a la violación al artículo 5 constitucional, manifestó que el acuerdo que contiene las normas que a juicio de la accionante son inconstitucionales fue publicado debidamente en el Diario Oficial y constituye una ley vigente, así que no contraría la libertad de acción. **d)** En cuanto al artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala, indicó que la prohibición

decretada mediante acuerdo municipal está fundamentada en las atribuciones que le asigna el Código Municipal, decreto 12-2002, a los concejos municipales; también expone que los habitantes del municipio están de acuerdo con la implementación de esa medida y han manifestado que vale la pena el esfuerzo por salvar la belleza natural del Lago de Atitlán. Indica que las aseveraciones de la entidad accionante sobre el daño causado a los particulares y al sector industrial y comercial son infundadas porque los habitantes están dispuestos a llevar a cabo este tipo de acciones para evitar la contaminación de lago, en virtud de la contaminación que sufre por este tipo de materiales, como se demostró cuando se hizo limpieza en el fondo por parte de buzos. **e)** Sobre la contradicción de las normas objetadas con el artículo 43 de la Constitución, expresó que es inexistente ya que el propio Texto Constitucional, en el artículo 64, le permite limitar la comercialización de los productos que contaminan el medio ambiente y, en especial, la cuenca del Lago de Atitlán, por ser la conservación ambiental un tema de interés nacional; asimismo, dista de lo argumentado en el planteamiento de la inconstitucionalidad al indicarse que un acuerdo municipal no es una ley pues, según la pirámide kelseniana, existen leyes de carácter constitucional, ordinarias, reglamentarias e individuales y no todas deben ser emitidas por el Congreso de la República. **f)** En cuanto a la violación al artículo 152, manifestó que no se está extralimitando de sus funciones, ya que el artículo 253 de la Constitución establece: *“Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a. Elegir a sus propias autoridades; b. Obtener y disponer de sus recursos; y c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las*

ordenanzas y reglamentos respectivos". Además, el artículo 35 literal i) del Código Municipal le permite la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales. **g)** En relación a la contradicción con el artículo 154 constitucional que fue alegada, establece que la inconstitucionalidad planteada es "un recurso frívolo e improcedente carente de fundamentación", ya que los numerales del Acuerdo 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna no violentan ninguna de las normas constitucionales mencionadas y que, al contrario, protegen un bien jurídico tutelado por el Estado. Adujo también que la medida no es incoherente con la realidad que viven los habitantes de ese municipio, pese a lo indicado por la accionante, ya que para ellos es necesario proteger el Lago de Atitlán por su belleza natural y la vida marina, siendo el turismo y la pesca la forma de sustento de las familias que viven en él. También señaló que, por mínima que tengan los efectos de la medida establecida, se puede ayudar a mitigar la contaminación del medio ambiente. Explicó que se han llevado a cabo otros proyectos para disminuir la contaminación por el uso de las bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados por parte del gobierno municipal para mitigar la contaminación y concientizar a las personas sobre el cuidado de la naturaleza y recursos naturales que se heredarán a las demás generaciones, con respeto a las leyes y tratados internacionales sobre medio ambiente. Entre las medidas que se han llevado a cabo están: **1)** en el municipio existe un tren de aseo que se encarga de hacer la recolección de los residuos sólidos en los diferentes cantones por dos días en la semana, previamente estos deben estar clasificados como orgánicos, inorgánicos reciclables e inorgánicos no reciclables; **2)** en el mes de marzo de dos mil dieciséis, se inauguró la planta de tratamiento de desechos sólidos del municipio ubicada en un lugar denominado Tik-Balya, que tiene una extensión de

terreno de tres cuerdas y media y en el cual se hace el tratamiento de los desechos sólidos, según su clasificación, siendo un aproximado de seis toneladas cada semana; **3)** se realizó una limpieza subacuática en agosto de dos mil dieciséis, en la cual participaron cuarenta personas especializadas y voluntarias y la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno –AMISCLAE–, habiéndose retirado del fondo del lago, en la jurisdicción municipal, toneladas de plástico, *duroport* y pajillas, así como llantas, botellas de plástico, etcétera; **4)** una campaña de concientización ambiental denominada como “*el plan de educación para establecimientos públicos y privados nivel primario San Pedro La Laguna, Sololá*”, que fue dirigida por el Centro de Investigación Científica Cultural –CICC– en el distrito escolar cero siete - dieciocho - cero uno (07-18-01), que le pertenece al municipio; **5)** se realizó un plan estratégico de reducción de bolsas plásticas que incluía a mujeres, estudiantes e iglesias, en el cual se realizaron campañas de concientización a la población, integración de los medios de comunicación y de elaboración de bolsas de tela para hacer compras en el mercado que fueron distribuidas entre la población; **6)** una campaña de reforestación con estudiantes de nivel medio para concientizar a los jóvenes de la importancia de los bosques; y **7)** se ha motivado a los panaderos para recompensar a las personas que lleven un canasto, servilleta o bolsa de tela para hacer su compra, dándole un pan adicional sin costo. De esto afirma que no es cierto lo indicado por la entidad accionante en cuanto a que la única medida que se ha efectuado dentro del municipio es la prohibición contenida en el acuerdo municipal relacionado, sino que se trata de un trabajo integral para concientizar a la población sobre el daño que estos productos causan al medio ambiente, incluyendo a los empresarios. Alega que la entidad accionante demuestra que no

es de su interés la protección de los recursos naturales, pero que las personas que habitan en el municipio de San Pedro La Laguna no desean que el Lago de Atitlán termine con la contaminación que tiene el Lago de Amatitlán, por no haber llevado a cabo esfuerzos para mitigar los efectos de los contaminantes en forma temprana. Reitera que no ha violentado normas constitucionales, sino que su objetivo es beneficiar a la población que reside en el municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, y al medio ambiente. Además, indicó que el plástico y *duroport* que se recolecta es demasiado y representa un costo elevado para la municipalidad. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada. **B) El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales** se manifestó sobre la acción de inconstitucionalidad general parcial planteada argumentando que las disposiciones municipales impugnadas no contienen contradicción a los artículos constitucionales que el accionante estimó violados. Ello en virtud de que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, en materia de conservación y de recursos naturales, tiene asignada su competencia en el artículo 35 literal w) del Código Municipal y el artículo 119 literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala en cuanto a adoptar medidas necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Señaló que la problemática de los residuos y desechos sólidos en Guatemala se evidencia por las millones de toneladas de ellos dispuestas en vertederos a cielo abierto y algunos que son vertidos directamente a los cuerpos de agua, lo cual afecta el bienestar de los recursos naturales y la salud de la población. La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, en el artículo 12, regula como uno de los objetivos específicos de la ley: *“b) La prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que origine*

deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos y, excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común, calificados así previos dictámenes científicos y técnicos por organismo competentes"; de tal manera que no se restringe el derecho de libertad de industria, comercio y trabajo sin fundamento, como lo argumenta la solicitante. Mencionó que el Estado de Guatemala es parte del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR CAFTA), en el cual se comprometió a garantizar que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental. Asimismo, ese cuerpo legal de carácter internacional establece que se podrán incluir sanciones y acciones civiles y penales como acuerdos de cumplimiento, penas, multas, medidas precautorias, supervisión de actividades y requerimientos para tomar medidas precautorias o correctivas o pagar el daño causado al medio ambiente. Señaló también que la Constitución declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación y que el Lago de Atitlán es un cuerpo de agua de importancia nacional dentro de los recursos naturales en materia hídrica, por lo que las disposiciones municipales cuestionadas son una forma de promoción y protección de los recursos renovables y no renovables en esa localidad. Requirió que, al resolver, se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad general de ley planteada. **C) La Cámara de Comercio de Guatemala** argumentó que es imposible que una disposición de índole municipal pretenda prohibir un derecho constitucional, como lo es el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, debido a que no existe limitación legal ni constitucional que no permita la venta de esos productos o los declare nocivos. La emisión de esas normas, a su juicio, atenta

contra la libertad, pues la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los individuos no están obligados a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella e indicó que las disposiciones municipales objetadas, al prohibir el uso, venta y distribución de bolsas de plástico, *duroport*, pajillas y derivados, no logra la finalidad de minimizar los perjuicios que el exceso de esos productos pudiera causar al Lago de Atitlán, ya que lo que puede ocasionar ese daño es la conducta de las personas que tiran la basura en lugares inadecuados y por la falta de una verdadera y efectiva política de ornato y un operante tren de aseo municipal en esa localidad. En cuanto a la violación denunciada de la libertad de trabajo, industria y comercio, aduce que una norma de menor jerarquía no puede limitar ese derecho, como lo es un acuerdo municipal; además, no es concebible que los consumidores, vendedores, distribuidores sean perseguidos por el Juzgado de Asuntos Municipales y, *a posteriori*, mediante juicios económicos coactivos para el cobro de multas por usar o vender productos empacados, utilizar planchas de cielo falso de *duroport*, entre otros, cuando el problema del destino de los desechos radica en “*las malas costumbres de los vecinos*”. Mencionó que actualmente existe una iniciativa de ley en el Congreso de la República, denominada Ley para la gestión y manejo integral de los residuos y desechos, en que se pretende la creación de una política nacional para el manejo de desechos hasta su disposición final. Señala que las disposiciones municipales bajo examen contradicen los artículos 118 y 119 literal a) del Texto Fundamental porque el Lago de Atitlán es un bien que le pertenece a los guatemaltecos y no sólo al municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá; en virtud de ello, la acción de prohibir el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, pajillas, *duroport* y derivados no resuelve el problema de manejo de los

desechos sólidos ni de la contaminación ambiental, lo que sí hace es afectar la economía de los pequeños comerciantes y de los consumidores. Indicó que se puede producir daño si no se cumple con una política de desechos y residuos municipales o nacionales, sin importar el producto del que se trate, pues todos causarían daño si terminan en los ríos y lagos; sin embargo, el “nylon” sirve para mantener la inocuidad de los alimentos. De tal manera que la medida establecida en el referido acuerdo municipal, según su parecer, pone en riesgo la salud e higiene de la población porque los empaques plásticos son útiles al alargar la duración de los alimentos y que, al utilizarse correctamente, pueden reducirse los costos ambientales y económicos. Por esas razones, pidió que se declaren inconstitucionales las normas objetadas y se dejen sin vigencia. **D) El Ministerio Público** manifestó que no existe el vicio de inconstitucionalidad denunciado, ya que, en primer lugar, la norma es clara y concisa en su redacción, ya que, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra “derivado” se refiere a algo que se obtiene de otro, por lo que al incluirse en uno de los numerales objetados, se entiende que la prohibición se extiende “a los productos fabricados con materiales obtenidos del plástico”, sin vulnerarse la seguridad jurídica. De conformidad con el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios son instituciones autónomas y se les faculta para elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, emitiendo las ordenanzas y reglamentos respectivos; según su parecer, esa autonomía le permite reglamentar las actividades dentro de su jurisdicción territorial y esto conlleva al razonamiento que la prohibición que denuncia el accionante como lesiva se encuentra limitada a la

jurisdicción correspondiente al municipio en cuestión, por lo que, como lo expresa el artículo 5 constitucional, la libertad de acción se encuentra limitada en el presente caso con sustento legal. Establece que es importante tomar en cuenta que el municipio en que se estableció la prohibición se encuentra dentro de la cuenca del Lago de Atitlán, la cual fue declarada área protegida por medio del decreto 67-97 del Congreso de la República; sin embargo, al haberse alegado en la acción de inconstitucionalidad que fue transgredido el derecho a la propiedad privada, se hace necesario traer a colación que la norma constitucional divide en dos partes: primero, impone la garantía que conlleva el derecho a la propiedad y, por el otro, establece una limitación a su plena realización; así que al ser la constitución la norma suprema que se encarga de enunciar los derechos fundamentales que van a ser desarrollado por leyes ordinarias, y estas por normas reglamentarias, le corresponde al Concejo Municipal imponer esa limitación en su jurisdicción. De lo anterior, estima que por medio de la norma cuestionada no se limita el derecho a la propiedad porque lo que se prohíbe es su uso, venta y distribución, es decir, la actividad comercial derivada de ello; además, esa prohibición se encuentra fundamentada en el interés nacional de la conservación, preservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación, conforme al artículo 64 de la Carta Magna, al mandato que el Código de Salud le impone a las municipalidades es de gestionar los desechos sólidos en su jurisdicción y los tratados internacionales ratificados por Guatemala. Asimismo, argumenta que es evidente que la norma se encamina al interés social, al bienestar de la población de esa localidad y su posible impacto en el área protegida que la conforma, ya que al ser parte de la cuenca del Lago de Atitlán es responsable de minimizar su impacto ambiental por medio de regulaciones que

disminuyan la contaminación de toda índole; adicionalmente, es obligación de las municipalidades propiciar el desarrollo social, por medio de reglamentos que prevengan la contaminación del medio ambiente. En relación a la transgresión de la libertad de industria, comercio y trabajo, aduce que hay similitud con el derecho a la propiedad en cuanto a que, si bien es un derecho inherente a la persona humana, la restricción de la actividad industrial que constituye la distribución de productos plásticos y derivados se encamina al interés social, por lo que no puede existir la violación al existir motivos superiores que limitan el comercio en esa jurisdicción. Al concluir con las anteriores argumentaciones, solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial instada.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) La accionante reiteró lo manifestado en su memorial inicial. Además, agregó lo siguiente en relación a los argumentos que dieron las demás partes en la acción:

a) el Ministerio Público manifestó que no existe transgresión al artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala porque el numeral I es claro al indicar que el término “*derivados*” se refiere a productos fabricados con plástico; sin embargo, desde un punto de vista sintáctico, esa frase se encuentra después de la palabra “*pajillas*” enseguida de una coma, por lo que podría interpretarse que solo son derivados de pajillas, como también, al leerlo, podría asumirse que se trata de derivados de bolsas plásticas o de *duroport*; de tal forma quedó evidenciado que la manera en que se encuentra redactada la norma hace que sea imposible determinar sus alcances; **b)** el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio Público manifestaron que la inconstitucionalidad planteada es infundada en virtud de que la autoridad que emitió la norma objetada de conformidad con las

facultades que la autonomía municipal reconocida constitucionalmente y el Código Municipal le otorgan en cuanto a tomar las medidas necesarias para la conservación del medio ambiente; sin embargo, considera que es de vital importancia la realización de acciones responsables dentro de un marco de legalidad, lo cual implica que la prohibición de utilizar y comercializar productos de los materiales prohibidos debe provenir de una norma del Congreso de la República, pues no es posible que por medio de normas inferiores a las leyes ordinarias se limiten derechos constitucionales, ya que, si ese fuera el caso, no tendría sentido que existieran acciones de control de constitucionalidad; aduce que no existe leyes que faculten a los concejos municipales restringir derechos, como lo es prohibir el uso, venta y distribución de bienes de lícito comercio; **c)** estiman que las medidas para preservar y mejorar el medio ambiente son necesarias y urgentes, pero debe hacerse dentro de un Estado de Derecho, siendo válidas únicamente las limitaciones a derechos fundamentales por interés social o nacional si están contenidas en una ley ordinaria, pues no es un motivo suficiente para sancionar y prohibir acciones de forma antojadiza; **d)** el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, al evacuar audiencia, no realizaron un confrontación de su interpretación con los numerales que se estiman inconstitucionales del acuerdo municipal relacionado; **e)** la autoridad edil no se percató que la denuncia de que la normativa cuestionada riñe con el principio de igualdad estriba en el trato discriminatorio que se hace a los usuarios, productores, distribuidores y comercializadores de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados frente a los de otros productos; **f)** que la priorización de derechos de orden constitucional y el límite que se imponga a los mismos debe cumplir con dos requisitos: que estén

establecidas en ley y no en normas de inferior jerarquía y que deben ser razonables y coherentes con los objetivos que se pretenden lograr, habiéndose evaluado otras medidas y llegado a la conclusión que es imperativo el límite a los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, porque no existe otra forma de lograr la finalidad planteada; alega que en el presente caso no se cumple ninguno de aquellos requisitos, dado que no existe fundamento en ley ordinaria decretada por el Congreso de la República que faculte al Concejo Municipal de San Pedro La Laguna emitir las normas cuestionadas y que existen otras medidas que pueden adoptarse para el mejoramiento del medio ambiente sin transgredir el Estado de Derecho y el principio de legalidad; **g)** la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado en reiteradas oportunidades indicando que cuando la Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a que determinado derecho puede ser limitado por la ley, se refiere a un decreto emanado del Congreso de la República, por lo que la prohibición que se reputa como inconstitucional no se encuentra contenida en una ley; **h)** el artículo 12 literal b) de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente no fundamenta la prohibición cuestionada, ya que el artículo 2 de ese mismo cuerpo legal establece que la aplicación de ella le corresponde al Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, por lo que la facultad de crear medidas prohibitivas para la prevención, regulación y control de actividades que deterioren el medio ambiente, le corresponde a ese ministerio y no al Concejo Municipal de San Pedro La Laguna; **i)** asimismo, indicó que la referencia realizada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR CAFTA), nada tiene que ver con el caso que nos ocupa, pues la acción de inconstitucionalidad

general promovida se refiere a la adecuación a la Constitución de las normas que prohíben el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, mientras que ese tratado se refiere al reconocimiento de los Estados Partes de la promoción del comercio e inversión mediante protecciones contempladas en su legislación interna; de tal manera que se habla de procedimientos para sancionar y reparar infracciones a su legislación ambiental, pero no constituye fundamento para la prohibición establecida por las autoridades ediles en San Pedro La Laguna, departamento de Sololá. Por lo anterior, señaló que los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis, deben ser declarados inconstitucionales, debiendo quedar sin vigencia. **B) El Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá**, argumentó lo siguiente con respecto a las alegaciones de la accionante: **a)** el Acuerdo Municipal 111-2016 es una norma coherente e inteligible, cuya finalidad es que los habitantes del municipio San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, vivan en un ambiente sano, libre de contaminación que los residuos que estos tipos de productos ocasionan, tomando en cuenta que es un lugar turístico y que lo que se pretende es que se convierta en una localidad ecológica y limpia, así como el rescate del Lago de Atitlán, pues la industria y el comercio no han realizado acciones para minimizar los efectos de la contaminación; **b)** en cuanto a que se transgrede el artículo 4 constitucional por prohibirse las bolsas, *duroport*, pajillas y derivados y no otros productos, las campañas de limpieza subacuáticas tuvieron como resultado la extracción de grandes cantidades de los materiales prohibidos que se hallan en el fondo del lago; procesar esa cantidad de residuos generaría un costo muy alto para un municipio de catorce mil habitantes; **c)** el

hecho de no ser una ley ordinaria, creada por el Congreso de la República, no le quita su carácter de ley, pues fue emitida por el concejo municipal dentro de las facultades que le fueron asignadas legalmente; **d)** con la limitación contenida en el acuerdo municipal en cuestión se busca dar cumplimiento al artículo 64 de la Constitución, que declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación, así como el 66 sobre la protección a grupos étnicos y el Convenio 169 del Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, sin existir la limitación al derecho de propiedad aducida, pues lo que se prohíbe es el uso, distribución y comercialización de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados; **e)** no existe transgresión a la libertad de industria, pues este debe integrarse con el artículo 64 constitucional y que la prohibición fue establecida en función del interés social; **f)** no es certero que se haya extralimitado de sus funciones al dictar la normativa cuestionada porque, según el Texto Fundamental y el Código Municipal, el municipio es una entidad autónoma que puede emitir sus ordenanzas y reglamentos, lo que es atribución del concejo municipal; **g)** en cuanto a lo indicado de que deben tomarse otras medidas para disminuir la contaminación y que no debe hacerse mediante la prohibición que se objeta, indicó que han realizado varios esfuerzos con donaciones, pero todo genera un costo que es difícil que pueda pagar la municipalidad, ya que no se cumple con el principio de quien contamina paga y rehabilita, pues nadie asume esa responsabilidad, inclusive la industria que es la que más daños provoca en el ambiente; y **h)** al resolverse la acción de mérito debe tomarse en cuenta el principio de precautoriedad que establece que debe aplicarse la gestión integral de riesgo cuando exista peligro de daño grave e irreversible; además, que la falta de certeza científica no debe

utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad general promovida. **C) El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales** reiteró lo expuesto al evacuar la audiencia por quince días que le fuera concedida. Añadió que el accionante en su escrito inicial indicó que el acuerdo municipal que contiene los numerales que se reprochan fue publicado el ocho de octubre de dos mil dieciséis; sin embargo, ese día fue sábado y no aparece publicado. Pidió que se declare sin lugar la inconstitucionalidad general parcial planteada. **D) La Cámara de Comercio de Guatemala** nuevamente expuso los argumentos vertidos en la primera audiencia e indicó que, si bien la autoridad edil ha efectuado una serie de medidas con el objetivo de minimizar el impacto que la basura genera, como lo ha señalado en su memorial, no se trata solo del *nylon* o de *duroport*, sino de una serie de factores que generan la contaminación del Lago de Atitlán. Indicó que el Concejo Municipal respectivo busca solucionar en corto plazo un problema que ha estado arraigado por décadas, pero ello no justifica que se violen preceptos constitucionales, ya que en las políticas del gobierno en materia ambiental y las recomendaciones efectuadas por órganos internacionales no se hace mención que la solución sea la prohibición del uso y venta de productos lícitos e inocuos. Pidió que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad planteada. **E) El Ministerio Público** reiteró lo expuesto en su escrito de evacuación de primera audiencia y expresó que las argumentaciones de la accionante no son valederas porque las normas contenidas en el Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, fueron emitidas con base en la facultad de las municipalidades para regular lo relativo a su jurisdicción, en ejercicio de su

autonomía y de las competencias que la Constitución y la ley les asigna. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida y se emitan las demás declaraciones que en Derecho corresponden.

CONSIDERANDO

- I -

Es función esencial de la Corte de Constitucionalidad la defensa del orden constitucional y, como tal, es el órgano jurisdiccional competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidades directas, totales o parciales, promovidas contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general.

En su labor, este Tribunal, a efecto de hacer prevalecer la supremacía de la Constitución Política de la República de Guatemala como cuerpo normativo fundamental del ordenamiento jurídico guatemalteco, procede al estudio analítico respectivo, dirigido a determinar si la normativa que se cuestiona infringe o no los preceptos de aquella. En tal sentido, de existir razones sólidas que demuestren en forma indubitable la transgresión al texto fundamental por contravención o inobservancia de los valores, derechos y principios que este reconoce o garantiza, deberá efectuarse la declaratoria respectiva, quedando sin vigencia el enunciado normativo inconstitucional; en caso contrario, de no apreciarse el vicio denunciado, la desestimación de la pretensión deviene imperativa, manteniendo incólumes los preceptos objetados.

- II -

La Cámara de la Industria de Guatemala planteó inconstitucionalidad general parcial contra los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis, que establecen: *"I) Prohibir el uso, venta y*

distribución de bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados, en el municipio de San Pedro La Laguna, Sololá, a fin de minimizar los graves perjuicios que el exceso de este tipo de productos está generando en el ambiente y el Lago de Atitlán. II) Toda persona individual y jurídica que haga uso de estos productos de único uso, inútiles y no reusables, pajillas, duroport y derivados, será sancionada con una multa de trescientos quetzales exactos (Q. 300.00). III) A las empresas que comercialicen y distribuyan bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados, dentro del municipio de San Pedro La Laguna, se le sancionará con una multa de quince mil quetzales exactos (Q15,000.00)...”. La accionante denunció que la norma objetada contraviene el contenido de los preceptos constitucionales en los artículos 2, 4, 5, 39, 43, 152 y 154, respectivamente, por los motivos que fueron expuestos en la reseña de argumentos en el presente fallo. Solicitó que se acoja su planteamiento y, consecuentemente, las normas reprochadas queden sin vigencia.

Sobre la base de los argumentos en que se apoyó el planteamiento de inconstitucionalidad, esta Corte realizará el examen respectivo en los subsiguientes considerandos.

- III -

El derecho a un medio ambiente sano en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala inicia su articulado con la siguiente frase: “*El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común*”. Este precepto, contenido en el artículo 1, es el reflejo del espíritu personalista de la Constitución y de los valores sobre los cuales se cimentó el Estado de Guatemala: un Estado humanista cuya organización se dirige hacia la protección de los



derechos humanos.

En el siguiente artículo del texto constitucional se estableció que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El último de ellos hace referencia al derecho de toda persona a reforzar sus aspectos morales, físicos e intelectuales. Esto quiere decir que los habitantes tienen derecho a vivir bajo condiciones adecuadas que les permita desarrollar sus capacidades y aptitudes para desempeñarse libremente en la sociedad. Esto no se trata de un derecho aislado, sino que implica una actitud activa por parte del Estado para proveer condiciones sociales que les permita a las personas vivir con dignidad. Al respecto, ha surgido el concepto del derecho a una vida digna.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el artículo 11 que se reconoce “...*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”, e impone la obligación de tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Este derecho tiene como base fundamental el derecho a la vida, es decir, a la existencia de la persona.

El carácter extensivo que se le ha dado a ese derecho se reflejó en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de Villagrán Morales contra el Estado de Guatemala, conocida como el caso de los Niños de la Calle, en la que señaló que “... *el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la*

obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico...” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Villagrán Morales y otros versus Guatemala*, Fondo, diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, Serie C No. 63, párrafo 144; el resaltado es propio). Esta jurisprudencia se funda con lo normado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 26, que establece: “**Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados**” (el resaltado es propio).

Las citas anteriores demuestran que es el Estado el responsable de condiciones que aseguren la existencia de la persona con la creación de las condiciones que la permitan, lo cual implica el reconocimiento de otros derechos para salvaguardar la esencia de la humanidad de la persona, “*lo humano irreductible*” (Término empleado por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali en su discurso pronunciado el catorce de junio de mil novecientos noventa y tres en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos). Por ello debe procurarse la implementación de políticas públicas sociales que conlleven a asegurar el desarrollo integral de la persona, en donde la protección al medio ambiente encuentra su relevancia.

Tras el avance tecnológico y las consecuencias que impactaron al equilibrio



ecológico en la vida del ser humano, **el derecho a un ambiente sano** surge como un derecho de solidaridad o de los llamados de tercera generación. Fue una respuesta al fenómeno identificado como “*contaminación de las libertades*”, lo cual supone afectación a otros derechos fundamentales derivado de los problemas que causa el que no exista limitación al abuso del ser humano sobre los recursos naturales (Pérez Luño, Antonio Enrique. *Las generaciones de derechos humanos. Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 10, España, septiembre-diciembre 1991, página 206). Al respecto, el autor Enrique Pérez Luño señaló que “...en el curso de estos últimos años pocas cuestiones han suscitado tan amplia y heterogénea inquietud como la que se refiere a las relaciones del hombre con su medio ambiental, en el que se halla inmerso, condiciona su existencia y por el que, incluso, puede llegar a ser destruido” (Pérez Luño, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Madrid, Tecnos, 2010, décima edición, página 490).

El ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antonio Cançado Trindade, explicó que el derecho a un medio ambiente sano “...aparece como una extensión natural del derecho a la vida y del derecho a la salud, en cuanto protege la vida humana tanto en el aspecto de la existencia física y la salud de los seres humanos, como en el de las condiciones y calidad de vida dignas. Abarca y amplía, de ese modo, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud. No puede haber duda de que la degradación ambiental constituye una amenaza colectiva para la vida y la salud humanas” (Cançado Trindade, Antonio Augusto, *Derechos de Solidaridad, Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH–, 1994, página 70). En el fragmento anterior, se puede establecer que el

derecho a un medio ambiente sano se convierte en una extensión del derecho a la vida y del derecho a la salud, esto debido a que los recursos naturales son elementos vitales para la existencia humana y su protección conlleva a que las personas puedan vivir más y mejor, pues la contaminación en el medio ambiente causa un sinnúmero de problemas en la salud física, mental y psicológica de las personas. De esto se deriva del hecho que la protección al medio ambiente implica paralelamente la protección de la persona.

Según el autor Luis Jimena Quesada, referido por el jurista local Set Geovani Salguero Salvador, indicó que “...el derecho al medio ambiente sano se le debe presentar como una noción multifacética, o sea como un derecho sintético, pues sus múltiples facetas provocan que a menudo se manifieste como derecho conexo a otros derechos humanos” (Salguero Salvador, Set Geovani, *El derecho a la paz, Guatemala*, Editorial Universitaria, 2014, página 52). El derecho a un medio ambiente sano es una de las raíces para poder garantizar la efectividad de otros derechos, como a la vida, a la salud, a la intimidad personal, a la propiedad, a la información, al desarrollo y a la paz. Ello en virtud de que el ser humano necesita de la naturaleza para poder existir al ser parte de ella, por lo que requiere de su conservación para garantizar su subsistencia. La protección al medio ambiente tiene un carácter dual al significar un derecho y también un deber para la persona humana.

Por su parte Aldo Leopold, citado por Raúl Zaffaroni, afirmó que “*existe una base ética común a todos los seres existentes en la tierra y que, si bien el humano tiene derecho a valerse y alterar la naturaleza, no puede perder una suerte de instinto comunitario que surge de la convivencia y de la cooperación, de la interdependencia con el suelo, las plantas y los animales, pero que éstos*

conservan el derecho a seguir existiendo, en alguna parte incluso en forma inalterada” (Zaffaroni, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el humano*. Argentina, Ediciones Colihue / Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2012, página 58). Este autor nuevamente reitera la conexión intrínseca entre ambiente y el ser humano, en virtud que la persona es también un ser vivo que se desarrolla en un ambiente natural y que necesita de los recursos que la madre tierra provee, como el agua, los alimentos, la tierra, el aire, etcétera, así como respetarlos y hacer un uso correcto de ellos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece el reconocimiento al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y que, entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurará: “b) *El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente...*”. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, en el artículo 11, sí hace un reconocimiento al derecho a un medio ambiente sano, estableciendo lo siguiente: “1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente*”. En las normas de carácter internacional antes citadas se denota la importancia del medio ambiente en el derecho a la salud, tomándose como un elemento de vital importancia para alcanzar el disfrute más alto posible de este derecho y también como una obligación de carácter positivo para los Estados.

La importancia que adquirió la protección del medio ambiente tuvo como

resultado la creación de principios de carácter internacional para tomar las acciones necesarias para prevenir el daño que podía provocar la actividad humana con el aumento de la población y el avance tecnológico en el ambiente. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos. Este instrumento proclamó que es la persona “obra y artífice del medio ambiente que lo rodea”, por lo que es necesario atender las consecuencias de los daños efectuados a lo largo de la historia al ambiente, del cual depende el bienestar humano. El primer principio contenido en la declaración manifestaba que: «El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras...». Ese principio pregona que la protección al medio ambiente es una cuestión que debe atenderse en las esferas internacionales y nacionales por los Estados al tratarse de la realización de un derecho humano, lo cual significa que las acciones dirigidas en favor a este repercuten en la dignidad de la persona. Sin embargo, aquella directriz también muestra la otra cara de la protección del medio ambiente al establecer la obligación por parte de los particulares de asegurar que sus acciones sean tendientes a su preservación y su mejoramiento para las generaciones actuales y las futuras.

Lo anterior se relaciona directamente con el concepto de sostenibilidad, el cual significa la satisfacción de las necesidades actuales sin sacrificar las de las generaciones futuras, es decir, que los actos humanos estén encaminados a un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del

medio ambiente (Naciones Unidas. *Desarrollo sostenible*. Asamblea General de las Naciones Unidas, presidente del 65o período de sesiones. Disponible en línea: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>).

En la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas dos mil trescientos noventa y ocho (2398), emitida en el vigésimo tercer período de sesiones que fue llevado a cabo el tres de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, en la cual se decidió convocar la Conferencia de Estocolmo, se señaló la preocupación de ese organismo internacional por los efectos de "...*la deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano causada por factores tales como la contaminación del aire y de las aguas, la erosión y otras formas de deterioración del suelo, los desechos, el ruido y los efectos secundarios de los biocidas que se ven acentuados por el rápido crecimiento de la población y por la urbanización acelerada*". Con ello manifestó la preocupación de los efectos consiguientes de esos factores en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos. Asimismo, se proclamó que "[l]os dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma".

Posteriormente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de mil novecientos noventa y dos, tuvo como objeto establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y

de desarrollo mundial. En el primer principio estableció que son los seres humanos quienes constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que cuentan con el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, demostrando la tendencia antropocéntrica de la protección del medio ambiente en la esfera de los derechos humanos. De esta forma, la declaración busca realizar una serie de compromisos puntuales para asegurar la protección del medio ambiente por medio del desarrollo sostenible, al indicarse que estos derechos deben responder equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, siendo este parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Asimismo, en el principio 25 se indicó que “[...] *la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables*”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos denotó la importancia de la protección al medio ambiente en el caso de Hatton y otros contra el Reino Unido, de ocho de julio de dos mil tres, indicando lo siguiente: “*la estrecha relación entre la protección de los derechos humanos y la urgente necesidad de una descontaminación del ambiente, nos lleva a percibir la salud como la más básica y preeminente necesidad humana*”. Esta necesidad humana implica, para su respeto y satisfacción, acciones concretas por parte de Estado para evitar la contaminación del ambiente y de daños permanentes en el equilibrio ecológico. La obligación estatal surge del concepto de prevención y de minimización del deterioro.

La protección al medio ambiente está reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 97, que establece: “*Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico*”.



que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación". El precepto citado se encuentra redactado de manera imperativa, reafirmando la obligación del Estado, de las municipalidades y de los habitantes en general para garantizar la conservación del ambiente. No obstante, el deber estatal se deriva del resguardo a un derecho humano que le pertenece a cada individuo y a la colectividad de vivir en un ambiente sano, también esa norma conlleva la responsabilidad de las esferas comunitarias de fomentar una cultura sostenible.

Mediante esta norma es que se desarrolla constitucionalmente el derecho a un medio ambiente sano, derivado del carácter personalista que tiene la Constitución Política de la República de Guatemala, centrado en el ser humano. Este derecho se conjuga con los demás que han sido reconocidos en el Texto Fundamental para conceptualizar las bases de la dignidad. El ser humano necesita de un ambiente natural libre de todo tipo de contaminación, así como también de lo artificial, para simplificar su forma de vida e inclusive de los mecanismos que se han desarrollado con la tecnología para su dignificación. Sin embargo, es importante tomar en consideración que la industria ha conducido a afectaciones negativas al ambiente y, por ello, su protección se ha desarrollado como una obligación asumida por los Estados, para velar en la preservación del equilibrio ecológico y de la vida.

Al interpretar el precepto constitucional anterior, la Corte de Constitucionalidad ha establecido que "[a] Estado le corresponde, por disposición constitucional, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo que se traduce en

*una obligación positiva con un alto grado de responsabilidad, ya que **la preservación del equilibrio ecológico conlleva tomar las medidas necesarias para prevenir daños al medio ambiente y, si el daño fue causado, las que sean necesarias para restaurar ese equilibrio**, lo cual implica un grado de responsabilidad por no haber prevenido a tiempo".* De la misma manera, ha establecido que *"El respeto al derecho a un medio ambiente sano no queda agotado con el mero cumplimiento de actos iniciales tendientes a su protección, sino que se **requiere de una conducta constante** en pro del cumplimiento sostenido de las medidas necesarias para su preservación"* (expediente 3102-2009, sentencia de once de agosto de dos mil diez; el resaltado es propio).

Asimismo, se ha establecido que *"[e]l Derecho Ambiental exige que para el máximo aprovechamiento de los recursos naturales del sistema, se debe tener en cuenta la protección de las generaciones futuras, en un contexto de desarrollo sustentable"* (dentro del expediente 941-2005, sentencia de cinco de septiembre de dos mil seis) y que *"...es de carácter preventivo; en ese sentido, tiende a evitar los daños que sobre el medio ambiente puedan operarse"* (dentro del expediente 36-2008, sentencia de veintidós de junio de dos mil diez). Con los segmentos anteriormente citados, esta Corte ha establecido que el derecho ambiental está encaminado a la prevención de daño ambiental que es ocasionado por la actividad humana y que la protección al ambiente debe estar dirigida de conformidad con el principio de sustentabilidad, en cuanto a evitarse el agotamiento de los recursos naturales que son básicos para la supervivencia humana. De ahí la obligación de las autoridades públicas de velar por una utilización racional de los recursos naturales para su mayor aprovechamiento y para asegurar la supervivencia de la especie, pues es en el ambiente natural que la persona se desarrolla y obtiene los

bienes que aseguran su vida, como alimentos, agua y aire. Además de la supervivencia, se hace necesario establecer que el derecho a un medio ambiente sano repercute en el respeto de otros derechos humanos que igualmente son básicos para garantizar a la persona una vida digna, como lo son el derecho al agua, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la alimentación, a la educación y a la libertad.

– IV –

Facultades del municipio sobre la adopción de medidas restrictivas para proteger el medio ambiente

El argumento principal de la entidad accionante en la inconstitucionalidad de ley que ahora se resuelve radica en cuestionar la facultad del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, para prohibir el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados en esa localidad; así como la de imponer multas a las personas individuales y jurídicas que hagan uso de esos productos y de quienes las comercialicen y distribuyan.

Para el análisis de ese cuestionamiento, se trae a cuenta que la sentencia dictada el trece de junio de dos mil, por esta Corte se estableció que la inconstitucionalidad de ley de carácter general “...*puede incurrirse en ilegitimidad de manera indirecta, cuando, por la forma, se infrinja el orden constitucional, bien sea porque la autoridad de la que emana el precepto carezca de competencia o la produzca inobservando reglas fundamentales para su formación y sanción o cuando no exista la adecuada correspondencia jerárquica con una norma superior que la habilite*” (el resaltado es propio). De conformidad con lo transcrito, la inconstitucionalidad de normas también puede plantearse cuando existen vicios formales en el procedimiento legislativo que se realizó para su obtención, siendo

por un vicio formal o *interna corporis*, los cuales pueden darse conforme a dos supuestos: **a)** porque la autoridad que creó la normativa no tenía competencia para ello; y **b)** porque se inobservó el procedimiento para su aprobación. En la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, se hicieron ver vicios materiales (o de fondo) y formales en la emisión del Acuerdo 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá. Sobre el último de ellos, la accionante denuncia la carencia de competencia por parte de esa autoridad edil para prohibir el comercio con bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, pues la Constitución, en el artículo 43, le otorga la facultad de limitar la libertad de industria, comercio y trabajo únicamente al Congreso de la República por medio de una “ley”. Para analizar el argumento anterior, es necesario traer a cuenta el fundamento normativo señalado por la autoridad emisora de la norma objetada y verificar su competencia para emitirla.

En primer término se evocó el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “*Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a. Elegir a sus propias autoridades; b. Obtener y disponer de sus recursos; y c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos*”.

Dentro del Derecho Administrativo guatemalteco, el municipio es concebido como unidad básica de la organización territorial del Estado y como institución autónoma. El artículo 2 del Código Municipal expresa los anteriores conceptos, indicando además que es el espacio inmediato de participación ciudadana en asuntos públicos. El ordenamiento jurídico nacional considera al municipio no solo

como un segmento del territorio, sino que lo ha dotado de personalidad jurídica para “*atender los servicios públicos locales*” y cumplir el fin último del Estado, que es el bien común. Sobre esto, el autor mexicano Jorge Fernández Ruiz indicó que el *telos* del municipio es doble: el primero consiste en establecer y mantener una relación social dado por razones de vecindad e intereses comunes con sujeción a un régimen jurídico propio; y el segundo, en prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades más elementales de sus moradores y realizar obras públicas requeridas por la comunidad. (Fernández Ruiz, Jorge. *Los servicios públicos municipales*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, página 83).

El artículo 3 del Código Municipal fortalece esta conceptualización de lo que es municipio al indicar que “[e]n ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda...”.

Por su parte, en el artículo 9 del mismo cuerpo legal se señala que “[e]l Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal,

el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio...”. Para complementar lo normado en esa disposición, el artículo 33 establece que “[c]orresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”. En las normas citadas se establece la competencia del concejo municipal, como autoridad máxima del gobierno edil, para tomar las decisiones que fueren necesarias para satisfacer las necesidades de los vecinos, así como cumplir con las funciones que la Constitución Política de la República de Guatemala les ha asignado.

Entre las competencias que el Código Municipal establece para los Concejos, se dispone en el artículo 35 que entre ellas se encuentra: “a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales”. Esto indica que el municipio es un ente creado para la toma de decisiones locales por parte de la circunscripción territorial, según sus necesidades. Esto en conjunto con lo establecido en el artículo 67, que trata de la gestión de intereses del municipio, estableciendo que para ello, dentro del ámbito de sus competencias propias, “...puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

La protección al medio ambiente es uno de los asuntos que se ha encargado a los municipios; ello se afirma dado que el precepto constitucional que contiene la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano –artículo 97– establece que “El Estado, **las municipalidades** y los habitantes del territorio nacional, **están obligados** a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico



que **prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación**” (el resaltado es propio). El municipio tiene la obligación de velar por la prevención de la destrucción del medio ambiente y de establecer las medidas pertinentes para mantener el equilibrio ecológico de conformidad con los recursos naturales y los sistemas ecológicos que se encuentran en el respectivo espacio territorial, tomando en cuenta el impacto de las actividades que realiza el ser humano en el entorno natural y los daños que pueden ser provocados.

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente establece en el artículo 1 que “[e]l Estado, **las municipalidades** y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que **prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente**” (el resaltado es propio).

Esta norma refuerza, a nivel ordinario, la obligación de las entidades ediles de prevenir la contaminación y de proteger el medio ambiente, incluyendo que la utilización de los recursos naturales debe hacerse en forma racional. Esto significa que las municipalidades tienen como obligación la toma de decisiones e implementación de proyectos que tomen en cuenta estos factores para garantizar una eficaz protección de los recursos naturales, de conformidad con la forma de vida de sus habitantes.

En anteriores oportunidades, este Tribunal ha señalado que el Código Municipal tiene como finalidad desarrollar los principios constitucionales referentes

a la organización, gobierno, administración y funcionamiento del municipio y demás entidades locales –artículo 1–; además, determina, dentro de las competencias del Concejo Municipal, la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables de su respectivo municipio –literal y) del artículo 35– (Corte de Constitucionalidad; expedientes 3095-2006 y 3102-2009, sentencias de diecisiete de abril de dos mil seis y once de agosto de dos mil diez).

Por esta razón, el Código Municipal también establece como otra de sus competencias generales, en el artículo 35, “y) *La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio*”. De igual manera, como competencias propias de las municipalidades –artículo 68– se hallan el abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, el alcantarillado, la recolección, el tratamiento y la disposición de desechos sólidos y limpieza y ornato; además de la promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio –literales a) y l), respectivamente–.

Asimismo, el Código de Salud regula en sus artículos 68 y 72 que las municipalidades son las encargadas, junto con el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la comunidad organizada, de promover un ambiente saludable que favorezca el desarrollo pleno de los individuos, familias y comunidades; así como el desarrollo de programas de cuidado personal y de reducción de riesgos a la salud vinculados con desequilibrios ambientales u ocasionados por contaminantes químicos, físicos o biológicos. Ese mismo cuerpo legal establece la obligación de las municipalidades abastecer el agua potable a las comunidades situadas dentro de su jurisdicción territorial. Para ello, se le exige también “...*proteger y conservar las fuentes de agua y apoyar y colaborar con las políticas del Sector, para el logro de la cobertura universal dentro su jurisdicción*”.

territorial, en términos de cantidad y calidad del servicio”. Por su parte, el artículo 102 del Código de Salud dispone también que “[c]orresponde a las Municipalidades la prestación de los servicios; **de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos** de acuerdo con las leyes específicas y en cumplimiento de las normas sanitarias aplicables...” (el resaltado es propio).

En el Acuerdo Municipal 111-2016, el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, estableció la prohibición del uso, la venta y la distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados en esa localidad, con la finalidad de minimizar los graves perjuicios que el exceso de esos productos está generando en el ambiente y, específicamente, en el Lago de Atitlán, que bordea el territorio edil. Además, establece multas de trescientos quetzales a las personas haga uso de esos productos y de quince mil quetzales a las empresas que los comercialicen y distribuyan, cuya reincidencia será sancionada con el doble del valor. De conformidad con lo argüido en la acción de inconstitucionalidad, la Cámara de la Industria de Guatemala indicó que esa normativa riñe, entre otros, con la libertad de industria, comercio y trabajo reconocida en el artículo 43 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual señala: “Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo, salvo las limitaciones que **por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes**” (el resaltado es propio).

En el escrito de inconstitucionalidad, la entidad accionante ha citado un extracto del fallo contenido dentro del expediente 444-98, de diez de noviembre de mil novecientos noventa y ocho. El caso conocido en esa oportunidad corresponde a una apelación de sentencia en amparo en que se denunció la orden verbal

expresada por el Juez de Asuntos Municipales de San Antonio, departamento de Suchitepéquez, por la cual se le negó a Francisco Suhul Chocoj la venta de boletas que autorizan el destace de semovientes semanalmente. En esa oportunidad, esta Corte estimó lo siguiente: “...*El comercio, entendido como la actividad lucrativa que ejerce cualquier persona física o jurídica, sea en forma individual o colectiva, intermediando directa o indirectamente entre productores y consumidores, con el objeto de facilitar y promover la circulación de la riqueza, se encuentra especialmente reconocido y protegido por el artículo 43 de la Constitución Política de la República, el cual preceptúa que el mismo puede ejercerse libremente, salvo -reza la norma- las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes. Como puede apreciarse, **este precepto formula una reserva en lo relativo a que sólo mediante leyes -dictadas por el Congreso de la República-** puede restringirse la actividad de comercio; de ahí que si la disposición municipal que ahora se analiza no posee ese rango resulta ser contraria a la norma constitucional citada...*” (el resaltado es propio). Ese criterio ha sido reiterado por esta Corte en resoluciones de inconstitucionalidad de carácter general de ley de cinco de noviembre de dos mil quince, cinco de noviembre de dos mil nueve, tres de febrero de dos mil quince y veintisiete de septiembre de dos mil once dentro de los expedientes 4503-2013, 2162-2009, 2280-2013 y 4468-2009, respectivamente. Este razonamiento de la Corte de Constitucionalidad ha sido óbice para establecer una condición del poder estatal para estrechar el alcance de los derechos humanos que está obligado a respetar y garantizar conforme el Texto Constitucional, imponiendo como requisito que debe ser a través de “*leyes*”.

No obstante lo anterior, este Tribunal considera que el Congreso de la República de Guatemala, mediante la emisión del Código Municipal, el Código de



Salud y la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, ha facultado a las municipalidades la competencia de *“recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato”*, la *“prestación de los servicios; de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos”*, aunado a la obligación constitucional de *“propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico”*. Por ese motivo, se puede establecer que el legislador ordinario incluyó como competencia municipal el tratamiento y disposición de desechos sólidos, lo que conlleva a que tiene la facultad de tomar las decisiones pertinentes para poder llevar a cabo esa función, como dictar acuerdos y reglamentos. Por tal razón, el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, al dictar el Acuerdo Municipal 111-2016 que prohíbe el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, actuó dentro de las facultades que le fueron asignadas legalmente en virtud del precepto constitucional que establece la obligación de las municipalidades de propiciar medios para la prevención de la contaminación y la preservación del equilibrio ecológico.

Ello con razón de que la municipalidad de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, es la encargada del tratamiento y disposición de desechos sólidos, debiendo también crear normativa que permita de una mejor manera llevar a cabo esta función, incluso con aquellas cuyo fin es aminorar y/o erradicar un producto que es causa de contaminación en la mayor fuente de agua potable en esa localidad y que constituye un medio de vida para los habitantes del municipio por ser fuente de alimento, de agua y de trabajo. Se denota que la finalidad de las autoridades ediles al emitir la normativa objetada es cumplir con la obligación que la Constitución Política de la República de Guatemala les ha

impuesto en cuanto a la protección al ambiente y que por ello se dictó la normativa que introduce la limitación del uso, venta y distribución de los materiales respectivos es justificada. Además, debe establecerse que el objeto de la norma es evitar que los pobladores hagan uso de estos productos y que utilicen alternativas que no produzcan la contaminación a largo plazo que sí generan las bolsas plásticas, las pajillas y el *duoport*. De tal manera que la regulación del uso, venta y distribución de aquellos productos de único uso y no reutilizables es una disposición dictada de conformidad con el fin del Estado, que es el bien común, pretendiendo como objetivo garantizar a las personas vivir en un medio ambiente sano.

Es importante hacer mención que este Tribunal se ha pronunciado de manera similar en un caso en que se denunció la inconstitucionalidad del artículo 6 del Reglamento Para la Autorización y el Uso de Megáfonos o Equipos de Sonido Expuestos al Público en el Municipio de Guatemala, al establecer límites en cuanto al horario y decibeles en el uso de megáfonos y equipos reproductores de sonido expuestos al público, arguyendo el accionante que únicamente pueden ser fijados por leyes ordinarias emitidas por el Congreso de la República. Al respecto, este Tribunal estimó lo siguiente: *“... la finalidad fundamental de la Administración Pública es la obtención del bien común o bienestar general de toda la población, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 1º. Atendiendo a ello, se otorga al Estado a través de las leyes, reglamentos y disposiciones generales la facultad de limitar y regular los derechos individuales, los cuales para hacerse efectivos en todos y cada uno de los integrantes de una sociedad, precisan de no ser absolutos sino pasibles de las fronteras que impone el derecho de los otros. Por su parte, el artículo 97 del citado*

cuerpo de normas fundamentales, obliga al Estado, a las municipalidades y a los habitantes del territorio nacional a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente; asimismo, conforme los artículos 2, 3 y 5 del Código Municipal, el municipio es autónomo, elige a sus autoridades administrativas y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y su fortalecimiento económico. En ese orden, el artículo 35 de dicho cuerpo legal establece dentro de las atribuciones del ente municipal, entre otras, la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales, mediante los cuales regule todos los aspectos posibles en favor de la preservación y promoción de los derechos de los vecinos; y, en cuanto al tema que nos ocupa, es necesario hacer hincapié en que el artículo 68 del citado cuerpo normativo establece como competencia propia del municipio la autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio. La preceptiva referida permite advertir que la Municipalidad de Guatemala está obligada a reglamentar el uso de de [sic] apartados [sic] reproductores de sonido en este municipio, tal y como lo hizo al emitir el Acuerdo COM-2-2012, que lleva implícito regular las condiciones en que se podrán utilizar, las que se encuentran establecidas en el artículo 6 que cuestiona el accionante; de ahí que es dable afirmar que la intención del legislador ordinario, al establecer como competencia específica del municipio la autorización para el uso de los aparatos reproductores de sonido en esa circunscripción, es precisamente admitir mediante norma legal limitaciones al ejercicio de aquella actividad, tales como el horario y decibeles que el precepto reglamentario objetado regula. De esta manera, **el Acuerdo Municipal**

impugnado cumple con promover el bienestar general de los vecinos de la ciudad de Guatemala, especialmente en lo que toca a la prevención y control de la contaminación auditiva, y no se aprecia de su contenido material, específicamente del artículo 6 impugnado, que limite o prohíba el desarrollo del [sic] la actividad que regula, sino, impone cumplir con los requisitos necesarios para su ejecución; en otras palabras, no limita la libertad de industria, comercio y trabajo, sino garantiza el libre ejercicio de ella, siempre y cuando se atiendan los parámetros fijados por la autoridad, en este caso la Municipalidad de Guatemala, los que se han emitido con fundamento en lo previsto en una ley emanada del Congreso de la República, que la faculta para ello. De tal cuenta, se concluye que la Municipalidad no se ha arrogado potestad legislativa al emitir el Reglamento enjuiciado y esta Corte no encuentra que el precepto reglamentario que se analiza, sea contrario a los artículos 43, 154 y 157 y 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala". (Expediente 659-2012, sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil doce; el resaltado es propio).

En otro caso, este Tribunal conoció la inconstitucionalidad promovida por Andrés Hernández Martínez contra el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 173-2010 que modifica el artículo 79 del Acuerdo Gubernativo 431-2007 y el artículo 80 del Acuerdo Gubernativo 431-2007, de fecha diecisiete de septiembre de dos mil siete, que contiene el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental. En esa oportunidad, en sentencia, se señaló: "...el Presidente de la República en su función de reglamentar la ley, en el caso concreto la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, dispuso la creación del artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 173-2010, el cual reforma el artículo 79 del Acuerdo Gubernativo 431-

2007 que contiene el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, no invadiendo funciones que son propias del Congreso de la República, ya que el **Estado no solo debe limitarse a prevenir el daño al medio ambiente mediante la emisión de leyes, sino que es ineludible el ejercicio positivo en tomar acciones para preservarlo y evitar que otros lo destruyan**, lo que se manifiesta en la emisión de la norma analizada tanto en concordancia con lo establecido en el Texto Supremo, como en la observancia de las obligaciones internacionales adquiridas y lo señalado en la normativa ordinaria, la protección y mejoramiento del medio ambiente, los recursos naturales y culturales son fundamentales para el desarrollo social y económico del país...” (sentencia de dieciséis de agosto de dos mil once, dentro del expediente 1397-2011; el resaltado es propio). En la consideración citada, la Corte destaca la importancia de la obligación de satisfacer el derecho a un ambiente sano que tiene el Estado; es decir, a tomar las acciones necesarias para prevenir y erradicar la contaminación y otras causas que afectan el equilibrio ecológico. Es por ello que se establece que ese deber estatal no se encuentra aislado para ser cumplido por el Congreso de la República, sino que el Organismo Ejecutivo también debe tomar parte en la emisión de reglamentos que regulen el actuar del ser humano al utilizar los recursos naturales; lo mismo sucede con las municipalidades, ya que ellas también son llamadas para accionar en cuanto a la protección del medio ambiente.

De igual manera, en el fallo de dieciocho de marzo de dos mil nueve, dentro del expediente 536-2007, la Corte de Constitucionalidad ha indicado que “la disposición fundamental utiliza el concepto ley en sentido material [refiriéndose al artículo 5º del Texto Constitucional], no formal, es decir, atendiendo no al órgano emisor del precepto normativo de que se trate, sino a la naturaleza de este,

comprendiendo toda norma jurídica de carácter general, emitida con el objeto de regular las relaciones sociales a fin de asegurar la pacífica convivencia, siendo indiferente el órgano del que haya emanado. De esa cuenta, **dentro del concepto de ley contenido en el artículo 5o de la Constitución, tienen cabida**, además de los Decretos del Congreso de la República (leyes ordinarias), entre otras clases de normas, **los Reglamentos emitidos por la autoridad municipal**, como el que se impugna, deviniendo que la libertad de acción consagrado por el citado precepto fundamental puede ser limitada por aquellas prohibiciones que aquél imponga a los administrados. En tal sentido, no se evidencia el vicio imputado al artículo 18o reglamentario” (el resaltado es propio). De lo anterior se establece que el concepto de “ley” a la que obedecen los preceptos constitucionales, como el 5º y el 43, tienen una base contenida en facultades que han sido designadas a los órganos estatales o a las entidades autónomas para cumplir con la función que el propio Texto Fundamental les ha establecido y que tienen como finalidad conjunta el bien común y la protección de la persona humana.

Por las anteriores consideraciones, las motivaciones *interna corporis* de la inconstitucionalidad dirigida contra los numerales I, II y II del Acuerdo Municipal 111-2016 de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, no tienen sustento conforme a lo expuesto por el accionante, en virtud de que la municipalidad en cuestión emitió la norma objetada conforme a una competencia propia que le fue otorgada por el Congreso de la República de Guatemala mediante dos leyes ordinarias –Código Municipal y Código de Salud– y, según se detalló con anterioridad, con el fin de cumplir con la obligación que le impone la propia Constitución de proteger el medio ambiente.

En cuanto a la facultad del Concejo Municipal para sancionar a quienes no



cumplan con la ordenanza contenida en el acuerdo referido, cabe destacar que el Código Municipal dispone en el artículo 151 que “**En el ejercicio de su facultad sancionatoria**, la municipalidad podrá imponer, según sea el caso, las siguientes sanciones por faltas administrativas o infracciones legales administrativas cometidas contra las ordenanzas, reglamentos o disposiciones municipales y el presente Código: [...] b) Multa. [...] Las sanciones serán aquellas determinadas expresamente en las leyes y reglamentos, así como en las ordenanzas, acuerdos y disposiciones municipales; y aplicadas por el juez de asuntos municipales o el alcalde municipal, a falta de juzgado de asuntos municipales; y se aplicarán con sujeción al orden señalado. Las multas se graduarán entre un mínimo de cincuenta quetzales (Q.50.00), a un máximo de quinientos mil quetzales (Q.500,000.00), según la naturaleza y gravedad de la falta. Sin embargo, cuando la gravedad de la falta afecte notoriamente los intereses del municipio, el monto del rango superior de la sanción podrá elevarse al cien por ciento (100%) del daño causado” (el resaltado es propio). De lo señalado en esta norma puede establecerse que, en efecto, la autonomía municipal abarca la facultad de sancionar a las personas, individuales y colectivas, cuyas acciones contraríen lo dispuesto en las ordenanzas y reglamentos que en ellas se establecen a efecto de regular conforme a las competencias que la ley le ha asignado. Aunado con la competencia que ha sido establecida de limitar el uso, la venta y la distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, conforme a las normas constitucionales y ordinarias que fueron citadas, se puede advertir que no existe exceso en el uso de sus facultades al establecer sanciones para garantizar el cumplimiento de una ordenanza a favor de la protección al medio ambiente.

**Examen de proporcionalidad sobre la medida empleada por el municipio de
San Pedro la Laguna, departamento de Sololá**

La prohibición del uso, la comercialización y la distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados, contenida en los numerales objetados del Acuerdo Municipal 111-2016, constituye una medida que debe ser examinada bajo la óptica constitucional como restricción o condicionamiento a la libertad e igualdad –artículo 4 de la Constitución Política de la República–, la libertad de acción –artículo 5 ibídem–, el derecho de propiedad –artículo 39 ibídem– y la libertad de industria, comercio y trabajo –artículo 43 ibídem– de las personas individuales o jurídicas que residen o transitan por el municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, y de quienes se dedican a la comercialización de los productos prohibidos en esa localidad. Esto frente al derecho a un medio ambiente sano establecido en los artículos 44 y 97 de la Constitución.

Derivado de lo anterior, este Tribunal estima pertinente, para verificar si la medida anteriormente descrita se encuentra dentro de los parámetros de constitucionalidad para continuar con vigencia dentro del ordenamiento jurídico, que debe emplearse el “test de proporcionalidad”. Robert Alexy fue el creador de este método de interpretación, el cual se fundamenta en la diferenciación entre reglas y principios. Las primeras, para el referido autor, constituyen normas que ordenan una situación de forma condicionada y categórica; son mandatos definitivos. Al existir conflicto entre reglas se utiliza la *dimensión de validez*, esto significa verificar cuál es la regla aplicable y la otra es declarada inválida, sin otras posibilidades. Por su parte, los principios son mandatos de optimización, es decir, normas que ordenan que una situación sea realizada en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto permite que los

principios puedan ser cumplidos en diferente grado. A diferencia de las reglas, un conflicto de principios tiene su lugar en la dimensión del peso, que consiste en realizar una "*ponderación*" de los intereses opuestos. Esto significa medir, como en una balanza, cuál es el principio que pesa más en determinadas circunstancias, sin eliminar al de menor peso del sistema jurídico. Alexy denominó a esta forma de interpretación el principio de proporcionalidad y para su examen propone tres subprincipios: de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. (Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Traducción por Ernesto Garzón Valdés. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, páginas 81 a la 91)

Este modelo para ponderar principios constitucionales en conflicto ha sido utilizado por este Tribunal Constitucional al dictar sentencia en casos precedentes, entre otras, las de seis de septiembre de dos mil doce, doce de noviembre de dos mil trece, once de julio de dos mil catorce y catorce de julio de dos mil dieciséis, emitidas dentro de los expedientes acumulados 3-2011, 4-2011 y 52-2011, acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011, 5352-2013 y 5009-2013, respectivamente. Asimismo, este método ha sido empleado en la práctica jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y varios tribunales constitucionales de diversas latitudes, entre los cuales cabe destacar, por su decisiva contribución a la configuración de este método, al Tribunal Constitucional Federal alemán.

El mencionado *test* permite comprobar, racional y objetivamente, si está dotada de legitimidad constitucional cualquier disposición legal, mediante la cual, se establezca alguna limitación al ejercicio de derechos fundamentales, a partir de

la verificación de cuatro requisitos:

A. Debe tener por propósito preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso y relevante.

B. Debe constituir medio adecuado para coadyuvar a la promoción o realización del fin descrito en la literal anterior *–idoneidad–*.

C. Debe constituir medio necesario para conseguir el resultado deseado, sin que existan otras medidas menos gravosas para el efecto *–necesidad–*.

D. El beneficio que conlleva para el fin descrito en la literal A debe ser mayor al perjuicio para el derecho afectado *–proporcionalidad en sentido estricto–*.

Los elementos de análisis referido son lineamientos que permitirán determinar si la prohibición del uso, comercialización y distribución de bolsas plásticas, pajillas, *duroport* y derivados en San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, es una medida adecuada al contenido de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo cual le provee de legitimidad dentro del sistema jurídico. Por ello se procede de la siguiente manera:

A. El *objetivo* de la medida es la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y el equilibrio ecológico en la localidad de San Pedro La Laguna, específicamente del Lago de Atitlán. En el Considerando II del acuerdo relacionado se establece que esa norma pretende *“reducir los niveles de contaminación generados por el uso de bolsas plásticas, duroport, pajillas y sus derivados, dado que los daños que causan sobre los ecosistemas naturales del Lago y sobre la calidad de vida de las personas del municipio y la cuenca son de grandes magnitudes”*. Como es de conocimiento general, el Lago de Atitlán es un cuerpo de agua de gran importancia en el departamento de Sololá, por ser una de las fuentes económicas principales. Ello en virtud del atractivo turístico que es para

visitantes nacionales y extranjeros, lo cual ha generado que los habitantes de los municipios que lo rodean, incluido el de San Pedro La Laguna, dependan económicamente del turismo. Asimismo, por ser una fuente de agua dulce, los habitantes lo utilizan para riego de hortalizas a la orilla de la playa y como fuente de agua potable para consumo humano.

La medida establecida en el acuerdo municipal referido pretende evitar que productos de plástico y *duroport* –poliestireno expandido– “...de único uso, inútiles y no reusables” sigan causando daños ambientales en el entorno natural de San Pedro La Laguna, especialmente del Lago de Atitlán, ya que estos materiales causan contaminación “por cientos de años” en las aguas, los suelos y la atmósfera, afectando la calidad de vida de las personas que habitan el municipio y la cuenca. De acuerdo con la organización no gubernamental de carácter internacional Greenpeace, “se estima que en 2020 el ritmo de producción de plásticos habrá aumentado un 900% con respecto a niveles de 1980 (más de 500 millones de toneladas anuales)” y que “[l]a mayor parte de los plásticos se emplean en la fabricación de envases, es decir, en productos de un solo uso” (Greenpeace. *Plásticos en los océanos. Datos, comparativas e impactos*. España, Dossier de prensa, disponible en línea: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/plasticos/plasticos_en_los_oceanos_LR.pdf). Según esa organización, las bolsas plásticas se tardan en descomponer cerca de cincuenta y cinco años. De igual forma, otros productos plásticos de un solo uso tardan incluso más que ese tiempo, como las botellas de plástico que se degradan en aproximadamente quinientos años y los vasos plásticos entre sesenta y cinco y setenta y cinco años. Los impactos que provocan estos productos en los océanos, según esta investigación, recaen en la vida

marina, pues causa enredos, asfixia, estrangulación o desnutrición de los animales que habitan en ese medio, lo cual también puede suceder en cuerpos de agua como un lago. Asimismo, se señala que “[l]os *microplásticos* [los cuales provienen de la rotura de piezas más grandes o porque se fabrican directamente en ese tamaño] *pueden ser ingeridos por la fauna marina, incluyendo el plancton, los crustáceos y los peces, y pueden causar problemas, tanto por su presencia física en el intestino como a causa de los contaminantes químicos que llevan. Incluso pueden llegar a ser pasados a lo largo de la cadena alimentaria hasta llegar a nuestros platos*” (Locus citato).

Con respecto al *duroport* o poliestireno expandido, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, realizó un estudio al respecto en el que indicó que “es un material *químicamente inerte no biodegradables, es decir, que no se descompone, no se desintegra, no desaparecen en el medio ambiente y no contiene CloroFluoroCarburos (CFC), por consiguiente los EPS [poliestireno expandido] no puede químicamente contaminar el suelo, el agua o el aire. Sin embargo puede ser un problema ambiental si no se reciclan porque es considerado como un material eterno. [...] no se degradan en su entorno, su eliminación por lo tanto es un problema de grandes dimensiones, ya que es acumulativo...*” (Martínez López Crystell y José Ramón Laines Canepa, Poliestireno expandido (EPS) y su problemática ambiental. *Kuxulkab', Revisa de Divulgación*, volumen XIX, número 36, México, División Académica de Ciencias Biológicas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, enero - junio de 2013, página 64; el resaltado es propio).

La prohibición de productos elaborados de materiales cuya degradación es lenta y que provoca contaminación del medio ambiente es el objeto de la emisión



del acuerdo municipal cuyos numerales son objetados en esta acción. Esto encuentra su justificación en el deber de protección al medio ambiente, prevención de la contaminación y el mantenimiento del equilibrio ecológico que el propio Texto Constitucional le designa a las municipalidades en el artículo 97. Asimismo, los efectos del establecimiento de la medida contenida en él estriban en el derecho de toda persona a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la salud y al acceso a agua potable. Ello denota que existe un fin legítimo en la adopción de la medida de prohibir el uso, comercialización y distribución de bolsas plásticas, *duroport* – poliestireno expandido–, pajillas y derivados en el municipio de San Pedro La Laguna.

B. Al efectuar *el análisis de idoneidad*, se debe establecer si la medida restrictiva constituye un medio adecuado para alcanzar el objetivo. La prohibición del uso, comercialización y distribución de ciertos productos obtenidos del plástico y del poliestireno estirado posibilita que se disminuya que estos materiales sean desechados por los pobladores del municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, lo cual a su vez evita que sean vertidos en las aguas del Lago de Atitlán con el que colinda. Esto favorece el equilibrio ecológico en este cuerpo de agua que sirve a las personas que habitan el lugar para alimentarse, regar las siembras y trabajar del turismo que atrae la belleza del lago, la cual se mantiene también por la limpieza en el lugar. La prohibición de esos materiales es una medida directa y eficaz para evitar la destrucción que ellos provocan el ambiente, el agua potable y la salud de los vecinos.

Es importante hacer mención que la prohibición y reducción de los productos provenientes del plástico y el *duroport* –poliestireno expandido– es una tendencia a nivel mundial. En Ruanda, desde dos mil seis, las bolsas plásticas

están prohibidas y se utilizan bolsas reusables o de papel para entregar los productos en las tiendas. (*Rwanda gets tough on plastic bags*. BBC. Reino Unido, diecisiete de enero de dos mil seis. Disponible en línea: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4619748.stm>). En enero de dos mil diecisiete, en la capital de India, Nueva Delhi, el Tribunal Verde Nacional –*National Green Tribunal*– prohibió las bolsas, cubiertos y vasos de plástico de un solo uso (Johnston, Ian. *India just banned all forms of disposable plastic in its capital*. Independent. Reino Unido, veinticinco de enero de dos mil diecisiete. Disponible en línea: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/india-delhi-bans-disposable-plastic-single-use-a7545541.html>). En Francia, en septiembre del dos mil dieciséis, se legislaron medidas para la erradicación de vajillas y cubiertos desechables. En esta normativa se estableció que, a partir del dos mil veinte, esos productos deben estar elaborados con un cincuenta por ciento de sustancias biodegradables. En dos mil veinticinco, el porcentaje crecerá de sesenta por ciento. (Vilaseró, Manuel y Eva Cantón. *Guerra europea contra el plástico*, El Periódico. España, trece de septiembre de 2016. Disponible en línea: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/medio-ambiente/francia-prohibe-platos-plastico-5376216>).

En América Latina también existen ejemplos sobre medidas contra el plástico no reutilizable. En la Ciudad de México, en dos mil diez, entró en vigor de uno de los apartados más polémicos de la Ley de Residuos Sólidos, que prohíbe el uso de bolsas de plástico no biodegradable. En este se establece que las tiendas no podrían regalar las bolsas, a menos que sean biodegradables, de lo contrario debían ser pagadas por los usuarios (*Entra en vigor este jueves la ley que prohíbe el uso de bolsas de plástico*. Expansión. México, diecinueve de agosto de dos mil

diez. Disponible en línea: <http://expansion.mx/nacional/2010/08/19/entra-en-vigor-este-jueves-la-ley-que-prohibe-el-uso-de-bolsas-de-plastico>). Colombia emitió la resolución 0668, por la cual el gobierno reglamentó el uso racional de bolsas de plástico, estableciéndose que todas las bolsas de un tamaño menor a 30x30 centímetros o un calibre menor a cero . nueve milésimas de pulgada, deberán salir de circulación a partir del treinta de diciembre de dos mil dieciséis (*No más bolsas plásticas desde el 30 de diciembre*. El Espectador. Colombia, veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis. Disponible en línea: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/no-mas-bolsas-plasticas-el-30-de-diciembre-articulo-672082>). En Buenos Aires, Argentina, a partir de dos mil diecisiete, se prohibieron las bolsas no biodegradables livianas, utilizables para transporte de mercaderías, en los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas, menor a 50 micrones de espesor, comúnmente denominada “de un solo uso” o tipo camiseta, las oxodegradables u oxidegradables y las no biodegradables menores o iguales a quince centímetros por veinte centímetros. (Argentina Ambiental, *Prohibición de uso de bolsas y sobres no biodegradables, Resolución 341/16*, Argentina, disponible en línea: <http://argentinambiental.com/legislacion/ciudad-bs-aires/resolucion-34116-prohibicion-uso-bolsas-sobres-no-biodegradables/>).

En cuanto a prohibición de productos elaborados de poliestireno expandido, en Estados Unidos más de 70 ciudades lo han prohibido. Nueva York impuso la medida para prohibir el uso de este material al proporcionar alimentos; sin embargo, la Suprema Corte de ese Estado la revocó al tomar en cuenta el ofrecimiento de los manufactureros de crear formas y tecnología para su reciclaje en grandes cantidades (Mueller, Benjamin. *Judge Strikes Down New York City's*

Ban on Foam Food Containers, New York Times. Nueva York, veintidós de septiembre de dos mil quince. Disponible en línea: <https://www.nytimes.com/2015/09/23/nyregion/judge-strikes-down-new-york-city-ban-on-foam-food-containers.html>).

Con el resumen de las publicaciones anteriores, se establece que la prohibición de productos de plástico de un solo uso y de poliestireno expandido es una tendencia en Estados desarrollados, como en varios lugares de América Latina, que tiene su raíz en la protección al medio ambiente y, por ende, a la salud y vida de los seres humanos. Es por ello que logra establecerse que la medida adoptada en el municipio de San Pedro La Laguna es idónea para prevenir la contaminación de su entorno natural y que responde a las directrices de preservación ambiental que se siguen en varias ciudades de América y el mundo debido a la contaminación que generan en el suelo y en las aguas, por lo que su disminución es urgente.

C. En el *análisis de necesidad* se debe establecer la existencia de medidas alternativas igualmente eficaces para prevenir la contaminación en el municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, por bolsas plásticas, pajillas y poliestireno expandido y derivados. En el escrito de interposición, la Cámara de Industria de Guatemala indicó que el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, no había tomado otras medidas para la preservación del medio ambiente, ya que no cuenta con vertedero de desechos sólidos, tren de recolección de basura, programas de reciclaje, educación y orientación a la población para el adecuado manejo de su desechos sólidos, ni con una planta de tratamiento de aguas residuales; además, adujo que el simple uso, distribución o comercialización de los productos prohibidos no producen contaminación

ambiental, sino que lo causa el mal uso de ellos. Ello, a su juicio, hace que la medida prohibitiva sea un mecanismo no acorde con la realidad para solucionar el problema de la contaminación del Lago de Atitlán. Por su parte, la referida municipalidad afirmó, incorporando documentos que respaldan sus alegaciones, que ha llevado a cabo varios programas para evitar la contaminación en el entorno natural, como la implementación de un tren de aseo que se encarga de hacer la recolección de los residuos sólidos, la inauguración de una planta de tratamiento, campañas de limpieza subacuática y de concientización ambiental en establecimientos públicos y privados, un plan estratégico para la reducción de bolsas plásticas y eventos de reforestación.

Al verificar lo indicado por ambas partes en el trámite de la inconstitucionalidad, se puede establecer que la autoridad edil de San Pedro La Laguna refiere que ha implementado diversas acciones para prevenir la contaminación en esa localidad, contrario a lo expresado por el accionante. Conforme a lo indicado por el Concejo Municipal relacionado en su informe y a los documentos que adjuntó, se ha precisado que la restricción establecida en el acuerdo respectivo no se trata de una medida aislada, sino que ha estado existe una labor de educación ambiental para los pobladores, así como también informó de otros programas de mejoramiento ambiental que se llevan a cabo en la localidad. Esto contradice lo indicado por la accionante en su escrito de interposición en cuanto a que es una medida gravosa que no ha estado acompañada de otras que también pueden compeler a los habitantes a contaminar el medio ambiente. Para efectos de determinar la necesidad de la prohibición del uso, comercialización y distribución de bolsas plásticas, *duoport* –poliestireno expandido–, pajillas y derivados, se advierte que aquella medida ha sido necesaria

para prevenir la contaminación en aquel municipio, pues con ella se puede lograr eficazmente una reducción de esos productos.

Es importante recalcar que la medida implementada es acorde a las que han implementado autoridades del Poder Ejecutivo y ciudades de otros Estados para evitar la contaminación y que es congruente al principio de precaución consagrado en la Declaración de Río de Janeiro en el principio 15 que establece: *“Con fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”* (el resaltado es propio).

En suma, si bien existen otras medidas para minimizar los perjuicios que generan los productos prohibidos en el ambiente en el municipio de San Pedro La Laguna y en el Lago de Atitlán, no existe una tan efectiva como evitar que los pobladores utilicen y desechen esos materiales y obligar de esa manera a recurrir a alternativas menos dañinas para el medio ambiente.

D. En el *análisis de proporcionalidad en sentido estricto* es preciso identificar los derechos constitucionales y/o bienes constitucionales que se hallan en conflicto. En este caso, se ha establecido que el fin constitucional del acuerdo municipal cuyos numerales fueron objetados es la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y el equilibrio ecológico en la localidad de San Pedro La Laguna, específicamente del Lago de Atitlán; lo que significa también garantizar el derecho a la vida, a la salud y a un nivel de vida adecuado. La restricción contenida en la medida constituye una limitación a la libertad e igualdad,

libertad de acción, el derecho de propiedad y la libertad de industria, comercio y trabajo de las personas individuales o jurídicas que residen o transitan por el municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, y de quienes se dedican a la comercialización de los productos prohibidos en esa localidad.

Para verificar este elemento, se hace necesario dividir en dos partes el análisis, con el fin de verificar la proporcionalidad que posee la medida contenida en el acuerdo municipal respectivo. La primera es en cuanto a la afectación que puede provocar la restricción del uso y distribución de bolsas plásticas, *duroport* – poliestireno expandido–, pajillas y derivados dirigido hacia los consumidores y a los comerciantes que las utilizan para entregar otros bienes a sus clientes; y la segunda, a los comerciantes que se dedican específicamente a la industria y a la venta de los productos prohibidos.

1. En la primera parte, se verificará la afectación de la medida en la esfera de la libertad de acción, al derecho de propiedad y de libertad de comercio de quienes utilizan las bolsas plásticas, las pajillas y el *duroport* en San Pedro La Laguna en su vida cotidiana y en sus negocios. Si bien es cierto, el numeral I) del acuerdo municipal impone una prohibición absoluta de uso, comercialización y distribución de esos materiales que está dirigida hacia las personas que residen o transitan en esa localidad, hay que tomar en consideración el uso que cotidianamente se le da a aquellos productos y que permiten medir el nivel de intervención de la medida en los derechos constitucionales afectados. En el numeral II) del acuerdo relacionado se establece que la sanción para toda persona individual y jurídica estriba en hacer uso de “*estos productos de único uso, inútiles y no reusables*”. Ello significa que la limitante de la norma objetada se encuentra en aquellos productos que solo pueden ser utilizados una sola vez por el material

del que se elaboran y por la utilidad que las personas le han dado.

El caso de las pajillas es innegable, pues se distribuyen y utilizan para tomar una bebida, cuyo envase será desechado junto a ella, sin que sea reutilizada a un espectro de reciclaje en grandes proporciones. Lo mismo sucede con las bolsas plásticas cuando realiza una compra ya que, una vez finalizada la función de llevar los objetos adquiridos de un lugar a otro, estas son descartadas. El *duroport* – poliestireno expandido– es utilizado, entre otras formas, al venderse alimentos, así que el material se desecha una vez se termine la función de ser el contenedor del producto alimenticio. La prohibición abarca todos los usos que pueden dársele al *duroport*, los cuales generalmente cumplen con una función corta. El hecho que las personas arrojen a la basura y que sean transportados hacia un vertedero público no excluye la contaminación que causan los residuos de estos materiales, dado que el tiempo que tardan aquellos en degradarse es muy superior al que tomó su uso y distribución.

Debe tenerse presente que la prohibición de uso, comercialización y distribución de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados no limita a las personas a comprar y vender bienes, sino que tiene como objeto modificar la forma en que estos son empacados para su transporte, buscando así alternativas sostenibles y que causen menor impacto al medio ambiente, tal es el caso que indicó el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, instó a utilizar otro tipos de empaques al momento de entregar los productos en establecimientos comerciales, en lugar del plástico. Igualmente, de conformidad con lo establecido por la autoridad emisora de la normativa cuestionada, se han realizado campañas de concientización para la población en general en cuanto al único uso de las bolsas plásticas, las pajillas y el *duroport*, a fin de educar a las

personas para que ellas también puedan utilizar buscar nuevas formas para transportar sus objetos sin recurrir a materiales que producen contaminación a largo plazo.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en Brasil en dos mil doce, en la cual los jefes de Estado, con participación de Guatemala, aprobaron el Marco Decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles (10YFP, en el cual se señaló que “[p]ara lograr el desarrollo sostenible mundial deben producirse cambios fundamentales en la manera en que las sociedades producen y consumen. Todos los países deben fomentar modalidades de consumo y producción sostenibles [...] Los gobiernos, las organizaciones internacionales pertinentes, el sector privado y todos los grupos principales deben desempeñar un papel activo para cambiar las modalidades de consumo y producción insostenibles...”. Esta conferencia destaca la relevancia que presenta para la protección del medio ambiente el cambio de formas de utilización de productos por parte de las personas, ya que el aumento poblacional y la tardía degradación de los materiales que se utilizan cotidianamente y se desechan han provocado la contaminación de los diversos ecosistemas, lo que ha tenido consecuencias negativas en el clima, la economía, la alimentación y el acceso a recursos naturales. Asimismo, en el marco referido se estableció que es de suma importancia “[e]l apoyo a las iniciativas regionales y nacionales es necesario para acelerar el cambio hacia un consumo y una producción sostenibles con el fin de promover el desarrollo social y económico dentro de la capacidad máxima de los ecosistemas; **ello se logrará abordando el problema del crecimiento económico que produce la degradación del medio ambiente y desvinculando a uno del otro aumentando la eficiencia y la**

sostenibilidad en el uso de los recursos y los procesos de producción, y reduciendo la degradación de los recursos, la contaminación y la generación de desechos...” (el resaltado es propio).

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, realizada en septiembre de dos mil quince, los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas aprobaron la agenda dos mil treinta para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Como parte de los ellos ha destacado la necesidad de establecer acciones urgentes para la preservación y mejora del medio ambiente; es por ello que se incluyeron varios objetivos que hacen referencia a la conservación y mejoramiento del medio ambiente. El objetivo doce de los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantea lo referente a la producción y consumo sostenibles; esto tiene que ver con la necesidad de gestionar los recursos naturales de manera más eficiente y eliminar de una manera mejor los residuos tóxicos y hacer que negocios y consumidores reduzcan y reciclen los residuos. En él se formula garantizar modalidades de consumo y protección sostenibles, proponiéndose los siguiente, entre otras metas: *"...Para 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales [...] Para 2020, lograr la **gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida**, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir de manera significativa su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo **a fin de reducir al mínimo sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente**. Para 2030, **disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y***

reutilización. Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes. Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales. Para 2030, velar por que las personas de todo el mundo tengan información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza..." (el resaltado es propio).

Por su parte, el objetivo seis, referente a la necesidad de preservar el agua limpia y saneamiento, indica que los Estados se comprometen a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Para ello se traza la meta siguiente: *"mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial"*, así como *"[p]ara 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos"*.

De lo anterior se puede determinar que la medida impuesta por el gobierno municipal de San Pedro La Laguna es afín a los compromisos internacionales de Guatemala en la agenda de protección al medio ambiente y de desarrollo sostenible pues, más que consistir de una limitación sin fundamento –como lo expresa el accionante–, tiende a la protección del ambiente en que se desarrolla el ser humano y de la vida en todas sus formas. Se trata entonces de establecer una nueva forma de consumo y producción a nivel local, con base en criterios de

sostenibilidad; es decir, que asegure las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones.

Esta Corte advierte que la medida establecida por el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna es legítima debido a que los derechos humanos no son ilimitados y que deben conjugarse con la realización de otros derechos para permitir la vida en sociedad, lo cual también alcanza a la libertad de acción, al derecho de propiedad y a la libertad de comercio y trabajo. Es importante establecer que el acuerdo gubernativo restringe la utilización de productos que solo son utilizados una vez y cuya degradación se prolonga por un tiempo mayor que, algunas veces, la expectativa de vida de las personas, lo que se afirma con base de los datos evocados en la literal A. de este considerando. Esto supone que la medida no es gravosa en la afectación de la población de esa localidad. Con ello se propone la implementación de nuevas formas para empaquetar los productos a la venta y para que las personas tomen conciencia y acción por los efectos nocivos que los desechos producen. Frente al derecho a un medio ambiente sano, resulta que la prohibición del uso y distribución de aquellos productos en realidad responde a un interés general y a la necesidad de preservación del derecho a la salud y a la vida de las personas que habitan ese municipio, especialmente de los que habitan los alrededores del Lago de Atitlán. El grado de satisfacción del derecho a un medio ambiente sano es alto, al evitar el uso de productos que causan contaminación en el ambiente de la localidad y cuya destrucción pone en riesgo la salud y la vida de las personas, así como su trabajo y formas de vida. Por consiguiente, al ser más beneficiosa la medida adoptada para la colectividad a la que va dirigida, se estima que esta satisface el principio de ponderación y, por tanto, es constitucional.

2. El segundo elemento a tomar en consideración en el examen de proporcionalidad en sentido estricto es el caso de los comerciantes que se dedican a la venta de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados y que su mercado abarca el municipio de San Pedro La Laguna. Esta medida adoptada supone una limitación a la libertad de industria, comercio y trabajo que poseen los productores y comerciantes de plásticos no reutilizables y poliestireno expandido. El grado de intensidad de afectación, en este caso, es alto, ya que establece un límite absoluto para quienes se dediquen al comercio e industria de productos desechables, pues no podrán vender bolsas plásticas, pajillas ni productos elaborados con poliestireno expandido en general. Es importante tomar en cuenta que, a pesar que la medida asumida solo hace referencia a la proscripción de la venta de los productos referidos, la prohibición conlleva afectación a los productos de los materiales con los que aquellos están elaborados.

Si bien es cierto que el grado de afectación es alto porque impone una limitante en cuanto a los productos que puede comercializar, también lo es que el grado de satisfacción por la protección a un derecho a un medio ambiente sano por parte de la población –dentro de la cual forman parte los comerciantes referidos– es alto también, tal como en el caso anterior. Ello porque la medida incide directamente en evitar el exceso de aquellos productos y minimizar los perjuicios que provocar en el ambiente, específicamente en el Lago de Atitlán, como cuerpo de agua del que depende la población para mantener su alimentación, acceso a agua potable y como fuente de trabajo.

Al medir la afectación y satisfacción de la libertad de industria, comercio y trabajo frente al derecho a un medio ambiente sano, se establece que para ambos la intensidad es alta, existiendo un equilibrio entre los dos derechos. Por ello, para

determinar si la medida es proporcional es necesario recurrir a los intereses que son beneficiados o perjudicados al implementarse.

La Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa en el artículo 44 que “[e]l interés social prevalece sobre el interés particular”. Esta Corte, en anteriores oportunidades, ha reafirmado este principio; por ejemplo, la sentencia de quince de enero de dos mil ocho, dictada dentro del expediente 2837-2006 señaló que la “...**limitación de los derechos en una democracia sólo se justifica** -aparte de que la limitación a su ejercicio sea estrictamente indispensable- **en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando, por un lado, determinadas acciones limitan o impiden el ejercicio de derechos de la mayoría de los ciudadanos, y por otro lado ponen en peligro el ordenamiento objetivo del Estado democrático. La interpretación constitucional de los límites y restricciones al ejercicio de los derechos encuentra un arduo campo en el caso de conflictos entre derechos de personas distintas. Allí la primera regla nos vuelve a repetir que el derecho de un sujeto no puede ejercerse a costa del derecho o de los derechos de otro u otros. Los derechos ajenos son limitantes ontológicas a los derechos propios. La segunda regla nos recuerda que los derechos declarados en la Constitución obligan, como todas las normas de ella, a correlaciones armonizantes y a concordancias dentro de la unidad íntegra y coherente de la misma Constitución. Por lo que la correcta delimitación del contenido de los derechos fundamentales en conflicto debía mostrar que, en realidad, lo que se presenta como un problema de subordinación no es más que un problema de delimitación y coordinación, ya que ningún derecho es absoluto y siendo relativos cuando éstos se ven limitados por el interés social o el bien común”** (el resaltado es propio). En ese fallo, el Tribunal Constitucional estableció

que pueden delimitarse derechos fundamentales al determinar si el ejercicio de uno de ellos impide la realización de otros cuyos alcances abarcan a la mayoría de personas. En esto encuentra su base el precepto constitucional establecido en la norma citada, ya que los derechos de la mayoría deben superponerse a los que solo pueden gozar la minoría.

Además, se evoca la sentencia de doce de noviembre de dos mil trece, dentro de los expedientes acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011, la Corte manifestó que “...**la solidaridad**, de indudable acogida en el ordenamiento constitucional guatemalteco, encontró reconocimiento en la trilogía de la Revolución francesa con el nombre de fraternidad (concepto que reitera el artículo 4o constitucional) y que su esencia de **valor esencial sobre el que se apoya el sistema democrático que configura el texto supremo demanda que en el contexto de alcanzar el bien común** (artículo 1o) se reconozca la realidad y las tribulaciones de los demás no como asuntos extraños, sino posibles de ser superados mediante un esfuerzo en común. De esa cuenta, es **la solidaridad lo que respalda el mandato de hacer prevalecer el interés social sobre el interés particular** (artículo 44)...” (el resaltado es propio). El extracto anterior demuestra que la solidaridad es un valor constitucional y se encuentra comprendido en el concepto de bien común, consagrado en el primer artículo del Texto Fundamental. Este alude al elemento teleológico del Estado, la razón de ser de la organización gubernamental y de la creación de un ordenamiento jurídico para determinado territorio y conjunto de personas. Esto conlleva a establecer la obligación de apegar el marco jurídico guatemalteco a este fin, buscar el beneficio de la población en general y proteger esencialmente a la persona humana y la familia.

En el fallo anterior se expresó también que “...la irrazonabilidad que alegan los postulantes [al ser un caso de inconstitucionalidad general en que se alegó violación a la libertad de industria, comercio y trabajo], es decir, la arbitrariedad que endilgan a la acción del legislador se manifestaría, de ser el caso, en la regulación de límites a la libertad de industria, comercio y trabajo que la Constitución garantiza, sin que se evidencie justificación alguna basada en motivos sociales o de interés nacional (artículo 43 constitucional), Por su parte, **la naturaleza misma de los derechos fundamentales, como ámbitos inviolables de protección de la persona, reclama que toda intervención que el legislador –y con él, el resto de los poderes públicos– pueda disponer en esta materia tenga como objeto exclusivo la protección de otros derechos y libertades constitucionalmente tutelados, o la eficaz actuación de los valores superiores del orden jurídico fundamental, en beneficio de la colectividad o de terceros –dispone el artículo 44 constitucional que el interés social prevalece sobre el interés particular–;** en todo caso, aquella intervención ha de suponer no sólo una medida adecuada y necesaria para el logro del fin que se pretende, sino que, a la postre, no debe acarrear una irrazonable afectación al derecho en discusión. En otras palabras, la medida dispuesta, en orden a los beneficios que su adopción supone para el logro del fin perseguido, ha de ser proporcional, en términos constitucionales, con relación a la afectación que de ella podría resultar” (el resaltado es propio). Este precedente jurisprudencial lleva a recalcar a este Tribunal sobre el contenido del artículo 43 constitucional, el cual establece como límites de la libertad de industria, comercio y trabajo los motivos sociales y el interés nacional. Ello comprende lo relacionado al bien común y que, al tomar medidas por parte de cualquier organismo estatal, debe hacerse con base en que

debe prevalecer la protección a los derechos fundamentales de la mayor parte de personas.

En el caso en que se formuló la inconstitucionalidad general de los artículos 8, 9, 12 y 13 del Decreto 25-2005 del Congreso de la República, por la que se declaró como área protegida el Monumento Natural Semuc-Champey, esta Corte expresó en la parte considerativa que “...*el interés social por la preservación y conservación de los recursos naturales del país prevalece sobre el interés particular, común o colectivo...*” (sentencia de cinco de septiembre de dos mil seis, dictada dentro del expediente 941-2005).

Con la medida establecida en el numeral I) del acuerdo municipal relacionado se pretende la protección al derecho a un medio ambiente sano, el cual se extiende a los derechos a la vida y a la salud de la población que habita el municipio de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, así como también de las personas que transitan por esa zona, de los residentes de los municipios que rodean el Lago de Atitlán y, en general, beneficia el patrimonio natural que pertenece a todos los guatemaltecos; protege intereses de la población en general mediante la restricción de actividades que realiza un sector económico; sin embargo, la limitación es justificada en cuanto a que la protección del medio ambiente es un tema de interés social, de urgente atención y que se refleja en todos los ámbitos de la vida humana. Al efectuarse la ponderación en sentido estricto entre el derecho a un medio ambiente sano –artículo 93 constitucional– y la libertad de industria y comercio –artículo 43 constitucional–, se establece que, en el caso objeto de análisis, el beneficio que se produce con su protección en la forma que se encuentra establecida la norma objetada es mayor que la limitación al otro derecho, en virtud de que los derechos humanos pueden limitarse para

garantizar la convivencia pacífica entre las personas. El derecho a un medio ambiente sano constituye un derecho sintético, ya que su tutela comprende también la protección a la vida y la salud, persiguiéndose un nivel de vida adecuado para las personas, por lo que la restricción comprendida en los numerales objetados fueron emitidos en favor de la protección de estos derechos.

Para fundamentar lo anterior, es necesario traer a cuenta lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible antes citados en cuanto a la meta doce sobre producción y consumo responsables. Estos conceptos fueron definidos como el uso de servicios y productos que responden a necesidades básicas y que permiten una mejor calidad de vida minimizando el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como las emisiones de residuos y contaminantes durante el ciclo de vida de esos servicios y productos para no poner en riesgo las necesidades de las generaciones futuras (United Nations Environment, *What is SCP?*, 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns (10YFP), disponible en línea: <http://www.unep.org/10yfp/about/what-scp>).

El principio 8 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: “*Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas*” (el resaltado es propio). Las citas anteriores reflejan que el Estado debe encargarse de llevar a cabo las medidas administrativas y legales necesarias para fomentar la producción y el consumo sostenibles, lo cual puede implicar limitar la utilización de productos cuyos residuos signifiquen destrucción de los recursos naturales, que son esenciales para la supervivencia de los seres vivos;

esto involucra a todos los sectores de la población, incluidas las municipalidades, para participar en el fomento de formas de vida, el consumo de productos en la cotidianidad y la utilización de la tecnología y del avance científico con base en la conservación ambiental; es decir, crear conciencia que el exceso de los residuos de productos que se utilizan diariamente –como lo son las bolsas plásticas, las pajillas y el *duroport*– causan mayor daño a largo plazo que beneficios a las personas.

La obligación anterior también recae en los comerciantes que se dedican a la elaboración de productos cuyos residuos causan contaminación ambiental, ya que también los estándares internacionales referidos hacen mención de la producción responsable. Es aquí cuando se aplica el principio establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) conocido como “*polluter pays*” (“quien contamina paga”), el cual también fue incluido en la Declaración de Río como el principio 16: “*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales*”. Por su parte, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reconoció que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y

preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico. Esto determina que la protección al medio ambiente es un tema que también concierne al sector económico privado y que son las empresas las encargadas de dirigir sus actividades de conformidad con el respeto a los derechos humanos y garantizando que sus acciones no sean perjudiciales para la comunidad.

En cuanto al mencionado objetivo doce, el organismo internacional emisor ha explicado que las empresas privadas pueden asumir una producción responsable al realizar las siguientes acciones: *"...comprender mejor los efectos ambientales y sociales de los productos y servicios, tanto de los ciclos de vida de los productos como de la forma en que estos se ven afectados por su utilización en los estilos de vida"* y *"...también utilizar su poder innovador para diseñar soluciones que puedan inspirar y motivar a las personas a llevar estilos de vida más sostenibles, reduciendo los efectos y aumentando el bienestar"*. (Naciones Unidas, Producción y consumo responsables: por qué son importantes, Objetivo 12: producción y consumo responsables, disponible en línea: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/12_Spanish_Why_it_Matters.pdf).

En cuanto a lo alegado por la accionante sobre la contradicción al principio de igualdad –consagrado en el artículo 4 constitucional– porque se limita la actividad mercantil de quienes se dedican a la industria y comercio de bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados, sin tomar en cuenta que existen otros productos que contaminan en igual o mayor medida el ambiente, este Tribunal determina que la medida, contrario a lo indicado por la solicitante, no es



discriminatoria. Ello es así debido a que la prohibición está encaminada a prohibir productos que se utilizan regularmente por las personas que se encuentran en el municipio y cuya utilización es mucho menor a su degradación. Si bien existen otros bienes cuyos desechos tienen las mismas características, la restricción establecida en los numerales reprochados del acuerdo municipal respectivo es una forma inmediata para corregir la utilización de los recursos naturales y promover el consumo y la producción responsables de los productos que se utilizan diariamente y que son causa de contaminación y que, posteriormente, puede abarcar otros productos, siempre y cuando esté suficientemente justificada en la protección al derecho a un medio ambiente sano. La elección de los bienes que son prohibidos por parte de la municipalidad no es discriminatoria, al tener un fin claramente definido y propender a la minimización de los efectos del plástico y el poliestireno expandido producen al ambiente, siendo una medida en favor de la persona humana.

Con relación a lo anteriormente expuesto, se determina que la medida de delimitar la venta de bolsas plásticas, *duroport*, pajillas y derivados no reutilizables encuentra su justificación en los principios que rigen la Constitución Política de la República de Guatemala y en la serie de estándares internacionales en tema medioambiental que han sido referidos en este fallo. Eso lleva a considerar a este Tribunal que los numerales objetados del acuerdo municipal relacionado, al realizar el examen de ponderación, se apega al Texto Constitucional y a las obligaciones internacionales que tiene el Estado de Guatemala en protección al medio ambiente y de producción y consumo sostenibles.

-VI-

Examen constitucional del segmento “y derivados” en la norma refutada



La siguiente objeción presentada por el accionante de la inconstitucionalidad general es la relacionada con uno de los segmentos del primer numeral que contiene el Acuerdo Municipal 111-2016 emitido por el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, que se resalta en el siguiente enunciado: “**I) Prohibir el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados, en el municipio de San Pedro La Laguna, Sololá, a fin de minimizar los graves perjuicios que el exceso de este tipo de productos está generando en el ambiente y el Lago de Atitlán**”; así como también en los numerales II y III.

La Real Academia Española ha definido el término “*derivado*”, entre otros, como un adjetivo que indica: “*Dicho de un producto: Que se obtiene de otro*”; se hace también la salvedad de su uso también como sustantivo, como es empleado en el segmento normativo bajo examen (Diccionario de la lengua española, Edición del tricentenario, Real Academia Española, España, 2016. Disponible en línea: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=CHGoR0x>). Proviene del verbo “*deriva*” que, según el Diccionario Panhispánico de Dudas, significa “*provenir*” (Diccionario panhispánico de dudas. Real Academia Española. España, 2005. Disponible en línea: <http://lema.rae.es/dpd/?key=derivado>).

Las definiciones anteriores permiten establecer a esta Corte que el complemento “*y derivados*” en el numeral cuestionado genera la obscuridad que la accionante le atribuye, causando incertidumbre en cuanto a qué otros productos o materiales están prohibidos dentro de la jurisdicción del municipio de San Pedro La Laguna y sobre qué se impondrían las sanciones que refieren los numerales II y III que también fueron objetados. Esto se establece en virtud que la prohibición se refiere a “*bolsas plásticas, duroport y pajillas*” que son productos acabados, que

fueron elaborados de distintas sustancias que permiten un material moldeable y resistente, al que se le denomina de manera general como plástico. El término “*derivados*” refiere a productos que se obtienen de otro bien o de un material en específico; sin embargo, las bolsas plásticas y las pajillas constituyen productos finales que ya se crearon de distintos materiales de plástico (como polietileno -PE-, cloruro de polivinilo -PVC-, politetrafluoretileno -PTFE-, poliestireno -PS-, poliuretano y policarbonato, entre muchos otros) y no dan lugar a que se fabriquen otros bienes de ellos, salvo que sean subproductos realizados con el fin de reciclarlos o de reutilizarlos, lo cual no podrían encontrarse proscritos por las normas objetadas al ser el reciclaje y la reutilización de residuos mecanismos para evitar los efectos de la contaminación en el ambiente. En el caso del “*duroport*” o poliestireno expandido se establece que la simple prohibición de ese material comprende todos los productos que sean elaborados con él, por lo que la expresión “*y derivados*” no añade más productos a la prohibición contenida en las normas objetadas.

Por tal razón, para evitar que persista la oscuridad señalada en relación a las normas objetadas, se estima pertinente acoger la pretensión del accionante en este sentido, siendo necesaria la supresión del segmento “*y derivados*” contenido en los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 emitido por el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá.

-VII-

Interpretación constitucional de las normas objetadas de inconstitucionalidad

Entre sus alegatos, la accionante cuestionó si la medida prohibitiva que fue establecida por el Concejo Municipal de San Pedro La Laguna abarca también a

los productos que son sellados de fábrica para preservar su contenido con materiales de plástico, como es el caso de alimentos, fármacos y otros que se utilizan en centros de salud.

Para responder el cuestionamiento respectivo, es pertinente citar al jurista alemán Konrad Hesse quien señaló que “...una ley no ha de ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con el texto de la Constitución. Esta “consonancia” no solo existe allí donde la ley, sin el recurso a puntos de vista jurídico-constitucionales permite una interpretación compatible con la Constitución; puede tener igualmente lugar cuando un contenido ambiguo e indeterminado de la ley resulta precisado gracias a los contenidos de la Constitución” (Konrad, Hesse. *Escritos de Derecho Constitucional*. Traducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo / Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2011, página 72). Por su parte, el autor José Miguel Cabrales Lucio indica que la expresión “interpretación de la ley conforme a la Constitución” o “principio de conservación de la ley” es una forma indistinta de llamar a la presunción de constitucionalidad de la ley. Esto conlleva a establecer que las normas bajo examen del tribunal constitucional deben presumirse como constitucionales por provenir de un órgano estatal competente (*in dubio pro legislatoris*), lo cual implica que la labor del juez constitucional debe procurar la interpretación en armonía al Texto Constitucional, evitándose las contrariedades y antinomias entre ley y Constitución al elegir, entre todas las posibles maneras de establecer el significado de la norma, la que esté más orientada a la Constitución (Cabrales Lucio, José Miguel. *El principio de interpretación conforme en la justicia constitucional, teoría, práctica y propuesta en perspectiva comparada*. México, Porrúa / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015. Páginas 149



a la 154).

Anteriormente esta Corte ha dado definido que *"...la doctrina de la «interpretación conforme» (arraigada en la jurisprudencia constitucional comparada) informa que al ejercer el control de constitucionalidad, una norma que permite distintas opciones interpretativas ha de conservar su vigencia (haciendo prevalecer la "presunción de constitucionalidad de las leyes"), en tanto se opte por aquella interpretación que resulte compatible con los valores, principios y mandatos que propugna la Constitución, sin que con ello se autorice contrariar el texto de la norma impugnada o desatender el fin que ha perseguido el legislador al aprobarla"* (sentencia de doce de noviembre de dos mil trece, dictada dentro de los expedientes acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011).

Esta Corte, con base en los principios de interpretación conforme la Constitución y de conservación de la ley, que fueron abordados en los párrafos precedentes, así como atendiendo a la técnica de la utilización de las sentencias de tipo interpretativo, da respuesta al cuestionamiento del accionante y determina que la restricción establecida en el acuerdo municipal no debe comprender los productos en los que es vital utilizar empaques de plástico u otros materiales similares para preservar su contenido y así tener las condiciones necesarias poder comercializarse y distribuirse al público, según normas de calidad. Ello es así en virtud de que la medida tiene como objeto minimizar los efectos nocivos que producen los materiales indicados en el medio ambiente, ya que la contaminación producida afecta la salud y la vida de las personas; de tal manera que no puede existir esa limitación en los productos que, por sus características y funciones, requieren empaques de plástico o de poliestireno expandido para garantizar su

contenido, conforme a lo regulado en los reglamentos correspondientes.

Al respecto, es importante advertir que, conforme a las obligaciones internacionales en materia de medio ambiente y la obligación constitucional de preservar el medio ambiente que está destinada al Estado, a las municipalidades y a los habitantes, establecida en el artículo 97 de esa norma suprema, las entidades comerciales que se dediquen a este tipo de actividades deben procurar que los empaques de productos sean elaborados con materiales que sean de acelerada degradación y no sean fuente de contaminación ambiental, conforme las normas de calidad que correspondan, debiendo cumplir con realizar una producción responsable en cuanto a los desechos que sus productos causados.

Para efectos de precisar los alcances de lo anterior, este Tribunal estima indispensable formular reserva interpretativa respecto a que la prohibición establecida en ese el numeral I del acuerdo 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, no limita el uso, la comercialización y la distribución de productos sellados de fábrica con plástico o *duoport* para preservar su contenido y ser utilizado por el público.

-VIII-

Exhortación al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República

No pasa desapercibido a esta Corte que la razón por la que las autoridades municipales se han visto en la necesidad de emitir normas que establecen medidas prohibitivas a fin de preservar el medio ambiente tiene su razón en que no existe un marco normativo de carácter nacional que regule lo relacionado a la disposición y tratamiento de desechos sólidos y que regulen el uso, comercialización y distribución de materiales que causan contaminación en el medio ambiente. Es pertinente advertir que las obligaciones internacionales relacionadas a la



protección al derecho humano a un medio ambiente sano establecen el deber estatal de implementar medidas legislativas y que la normativa debe reflejar los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales según el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Además, el Estado se ha comprometido a implementar medidas administrativas para la preservación del medio ambiente y para garantizar los derechos a la vida y a la salud de las personas, entre ellas, para promover la producción y consumo sostenible y la disposición y tratamiento de desechos.

Por ese motivo, esta Corte exhorta al Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a diseñar y poner en funcionamiento programas que promuevan la producción y consumo sostenible a nivel nacional, con la participación de las municipalidades, las comunidades indígenas y el sector empresarial, así como de otras instituciones públicas cuyas funciones puedan facilitar la concientización de la población en cuanto al uso racional de los recursos naturales y de los productos que provocan contaminación, como también medidas para minimizar el consumo y producción de ellos. De igual manera, es pertinente exhortar al Congreso de la República de Guatemala para que, en su función legislativa, promueva la creación de leyes ordinarias que regule el consumo, distribución y producción de materiales no reutilizables que causan contaminación en el medio ambiente para minimizar los efectos nocivos en la salud de las personas a nivel nacional, de conformidad con lo considerado en este fallo y los estándares internacionales en los temas de medio ambiente y derechos humanos.

-IX-

Conclusión del fallo de inconstitucionalidad general parcial

Hechas las consideraciones pertinentes al caso, esta Corte concluye que la

inconstitucionalidad general promovida por la Cámara de la Industria de Guatemala contra los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis, debe declararse con lugar parcialmente, en cuanto al segmento “y derivados” contenido en los numerales objetados, quedando sin vigencia únicamente esa expresión a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial; y sin lugar en cuanto al resto del planteamiento de inconstitucionalidad. Asimismo, se hace la reserva interpretativa efectuada en el fallo con relación a que la prohibición no limita el uso, la comercialización y la distribución de productos sellados de fábrica con plástico o *duroport* para preservar su contenido y ser utilizados por el público. Conforme lo establecido en el artículo 148 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, cuando la inconstitucionalidad se declare sin lugar deberá hacerse pronunciamiento sobre la imposición de multa a los abogados auxiliares y sobre la condena en costas a quien instó la acción constitucional desestimada. En el presente caso, no se condena en costas a la accionante por no haber sujeto legitimado para su cobro, por la forma en que se resuelve.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 267, 268, 272 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 133, 134, 139, 140, 142, 143, 148, 150, 163 literal a), 185, 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y 39 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con base a lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I. Con lugar** la inconstitucionalidad general del segmento “y derivados”



contenido en los numerales I, II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que, como consecuencia, queda sin vigencia únicamente esta expresión a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial. **II. Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Cámara de la Industria de Guatemala, por medio del presidente de su junta directiva y representante legal, Oscar Emilio Castillo Montano, contra el resto del contenido del numeral I, así como los numerales II y III del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, de dos de septiembre de dos mil dieciséis. **III.** Este fallo se pronuncia con la reserva interpretativa en cuanto a que la prohibición establecida el numeral I del Acuerdo Municipal 111-2016 del Concejo Municipal de San Pedro La Laguna, departamento de Sololá, no limita el uso, la comercialización y la distribución de productos sellados de fábrica con plástico o *duroport* para preservar su contenido y ser utilizados por el público. **IV.** Se exhorta al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República de Guatemala a que, dentro de sus funciones estatales, promuevan la creación de normativa y de políticas públicas sobre consumo, distribución y producción de materiales no reutilizables que causan contaminación en el medio ambiente para minimizar los efectos nocivos en la salud de las personas a nivel nacional. **V.** No se condena en costas a la solicitante ni se impone multa a los abogados patrocinantes de la acción por la forma en que se resuelve. **VI.** Notifíquese y, en razón del contenido de esta sentencia y sus alcances, dese noticia de ella también al Congreso de la República y al Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

JOSE FRANCISCO DE MATA VELA
PRESIDENTE

BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
MAGISTRADO

NEFTALY ALDANA HERRERA
MAGISTRADO

GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
MAGISTRADA

DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ
MAGISTRADA

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

