

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN  
DE LAS LICENCIAS EN MATERIA FORESTAL  
PARA EL CONSUMO FAMILIAR**

**JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES**

GUATEMALA, JULIO DE 2013

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN DE LAS LICENCIAS EN MATERIA  
FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES**

Previo a conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los Títulos Profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, julio de 2013



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos  
VOCAL V: Br. Rocael López González  
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera fase:**

Presidente: Lic. Carlos Aguirre Ramos  
Vocal: Lic. Carlos Ernesto Garrido Colón  
Secretaria: Licda. Verónica Elizabeth Guerra de España

**Segunda fase:**

Presidente: Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez  
Vocal: Lic. Luis Emilio Orozco Piloña  
Secretaria: Licda. Ileana Nohemí Villatoro Fernández

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencia Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)

**Lic. Amalia Soliz Ortiz**  
**ABOGADA Y NOTARIA**

**8 Avenida 20-22 zona 1, Edificio Castañeda Molina primer nivel oficina 3.**  
**Teléfono 56732443**



Guatemala, 04 de mayo de 2012

Licenciado  
Luis Efraín Guzmán Morales  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Ciudad Universitaria Guatemala



Licenciado Guzmán Morales:

En cumplimiento de la resolución de fecha trece de abril del año dos mil doce, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis, en la cual se me nombró como asesor del bachiller **JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES**, en la elaboración del trabajo de tesis titulado: **“DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR”**, con base al Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito exponer los siguientes aspectos:

La contribución científica del trabajo consiste en un aporte al derecho administrativo, desde el punto de vista de la organización estatal denominada de descentralización.

El carácter científico técnico de la investigación, estriba en un estudio serio, a criterio de la asesora, al respecto de la importancia que ha adquirido la descentralización como forma de organización administrativa en la reciente época.

Las técnicas de investigación empleadas son las fichas bibliográficas y la observación científica, lo cual es evidente con las citas de distintos autores.

Los métodos empleados por el sustentante son: el inductivo, el cual utiliza para establecer sus conclusiones que se comentan más adelante; el deductivo, que sirve para establecer su exposición de contenido en el informe.



**Lic. Amalia Soliz Ortiz**  
**ABOGADA Y NOTARIA**

**8 Avenida 20-22 zona 1, Edificio Castañeda Molina primer nivel oficina 3.**  
**Teléfono 56732443**



El autor del trabajo de mérito señala entre sus conclusiones la de que la descentralización es un fenómeno que beneficia a toda sociedad en crecimiento. Especialmente el crecimiento de recursos y necesidades por parte de los habitantes de un país, permite el desarrollo de esta forma organizativa para su Estado.

De las recomendaciones, la más importante es la que establece que: Es necesaria la descentralización en materia forestal del trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas en cada municipio, debido a la dificultad que presenta el acceso y distancia de realizar tal trámite en las oficinas de Instituto Nacional de Bosques, INAB.

He guiado personalmente al sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada; con lo cual **comprueba la hipótesis planteada** conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente:



Amalia Soliz Ortiz  
Abogada y Notaria  
Col. 5685



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, dieciocho de mayo de dos mil doce.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ): **ALVARO FLORINDO AGUIRRE  
MORALES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante:  
**JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES**, CARNÉ NO. **200316993**, intitulado:  
**"DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA  
FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR"**

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".

**M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc.Unidad de Tesis  
LEGM/aefg.







**Lic. Álvaro Florindo Aguirre Morales**

8 Avenida 20-22 zona 1, Edificio Castañeda Melina primer nivel oficina 3.

Celular 55828810

Guatemala, 23 de Julio de 2012

Licenciado  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

Habiendo sido nombrado con fecha dieciocho de mayo del año en curso, **revisor** de tesis del trabajo de tesis del estudiante **JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES**, titulado: **“DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR”**, con base al Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito informarle que, con base en el contenido de todo el trabajo, el título más adecuado al mismo, es el siguiente:

**“DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN DE LAS LICENCIAS EN MATERIA FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR”**

Por lo que solicito con todo respeto, autorizar el correspondiente cambio.

**La contribución científica** en el presente informe, la constituye un estudio profundo acerca de la descentralización del trámite de autorización o licencia del aprovechamiento forestal sin fines de lucro.

**El carácter científico técnico** del informe de tesis, se encuentra en el contenido dogmático o doctrinario del mismo, producto del análisis de los libros de texto y las obras de tratadistas y autores diversos versados sobre el tema.

**La metodología** empleada por el estudiante en el desarrollo de su trabajo, se basa fundamentalmente en la inducción, la cual le ha servido para conducir sus aseveraciones más elementales hacia la comprobación de la hipótesis.

Asimismo se utilizó el método deductivo, especialmente en la exposición de los temas, permitiendo de esta manera la estructuración del trabajo de lo general a lo particular, del año 2010 al año 2012.

**Las técnicas de campo** se observan principalmente en la abundante cita de autores nacionales y extranjeros que enriquecen el trabajo, especialmente por el



evidente uso de fichas bibliográficas.

**La bibliografía** se ve enriquecida con lo mencionado al respecto de los autores citados.

**La redacción** de todo el trabajo es clara y adecuada a la estructura y naturaleza de estas investigaciones que exige el normativo mencionado.

**Las conclusiones** del autor resultan acertadas, pero es preciso hacer énfasis en una de ellas, quizá la más emblemática de todo el trabajo. Esta hace referencia a la centralización que prevalece en muchos de los trámites y procedimientos administrativos actualmente.

En cuanto a sus **recomendaciones**, se puede afirmar que la más importante es aquella referida a la imperiosa necesidad de que el Estado de Guatemala establezca la descentralización especialmente en lo referido al trámite de autorización de licencia de aprovechamiento forestal sin fines de lucro, es decir, para consumo familiar.

Habiendo cumplido con todos los requisitos que establecen los normativos correspondientes a este tipo de trabajo de investigación, se considera que el mismo ha cumplido con todas las formalidades a fin de convertirse en una tesis de grado. En consecuencia, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que el mismo pueda continuar el trámite correspondiente, para su posterior evaluación, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente:

Lic. Alvaro Florindo Aguirre Morales  
col. 5964

Lic. Alvaro Florindo Aguirre Morales  
ABOGADO Y NOTARIO





# USAC

## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 12 de junio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JAIRO FRANCISCO AGUIRRE FLORES, titulado DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTORIZACIÓN DE LAS LICENCIAS EN MATERIA FORESTAL PARA EL CONSUMO FAMILIAR. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyr.

  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO

Rosario Híp



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo que me dio la vida, gracias a él, hoy culmino esta etapa, gracias señor por iluminar mi vida y llenarme de bendiciones.
- A MIS PADRES:** Francisco Valdemar Aguirre Morales y María Luisa Flores cornejo. No me alcanzaría la vida para agradecerles su apoyo, sus consejos y ejemplo que siempre me han brindado, son lo más grande que Dios me ha dado, y este triunfo es de ustedes, Dios les bendiga.
- A MIS HERMANOS:** Arq. Ana Carolina Aguirre, Dr. José Fernando Aguirre, Lic. Juan Luis Aguirre, los quiero mucho, gracias por ser un ejemplo en mi vida.
- A MIS TIOS Y PRIMOS:** Familia Aguirre Morales, Familia Flores Cornejo, gracias por todo su apoyo y alentarme a seguir adelante.
- A MI TIA:** Aura Marina Aguirre Morales (Q. E. P. D), aunque físicamente ya no estás con nosotros, yo se que tu espíritu me acompaña este día, Dios te tenga en su gloria.
- A MI TIO:** Licenciado Álvaro Florindo Aguirre Morales, gracias por todo el apoyo brindado durante toda la carrera, por ser como un segundo padre para mi, y por ser un ejemplo y motivación para seguir adelante.



**A MIS AMIGOS:**

Luis Arturo Morales Duarte, Moisés Minondo, Cinthya Cumes, Adriana Mérida, Evelyn Maldonado, Nery Martínez, Alejandra Moraga, Belma Medina, Virginia Falla, Mileyda Elías, Silvia Rodríguez, Henly Ramos, Jennifer Galindo (Q. E. P. D.), Adolfo Macario, Aida Guzmán, José, Mónica porras, Ángela Muy, Ana Lucia, gracias por todo su apoyo.

**A MIS CATEDRATICOS:**

Lic. Carlos Castillo, Licda. María Antonia Molina, Lic. Federico Huitz, Lic. Carlos Vásquez, Lic. Romeo Monterrosa, Lic. Estuardo Gálvez, Lic. Luis Guzmán (Q. E. P. D), Lic. Ronald Manuel Colindres Roca, Lic. Héctor Orozco, Lic. Franklin Azurdia, Lic. Omar Barrios, Lic. Luis Felipe Lepe, Lic. Willyam Lepe, por todas sus enseñanzas.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.





## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Generalidades del derecho administrativo.....	1
1.1. Evolución histórica del derecho administrativo.....	4
1.2. El derecho administrativo y el estado de derecho.....	6

### CAPÍTULO II

2. Aspectos generales sobre la estructura y organización del estado .....	11
2.1. Administración estatal.....	11
2.2. Sistema de gobierno en Guatemala.....	18
2.3. Régimen y organización administrativa en Guatemala.....	19
2.4. Formas de organización de la administración pública.....	21

### CAPÍTULO III

3. El municipio.....	29
3.1. Definición de municipio.....	29
3.2. Origen del municipio.....	30
3.3. Competencias del municipio.....	32
3.4. Autonomía.....	33
3.5. Servicios públicos municipales.....	37
3.6. Características de los servicios públicos.....	38
3.7. Clasificación de los servicios públicos.....	39



3.8. Prestación y regulación de los servicios públicos municipales.....

#### **CAPÍTULO IV**

4.	El aprovechamiento forestal en Guatemala.....	47
4.1.	Generalidades.....	47
4.2.	Aprovechamiento forestal.....	51
4.3.	Recursos forestales en Guatemala.....	59
4.4.	Ley forestal de Guatemala.....	60

#### **CAPÍTULO V**

5.	Administración forestal en Guatemala.....	63
5.1.	Generalidades.....	63
5.2.	Administración municipal de los terrenos sin labrar.....	66
5.3.	Las políticas de gestión forestal descentralizada en Guatemala.....	71
5.4.	Planteamiento de la problemática.....	72
5.5.	Necesidad de descentralizar las políticas.....	76

**CONCLUSIONES**..... 83

**RECOMENDACIONES**..... 85

**BIBLIOGRAFÍA**..... 87



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación es producto de la preocupación que suscita la falta de descentralización administrativa para la autorización del aprovechamiento forestal cuando se trata de consumo familiar no lucrativo.

La facultad de autorización de licencia para el aprovechamiento forestal en Guatemala, es otorgado por el Instituto Nacional de Bosques, INAB, pero resulta que esta importante institución estatal, no cuenta con sedes en todos los municipios del país, y hay departamentos de la República en los que únicamente funciona con oficinas en la cabecera.

Ante tal situación, a una familia de escasos recursos económicos, con dificultad material para transportarse de un municipio a otro, le resulta oneroso el trámite de obtención de autorización para el aprovechamiento forestal, ya que se trata de una institución que se dedica a tal actividad con fines lucrativos.

Debido a tal dificultad, muchas familias que sobreviven del aprovechamiento forestal, al menos como energía natural en su hogar, recurren a la violación de las normas prohibitivas en tal materia, lo que origina una serie de efectos negativos como peligros al medio ambiente ante la falta de un control estatal del mismo.

Por otro lado, si se descentraliza la autorización municipal, se puede obtener un mejor servicio a nivel municipal, delegando esta facultad de autorización de aprovechamiento forestal al menos aquel no lucrativo, a las municipalidades.

La hipótesis que orientó el desarrollo del presente trabajo, es la siguiente: ¿Es necesaria la descentralización en materia forestal del trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas en cada municipio?





La presente investigación se ha dividido en cinco capítulos, el primero contiene lo relativo al derecho administrativo; el segundo, la organización administrativa del Estado de Guatemala; el tercero, aborda lo relacionado con el municipio; el cuarto, se refiere al aprovechamiento forestal en Guatemala; y el quinto, el tema de la administración forestal en Guatemala.

Los métodos empleados en el desarrollo de este trabajo de tesis fueron: Inductivo, deductivo, analítico y sintético. Y entre las técnicas utilizadas se encuentran las fichas bibliográficas, la observación científica y la encuesta, por lo anterior someto a consideración el presente trabajo de investigación esperando que sea de beneficio para el estudioso como para aquellos que laboran en la administración pública.

Uno de los recursos de sobrevivencia más importantes de este país lo constituyen sus bosques, tanto para los seres humanos como para las distintas especies de seres vivos en él. Por ello, cualquier normativa que tiende a su debida regulación, en armonía con el ecosistema en general, contribuye al desarrollo físico y mental de los seres humanos, objeto principal de cualquier legislación en el mundo. En virtud de esto, se espera contribuir con la reglamentación en la explotación de los recursos maderos de Guatemala, especialmente en su ordenación administrativa y su legalidad procedimental.



## CAPÍTULO I

### 1. Generalidades del derecho administrativo

El derecho administrativo es una de las ramas del derecho en general, especialmente del derecho público, que tiene como principal campo de aplicación, la organización y funciones de las instituciones del Estado, particularmente las que en la estructura de la administración pública, son parte del Organismo Ejecutivo.

Con base en ello, Eduardo Soto Kloss indica que es la: “rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado, en especial, aquellas relativas al poder ejecutivo”<sup>1</sup>, dando fundamento a lo que señalaba al respecto de que el derecho administrativo forma parte de las ciencias agrupadas en el denominado derecho público; y más especialmente, dando énfasis a su papel en el estudio de las instituciones estatales desde el punto de vista de su organización y funciones.

El derecho administrativo según el Dr Ballbé: “Es un magma compuesto de diferentes elementos: En primer lugar podemos destacar los condicionantes históricos y dentro de estos, la influencia de la cultura, la organización y el derecho religioso como fuente de nuestro sistema”<sup>2</sup>. Lo que en efecto resulta bastante congruente con la forma de organización de la administración pública en Guatemala, puesto que durante mucho

---

<sup>1</sup> Soto Kloss, Eduardo. **Derecho administrativo: bases fundamentales**. Pág. 2.

<sup>2</sup> Ballbé, Manuel y Franch, Marta. **Manual de derecho administrativo**, Pág. 33.



tiempo, el Estado estuvo influenciado por la Iglesia, especialmente durante el período conservador en el que se le concede a la Iglesia Católica un papel preponderante en la administración del Estado.

El derecho administrativo determina también, los órganos e instituciones a través de los que actúa la administración pública. Para la cual compete especialmente la prestación de los servicios centrales en los órganos desconcentrados, descentralizados y organismos autónomos dependientes de otras instituciones y, en su caso, los Ministerios, Secretarías Generales, Direcciones generales, Subsecretarías, municipalidades, servicios públicos de empresas públicas.

La mayoría de estos órganos tienen como característica común, la competencia para actuar con prerrogativas o poderes superiores a los que poseen los particulares, imperium. “En lo que respecta a las normas de funcionamiento, es preciso señalar que el Derecho Administrativo sólo regula aquellas actuaciones de la administración pública en las que los órganos administrativos actúan investidos de potestades públicas, es decir, están revestidos de imperium”<sup>3</sup>. En tanto que en la vida privada los derechos y obligaciones se crean casi siempre por vía contractual, la administración debe, en interés del servicio público, poder imponer, unilateralmente, sin necesidad de previo pronunciamiento judicial, obligaciones a los particulares, y su decisión debe ser tenida como jurídicamente válida en tanto que el interesado no promueva su anulación por el juez.

---

<sup>3</sup> Soto Kloss, Eduardo. **Ob. Cit;** Pág. 2.





Se suele distinguir entre Administración territorial, con distintas subdivisiones que tiende a ser coincidente con la división territorial del Estado, y Administración institucional, la cual, en distintos grados en función del ordenamiento jurídico de que se trate, no ejerce ninguna potestad administrativa. Cuando, en estos casos, la Administración Pública actúa como un mero particular y le son de aplicación las normas del derecho común. No obstante, siempre habrá en su actuación un núcleo estrictamente administrativo, aunque solo sea a los efectos del procedimiento para la formación de la voluntad del órgano administrativo, unipersonal o colegiado, y las normas de atribución de competencias del órgano implicado. La ley orgánica de la administración pública federal es el ordenamiento legal que se encarga de regular la estructura facultades y atribuciones de los organismos integrantes de la administración pública.

Sin embargo, el derecho administrativo más que normas sustantivas, hoy en Guatemala se encuentra vigente como derecho adjetivo, puesto que con el impulso de normativas como la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 y el Código Tributario Decreto 6-91, ambos del Congreso de la República de Guatemala, entre otras, se constituye en un conjunto de normas procedimentales para brindar protección y seguridad al administrado.

De hecho, a la presente investigación, importan más las normas procedimentales del derecho administrativo, puesto que es en estas donde recae el objeto de su estudio. No obstante que en cuanto a las normas sustantivas se ha de tomar en cuenta los principios que informan a todo el derecho administrativo en general.



En consecuencia, el derecho administrativo constituye la rama del derecho público que por concretarse al estudio de las normas, principios, organización y procedimientos que informan el actuar de las instituciones estatales que cumplen con las funciones de la administración pública, representa la ciencia y unidad análisis del presente estudio.

### **1.1. Evolución histórica del derecho administrativo**

Tal como lo establece Calderón, se puede considerar que el Derecho Administrativo está dirigido al logro del bien común, puesto que indica: “La actividad administrativa está encaminada al logro de su finalidad que el interés general o bien común”<sup>4</sup>, lo que puede tomarse especialmente como un antecedente al menos teórico de la formación del derecho administrativo.

Con el apareamiento del Estado de Derecho o Estado Constitucional, se han impuesto principios, como el principio de Legalidad, que surge en Francia del surgimiento del Estado de Derecho. Dicho principio establece que el funcionario no puede emitir un acto sin la existencia de una norma legal que le autorice al funcionario para poder actuar. En el estado Absoluto se establece el abuso del soberano para imponer a los particulares, no hay reglas establecidas, el Rey imponía a sus súbditos en forma arbitraria.

Otro principio importante es el de juridicidad, en el cual el funcionario, a falta de una norma puede aplicar los principios del derecho administrativo, justicia administrativa.

---

<sup>4</sup> Calderón Morales, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**, Pág. 189.



No obstante lo mencionado antes, “El derecho administrativo moderno tiene su origen con las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX”<sup>5</sup>, especialmente en la Revolución Francesa, puesto que es entonces que se gestan una serie de acontecimientos que dan como fruto la creación de normas que regulan las relaciones entre los administrados y la administración estatal.

El paso del Antiguo Régimen al Estado liberal supone el tránsito de un sistema de normas que se encontraban a disposición del monarca a un sistema caracterizado por la existencia de unas normas jurídicas, aprobadas por asambleas representativas, con carácter abstracto, general y permanente que regulan cómo debe relacionarse el Estado con los ciudadanos;

Entonces se gesta la existencia de un entramado institucional de controles, independiente del monarca, y además, la aparición de una afirmación con carácter constitutivo y vinculante de los derechos individuales, tales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Anteriormente a estas revoluciones, no se reconocía la igualdad de todos los hombres como principio jurídico; a partir de ellas, estos dejarán de ser súbditos para pasar a ser ciudadanos, con derechos y obligaciones iguales. En este proceso surge lo que se conoce como Estado liberal.

---

<sup>5</sup> Soto Kloss, Eduardo. **Ob. Cit;** Pág. 4.



Con posterioridad a la instalación del régimen administrativo, surge en Francia la pregunta de quién debe juzgar a la Administración. “Se cuestiona si, por una parte, debían ser los jueces ordinarios pertenecientes al Poder Judicial quienes juzgaran a la Administración, o si, por otra parte, debía ser la propia Administración quien ejerciera esa función”<sup>6</sup>. Sin embargo el problema era que los jueces ordinarios eran los mismos del antiguo régimen; es decir, nobles que quedarían dotados de poder de anular las decisiones durante el imperio del nuevo régimen. Se resolvió el problema con la creación del Consejo de Estado, que será el órgano encargado de juzgar a los entes administrativos, al mismo tiempo que será dependiente del Jefe de Gobierno.

## 1.2. El derecho administrativo y el estado de derecho

La administración pública del Estado de Guatemala se mueve en dos ámbitos, el jurídico y el político. “La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos, legislativo, ejecutivo y judicial, y la casi totalidad de órganos administrativos, entidades Descentralizadas y Autónomas; la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc.”<sup>7</sup> Lo cual establece y determina la organización administrativa del Estado de Guatemala.

---

<sup>6</sup> **Ibid.**

<sup>7</sup> Ballbé, Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit.**; Pág. 119.



La administración pública debe someter su actuación estrictamente a la Ley, y fundamentalmente a la aplicación de los principios de legalidad y de juricidad. Los Órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites y las facultades que la misma le otorga.

Los órganos de la administración tienen una finalidad primordial, que es el bienestar general o bien común, el medio para el logro de ese bienestar general, es el servicio público, como: seguridad, salud, educación, control de precios de la canasta básica, etc. De conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.

“El término Estado de Derecho fue utilizado en 1813, en la doctrina alemana como Rechtsstaat, de donde, desde entonces, se ha utilizado de forma generalizada con el específico significado de una manera de asegurar la libertad y la igualdad de los hombres ante la ley. En la primera mitad del siglo XX Carré de Malberg tomó el concepto de Rechtsstaat que introdujo en Francia como État de Droit, que pasó así a Italia y España y de allí a las naciones latinoamericanas”<sup>8</sup>.

El Estado de Derecho en América Latina, al menos en el término, es copia del español que es copia del francés, que a su vez es copia del concepto alemán. En nuestro caso, el término aún no cumple cien años de existir en nuestra doctrina jurídica.

---

<sup>8</sup> García, Mario David Dr. **Por qué no se pagan los impuestos**, Pág. 45.





“El término Estado de Derecho se remonta a 1656 cuando en Inglaterra, James Harrington lo usó en su obra utópica: La república de Oceana refiriéndose al gobierno de las leyes y no de los hombres”<sup>9</sup>.

El Estado de Derecho significa que todos los elementos del Estado, territorio, población y gobierno, están sometidos al Derecho.

El territorio, en cuanto a la circunscripción territorial demarcada por la ley y dentro de la cual las normas son vigentes y por lo tanto se hacen cumplir por la autoridad.

La población, regulada en su existencia y convivencia social por la estructura legal.

El gobierno, limitado por y acorde al orden constitucional y que, por tanto, expresa su autoridad mediante la norma jurídica.

La garantía del Estado de Derecho correspondería para dotarlo de contenido, al constitucionalismo moderno.

En consecuencia con todo lo apuntado, “El Estado de Derecho es una organización política de la sociedad que se fundamenta en normas jurídicas cuyo imperio prevalece sobre toda voluntad personal, discrecional, y por tanto arbitraria. Es el imperio de la ley como norma fundamental para el aseguramiento de la vida social y la convivencia humana. La ley que fija las reglas del juego social y que constituye los poderes

---

<sup>9</sup> **Ibíd.**



públicas sometidas a ella y con la responsabilidad de hacer cumplir el ordenamiento jurídico así creado. Del Estado de Derecho se deriva la certeza jurídica, o certidumbre personal, de cada uno de los integrantes de la sociedad, de la existencia y aplicabilidad de las leyes, lo que deriva en seguridad jurídica, que a su vez es un importante componente de la seguridad ciudadana. Contiene además el debido proceso de la ley, que no es más que la observancia escrupulosa del procedimiento de aplicación legal que no está sometido a la voluntad o criterio individual o colectivo, sino forma parte esencial de la administración de justicia. El Estado de Derecho, que es una forma civilizada de normar la coexistencia humana, engendra la sociedad de confianza, que es la seguridad en previsión de la conducta de las personas y en la administración de justicia. Esa sociedad de confianza es además presupuesto fundamental de la cooperación social que resulta imprescindible en la producción de bienes y servicios y, por lo tanto, en la productividad social y el progreso económico”<sup>10</sup>.

La sociedad políticamente organizada, donde la ley está sobre los gobernantes y los gobernados, y por ello rige igual entre todos los ciudadanos. Estado de Derecho es, sobre todo, el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres.

“El Estado de Derecho establece un sistema de legalidad que asegura la igualdad ante la ley, la prevalencia de las normas y no de la discrecionalidad de las autoridades, judiciales o gubernativas; la libertad de los ciudadanos y la certeza jurídica, visto como previsibilidad de los actos y conductas sociales. Es por tanto un Estado liberal de

---

<sup>10</sup> **Ibíd.**



Derecho o un Estado Constitucional liberal, una organización del poder a través de la ley para garantizar y preservar los derechos individuales de los ciudadanos, estableciendo la republicana separación de poderes y fijando límites infranqueables al ejercicio del poder público”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> **Ibíd.**



## CAPÍTULO II

### 2. Aspectos generales sobre la estructura y organización del estado

#### 2.1. Administración estatal

La administración pública del Estado de Guatemala se mueve en dos ámbitos, el jurídico y el político. “La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos, y la casi totalidad de órganos administrativos entidades descentralizadas y autónomas; la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc.”<sup>12</sup> Lo cual establece y determina la organización administrativa del Estado de Guatemala.

La administración pública debe someter su actuación estrictamente a la Ley, y fundamentalmente a la aplicación de los principios de legalidad y de juricidad. Los Órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites y las facultades que la misma le otorga.

Los órganos de la administración tienen una finalidad primordial, que es el bienestar

---

<sup>12</sup> Balbé, Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit.**; Pág. 119.



general o bien común, el medio para el logro de ese bienestar general, es el servicio público, como: seguridad, salud, educación, control de precios de la canasta básica, etc. De conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.

La palabra administrar proviene del latín ad-ministrare, ad, ir o hacia y ministrare, servir, cuidar y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

No obstante, el concepto de administración pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Jurídicamente, el concepto de administración pública se usa más frecuentemente en sentido formal, el cual en palabras de Rafael Bielsa, no denota una persona jurídica,





sino un organismo que realiza una actividad del Estado. En este sentido, si decimos responsabilidad de la administración se quiere significar que el acto o hecho de la administración es lo que responsabiliza al Estado. Así pues, en realidad es el Estado la parte en juicio, a ese título tiene la administración pública el privilegio de lo contencioso administrativo.

Actualmente el modelo de administración habitual es el modelo burocrático descrito por Max Weber. Se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios.

La administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan:

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 224 establece la división del país en jurisdicciones municipales, al estatuir: “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...” este hecho condiciona la organización administrativa del Estado, de manera que no es como en Argentina, España o Estados Unidos, donde se adoptan divisiones como provincias, comarcas o condados.

El municipio, según Ballbé y Franch: “Es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> **Ibid.**



Existen diferentes criterios al respecto de lo que debe entenderse por municipio. A los efectos buscados en esta investigación, se descarta la exposición de la variedad de concepciones y se parte de la base que es una persona jurídica al igual que el Estado y cualquier otra organización, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones.

El Artículo 7 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal señala que: El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

El municipio es una persona jurídica desde el punto de vista legal, sin embargo, desde la perspectiva administrativa es una organización derivada de la administración pública central, a efecto de que esta pueda cumplir eficazmente sus atribuciones y obligaciones por medio de la administración municipal.

Los municipios representan a decir de Castillo Gonzalez: “una célula democrática”<sup>14</sup>, lo cual es comprensible desde el punto de vista que sirven para descentralizar la administración pública, de tal manera que esta puede atender a todos los ciudadanos a quienes en jurisdicción municipal se les otorga calidad de vecinos o de transeúntes.

---

<sup>14</sup> Castillo Gonzalez, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 293.



Desde el punto de vista político, el municipio representa la posibilidad de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones que más les incumbe, por razón de la jurisdicción municipal que habitan, a través de los medios correspondientes.

El municipio, “es el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo”<sup>15</sup>.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece el Gobierno a escala Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración como expresión fundamental del poder local. Asimismo establece la descentralización, lo que caracteriza un régimen municipal con autonomía, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

El municipio, como se mencionó, es una organización por cuanto responde a una estructura interna definida, con autoridades electas por los propios vecinos e integradas en una jerarquía preestablecida a fin de administrar los servicios básicos en los límites de la jurisdicción municipal.

Por lo tanto, el municipio es una organización administrativa de derecho público con estructura y autoridades autónomas, que cuenta con personalidad jurídica para

---

<sup>15</sup> Ballé Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit;** Pág. 153.



contraer obligaciones y ejercitar derechos, a efecto de cumplir con sus fines los cuales son consecuencia del bien común que debe garantizar el Estado sus habitantes.

Según el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el municipio tiene siete elementos. Entre estos se puede mencionar: La población, el territorio, la autoridad, la comunidad organizada, su capacidad económica, ordenamiento jurídico y derecho consuetudinario y patrimonio. Todo lo cual lo regula el Código Municipal en su Artículo 8.

Establece el Artículo 11 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial. Resulta uno de los principales elementos, toda vez que es el ser humano quien ocupa, transforma y habita la naturaleza geográfica de un lugar determinado y luego o paralelamente va construyendo su organización jurídico administrativa, la cual, según el procedimiento regulado en el Código Municipal, alcanza la categoría de municipio.

El territorio, no solo constituye el elemento por el cual se puede establecer la división de toda una nación, sino permite asimismo la determinación de un espacio real en donde puede asentarse una comunidad humana.

La autoridad de un municipio se ejercita por medio de su consejo municipal, este es su órgano de mayor jerarquía administrativa. El Artículo 254 de la Constitución Política de



la República de Guatemala señala que: El Gobierno municipal será ejercido por un consejo, el cual se integra con el alcalde los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

El Artículo 9 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República establece que el 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. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Al respecto del gobierno del municipio, que en Guatemala es el llamado sistema colegial, democrático o inglés, Basavilbaso señala que: “El órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado concejo deliberante”<sup>16</sup>. Aunque estos nombres en el país no son usados, el concejo que preside el gobierno del municipio es efectivamente, deliberante.

Ballbé y Franch señalan al respecto que: “El concejo municipal sustituye, en cuanto a

---

<sup>16</sup> Villegas Basavilbaso, Balo. **Derecho administrativo**. Pág. 158.





denominaciones, a las antiguas corporaciones municipales”<sup>17</sup>.

El elemento de comunidad organizada, se complementa con un ordenamiento reglamentario adecuado, que a propósito del último de los elementos mencionados, está integrado por su ordenamiento jurídico y el derecho consuetudinario que tradicionalmente poseen las comunidades y étnias que lo conforman.

Finalmente solo cabe mencionar la capacidad económica que ha de tener todo municipio, elemento sin el cual, no puede aspirar a convertirse en tal. En todo caso, el Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de cada municipio.

## **2.2. Sistema de gobierno en Guatemala**

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano. Organizado para garantizar a su habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. En consecuencia se pueden deducir características bien definidas del sistema de gobierno en Guatemala.

---

<sup>17</sup> Ballé Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit;** Pág. 159.



### 2.3. Régimen y organización administrativa en Guatemala

El régimen administrativo de Guatemala define primordialmente la organización del territorio en departamentos, municipios, aldeas y caseríos. “Por régimen administrativos entendemos aquel conjunto de normas que regulan la organización territorial del Estado con fines de distribución de funciones”<sup>18</sup>.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 224 establece la división del país en jurisdicciones municipales, al estatuir: El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Este hecho condiciona la organización administrativa del Estado, de manera que no es como en Argentina, España o Estados Unidos, donde se adoptan divisiones como provincias, comarcas o condados.

El territorio, no solo constituye el elemento por el cual se puede establecer la división de toda una nación, sino permite asimismo la determinación de un espacio real en donde puede asentarse una comunidad humana.

La autoridad de un municipio se ejercita por medio de su consejo municipal, éste es su órgano de mayor jerarquía administrativa. El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala que: El gobierno municipal será ejercido por un consejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos

---

<sup>18</sup> Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter, **Derecho Constitucional**, Pág. 279.



directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Castillo González, indica acerca del municipio que: “Tiene su origen en Guatemala por voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado. Se señala como fecha de fundación de Santiago de los Caballeros, sobre los restos de la ciudad indígena Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Hernán Cortés había ordenado a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiesen dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, todos los cuales debían ser cadeñeros y nombrados. Con semejante instrucción el teniente Alvarado decide organizar el gobierno civil, no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación no es más que un campamento militar. Del nombramiento se pasa a la elección de las autoridades municipales de parte de los vecinos, manejando la idea de que es mejor que los propios indígenas designen a quienes deben dirigirlos y darles órdenes, y posteriormente, durante el gobierno del Doctor Mariano Gálvez, el municipio, efímeramente y por primera vez, goza de autonomía”<sup>19</sup>.

Guatemala hoy día, cuenta con 334 municipios asentados en 22 departamentos. Su creación se rige por disposición del Congreso de la República de Guatemala. Los últimos municipios que se crearon por Acuerdo Gubernativo fueron: Chicaman en enero de 1984, Ixcán en agosto de 1985 y Pachalum en junio de 1986, todos del departamento del Quiché y las Cruces en Petén.

---

<sup>19</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit.**; Pág. 293.



La creación de un municipio requiere: a) Que tenga veinte mil habitantes, o más; b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio; c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando; d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio; e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y, f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

La autonomía municipal, se regula por primera vez en la Constitución Política de Guatemala en el año de 1945.

#### **2.4. Formas de organización de la administración pública**

La organización es un elemento imprescindible y fundamental en todo tipo de colectividades y en lo que al Estado y sus entidades se refiere, la organización es mucho más importante. Las funciones estatales solamente pueden desarrollarse a



través de una organización que señale competencias de los distintos órganos, que regule las relaciones que se dan entre ellos y que fije el estatus o condición jurídica de las personas que integran esos órganos.

En Guatemala, el ordenamiento jurídico señala que hay, tanto, instituciones centralizadas como descentralizadas, autónomas, semiautónomas o desconcentradas, pero dichos sistemas únicamente vienen a ser de nombre, pues en la realidad o vida práctica encontramos que entre diferentes órganos existe una dependencia y relación directa del órgano central, Presidente o Jefe de Estado.

Entre las formas de organización administrativa se tienen principalmente la centralización, la desconcentración, y la descentralización administrativa.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.





“La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que empezó a regir el 1 de enero de 1977, divide en dos grupos los órganos de la administración pública: los que integran la administración centralizada y los que componen la administración paraestatal que comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito, de seguros y fianzas y los fideicomisos”<sup>20</sup>.

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía.

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichas actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus

---

<sup>20</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, Pág. 165.



labores, encomendando facultades de consulta, de decisión, o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

Correspondiendo a esos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- Descentralización por región;
- Descentralización por servicio, y
- Descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Además significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Siendo el ejemplo más claro de ésta, la organización municipal.

El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Y por último, es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver,



debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.

La administración por servicio está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianza y los fideicomisos.

El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese objeto se organizan conviene ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del estado, del que siempre se sienten celosos los particulares.

La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

Se ha señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio, los siguientes:

- Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;



- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- Control del gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.
- Desde el punto de vista del régimen administrativo de los organismos descentralizados, deben considerarse todos los elementos que fijan su vinculación con la administración central del estado, y que pueden reducirle a los siguientes:
- Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo.
- La creación de la organización descentralizada.
- Su extinción.

Los poderes de la administración central sobre el personal y sobre los actos del organismo.

El organismo descentralizado se constituye para realizar atribuciones del estado y éstas deben ser de carácter técnico, de conformidad con la legislación tiene una personalidad jurídica que se crea por el congreso a través de un decreto y por una mayoría calificada; de la misma manera que la creación constituye un acto que emana del estado, la resolución de extinción debe tener el mismo origen.

Doctrinariamente se reconoce que el poder de mando de la autoridad central queda

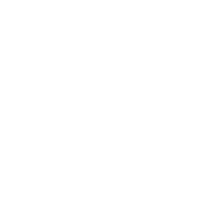


suprimido respecto de los funcionarios descentralizados y éstos, por lo tanto, pueden usar su propia discreción en la realización de los actos en que la ley se la otorga. Subsisten por el contrario, las facultades de control y vigilancia que el poder central puede ejercer respecto de los actos que son atribuidos a los organismos descentralizados y los que emanan de la ley.

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización.

Esta se origina cuando el estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera. Entonces se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.





## CAPÍTULO III

### 3. El municipio

#### 3.1. Definición de municipio

Con todo lo apuntado hasta aquí, es procedente ofrecer una definición de municipio. Debido a que la mayoría de tratadistas y autores del tema municipal, no ofrecen una definición al respecto, se pasa a aplicar la consignada en el Artículo 2 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, que en su parte conducente establece: Municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

No obstante lo anteriormente consignado, y con base en la precariedad de conceptos vertidos en la definición legal propuesta, se ofrece a continuación una definición como aporte personal: El municipio es la unidad básica de organización territorial que la Constitución Política de la República de Guatemala establece para la descentralización, división administrativa y política de su Estado, dotándola para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias, con autonomía, poder local y el reconocimiento de su personalidad jurídica como ente de derecho público, capaz de adquirir obligaciones y derechos.





### 3.2. Origen del municipio

El antecedente histórico más remoto del municipio hay que establecerlo en el ayuntamiento colonial, traído por los españoles, ganadores de la guerra de invasión y conquista en el territorio guatemalteco.

Así lo reconoce Castillo González, de quien se hace la siguiente cita de un párrafo de su obra que, aún extensa, expresa su importancia y la imposibilidad de su reducción, precisamente en su contenido: “Tiene su origen en Guatemala por voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado. Se señala como fecha de fundación de Santiago de los Caballeros, sobre los restos de la ciudad indígena Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Hernán Cortés había ordenado a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiesen dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, todos los cuales debían ser cadeñeros y nombrados. Con semejante instrucción el teniente Alvarado decide organizar el gobierno civil, no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación no es más un campamento militar. Del nombramiento se pasa a la elección de las autoridades municipales de parte de los vecinos, manejando la idea de que es mejor que los propios indígenas designen a quienes deben dirigirlos y darles órdenes, y posteriormente, durante el gobierno del Doctor Gálvez, el municipio, efímeramente y por primera vez, goza de autonomía”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit**; Pág. 293.



Guatemala hoy día, cuenta con 334 municipios asentados en 22 departamentos. Su creación hoy día, se rige por disposición del Congreso de la República de Guatemala. Los últimos municipios que se crearon por Acuerdo Gubernativo fueron: Chicaman en enero de 1984, Ixcán en agosto de 1985 y Pachalum en junio de 1986, todos del departamento del Quiché, y en 2011, Las Cruces en Petén.

La creación de un municipio requiere: a) Que tenga veinte mil habitantes, o más; b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio; c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando; d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio; e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y, f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

La autonomía municipal, se regula por primera vez en una Constitución Política en Guatemala, en la carta magna de 1945.



### **3.3. Competencias del municipio**

Las competencias del municipio, se pueden dividir en: propias y atribuidas por delegación.

Las primeras son aquellas que le son inherentes de acuerdo a sus fines y su autonomía, incluso le están atribuidas en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 253, establece como consecuencia del régimen autónomo, la elección de sus propias autoridades, lo que significa que los puestos no son por designación y mucho menos por herencia familiar, como lo fue en alguna época de la historia colonial del país.

El Artículo de mérito señala entre otras, las competencias de obtener y disponer de sus recursos; además de atender los servicios públicos locales, tema especial y de relevancia este último, en el contexto del presente estudio.

Hay que hacer énfasis en este último párrafo, toda vez que representa una especial importancia en la hipótesis de la presente investigación, por cuanto el municipio, a pesar de que tiene entre sus competencias la de atender los servicios públicos locales es decir, aquellos servicios que son obligación del Estado, pero que por razón de jurisdicción territorial quedan bajo la administración municipal, no puede por ese solo hecho, vulnerar el principio de legalidad tributaria que establece la Constitución en su Artículo 239, mismo en el cual se limita la potestad de crear tributos al Congreso de la



República de Guatemala; no pudiendo en consecuencia el municipio, crear tributos de ninguna especie, bajo pretexto de captar recursos para atender los servicios públicos.

Las otras competencias que se señalaron conjuntamente con las propias del municipio y que ya fueron analizadas; son las atribuidas por delegación, que le son transferidas por el gobierno central por medio de convenio, no obstante deba respetarse la potestad de auto organización de los servicios del municipio.

### **3.4. Autonomía**

Según el diccionario de la Real Academia Española, autonomía es el: “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”<sup>22</sup>. En consecuencia, es un concepto de la filosofía y la psicología que describe la capacidad de tomar decisiones sin intervención ajena.

Deriva de los vocablos latinos autos es decir, por uno mismo y nomos que significa ley, ó sea darse alguien sus propias leyes, sin injerencias extrañas. Significa por lo tanto ausencia de dependencia de lazos y presiones para ejercitar las ideas, pensamientos ó acciones. Es lo contrario de la dependencia. Los estados son autónomos cuando

---

<sup>22</sup> Real Academia de la Lengua. **Diccionario de la lengua española**, Pág. 231.



ejercen su soberanía que significa que pueden dictar sus normas sin que otros estados los condicionen. Sin embargo a nivel jurídico político cabe distinguir la autonomía de la independencia, puesto que en esta última, el presupuesto lo recauda y ejecuta el órgano administrativo sin necesidad de vincularse con la autoridad estatal o en Organismo Ejecutivo.

La autonomía institucional se basa en los servicios públicos y en las funciones técnicas a cargo de las organizaciones autónomas. No toma en cuenta los intereses de los departamentos y de los municipios sino el interés del servicio y de la función que debe estar a cargo del ejecutivo y que se traslada a la organización autónoma con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales.

Las organizaciones que encajan en la autonomía institucional se denominan establecimientos públicos en Francia e instituciones paraestatales en Italia. En Guatemala pueden denominarse establecimientos públicos: La Universidad de San Carlos de Guatemala y el Banco de Guatemala. La transferencia de competencias en esta clase de autonomía tiene lugar hacia personas jurídicas públicas.

El concepto que ha de tenerse sobre autonomía municipal, es complejo. Para nada es un asunto liso o llano. Según indica Giannini: “El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso ha perdido toda conexión



con su origen filosófico jurídico y al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa”<sup>23</sup>.

La autonomía municipal consiste en la independencia que tiene el concejo o corporación municipal para aplicar, dentro de su jurisdicción municipal, las medidas administrativas a las que ha arribado por los medios legales previamente establecidos, sin la intromisión o ingerencia de otro municipio o incluso el gobierno central.

Aplicar sus propias medidas y verificar su cumplimiento, compete al municipio además de garantizarle la autonomía municipal el manejo de sus propios fondos a fin de lograr lo mencionado.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 253 señala que: Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

El Artículo 3 del Código Municipal se refiere también a la autonomía municipal al señalar que: En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala 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

---

<sup>23</sup> Giannini, Basso. **El municipio**. Pág. 14.



coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Como bien se ha señalado por autores y tratadistas municipalistas, la autonomía municipal no significa que el concejo municipal tenga plena libertad para crear sus propias leyes, puesto que tal función corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala.

Señala Castillo González que la autonomía municipal: “Nunca ha llegado al punto de que el municipio pueda darse sus propias leyes”<sup>24</sup>.

Según Ballé y Franch: “Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo los mecanismos de defensa de dicha autonomía local”<sup>25</sup>.

Por lo tanto, la autonomía municipal confiere la posibilidad al municipio mismo, para auto organizarse y disponer de sus propios fondos económicos, que le son asignados por el Gobierno central.

---

<sup>24</sup> **Ibid.** Pág. 297.

<sup>25</sup> Ballé Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit;** Pág. 149.





Como señala Castillo González, “la teoría moderna sostiene que el municipio está subordinado al Estado y sin embargo es autónomo frente a él”<sup>26</sup>.

Por ello se puede afirmar que no se trata de un estado dentro de otro estado, porque en cuanto al marco de la legislación, esta tiene aplicación a nivel nacional.

### **3.5. Servicios públicos municipales**

El servicio público se puede definir como la reconducción de un sector de actividades socioeconómicas a la órbita del poder público o sector público. El concepto varía entre formas de gobierno y entre Estados. En muchos casos se trata de un monopolio artificial del gobierno.

Son brindados por determinadas entidades, por lo general el Estado, y satisfacen primordialmente las necesidades de la comunidad o sociedad donde estos se llevan a cabo. Por lo general los servicios públicos acarrear un fin económico y pueden estar ligados a empresas privadas y concesiones. “Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante

---

<sup>26</sup> Castillo González , Jorge Mario. **Ob. Cit;** Pág. 297.



concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda”.<sup>27</sup>

Cuando dice que son actividades, entidades u órganos públicos o privados, se refiere esta expresión a los servicios públicos, en sentido material; vale decir, toda tarea asumida por una entidad pública, bien se trate de la república, el distrito central, los Estados, municipios y distritos metropolitanos personas jurídicas de derecho público de carácter territorial o prestados a través de entes descentralizados funcionalmente institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado entes no territoriales. No obstante, cabe decir que el servicio público también puede ser prestado por particulares conforme al orden jurídico pertinente.

Así mismo, también se entiende por servicio público, en sentido orgánico, la creación de una dependencia administrativa dentro de la estructura del Estado o de la administración pública para satisfacer determinadas necesidades de interés colectivo o público.

### **3.6. Características de los servicios públicos**

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

---

<sup>27</sup> Gladys Monterroso, **Ob. Cit**; Pág. 116.



Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.

Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.

La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.

Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecha por particulares bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.

### **3.7. Clasificación de los servicios públicos**

En doctrina existen diferentes tipos de criterios para clasificar los servicios públicos: “Esenciales y no esenciales”<sup>28</sup>; los primeros son aquellos que de no prestarse pondrían en peligro la existencia misma del Estado: policía, educación, sanidad. Los no

---

<sup>28</sup> Monterroso, **Ob. Cit**; Pág. 116.



esenciales; a pesar de satisfacer necesidades de interés general, su existencia o no prestación no pondrían en peligro la existencia del Estado; se identifican por exclusión de los esenciales. Ejemplo de los tributos no esenciales, es el llamado peaje.

Permanentes y esporádicos; los primeros son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general. Los esporádicos; su funcionamiento o prestación es de carácter eventual o circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.

Por el origen del órgano del Poder Público o ente de la administración que los presta: Nacionales, Estatales, Distritales, Municipales y concurrentes si son prestados por cada una de las personas jurídicas territoriales: Nacionales por la República u otros órganos del Poder Nacional; los Estatales son los prestados por cada uno de los Estados que integran una Federación, particularmente los señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala o en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público citados precedentes y, los Municipales de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Orgánica del Régimen Municipal. Hay servicios públicos de competencia concurrente; son aquellos en cuya prestación concurren distintos órganos de los niveles del Poder Público, bien sean nacionales, distritales, estatales o municipales y los hay que son prestados en forma exclusiva por órganos de la administración o por los particulares. Entre los ejemplos más aplicados a los presentes tributos mencionados se encuentran: En cuanto a los de creación por parte del Congreso de la República de



Guatemala, se pueden considerar nacionales o estatales. En cuanto a los distritales, jurisdiccionales o municipales, se puede ejemplificar citando el caso del boleto de ornato.

Desde el punto de vista de la naturaleza de los servicios, se clasifican en servicios administrativos y servicios públicos industriales y comerciales; éstos últimos específicamente referidos a las actividades de comercio, bien sea de servicios para atender necesidades de interés general o los destinados con fines lucrativos y no a satisfacer necesidades colectivas. En el primero de los casos, se puede mencionar los pagos por uso de baños públicos. Para los industriales las actividades gravadas de los energéticos y en el caso de los comerciales se tienen el impuesto al valor agregado.

Servicios públicos obligatorios y optativos: Los primeros los señalan como tales la Constitución y las leyes; y son indispensables para la vida del Estado. Los optativos, el orden jurídico los deja a la potestad discrecional de la autoridad administrativa competente.

Por la forma de prestación de servicio: Directos y por concesionarios u otros medios legales. En los primeros, su prestación es asumida directamente por el Estado, nacionales, estatales, municipales, distritales, entes descentralizados. Por concesionarios: no los asume directamente el Estado; sino que estos se prestan a través de concesionarios, como el servicio de energía eléctrica por medio de la multinacional Unión Fenosa.



### 3.8. Prestación y regulación de los servicios públicos municipales

Algunos de los “fundamentos fácticos de los servicios públicos”<sup>29</sup>, son:

- Iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de asuntos de su competencia.
- Interponer, adherirse o de cualquier modo intervenir en las acciones de inconstitucionalidad, interpretación, amparo, hábeas corpus, hábeas data, medidas cautelares y demás acciones o recursos judiciales y, cuando lo estime justificado y procedente, las acciones subsidiarias de resarcimiento, para la indemnización y reparación por daños y perjuicios, así como para hacer efectiva las indemnizaciones por daño material a las víctimas por violación de derechos humanos.
- Actuar frente a cualquier jurisdicción, bien sea de oficio, a instancia de parte o por solicitud del órgano jurisdiccional correspondiente.
- Mediar, conciliar y servir de mediador en la resolución de conflictos materia de su competencia, cuando las circunstancias permitan obtener un mayor y más rápido beneficio a los fines tutelados.

---

<sup>29</sup> Alvarez-Amandi, Alejandro Rebollo. **Ob. Cit.** Págs. 449.



- Velar por los derechos y garantías de las personas que por cualquier causa hubieren sido privadas de libertad, recluidas, internadas, detenidas o que de alguna manera tengan limitada su libertad.
  
- Visitar e inspeccionar libremente las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, así como cualquiera otra institución o empresa en la que se realicen actividades relacionadas con el ámbito de su competencia, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.
  
- Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.
  
- Solicitar a personas e instituciones, la información o documentación relacionada al ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna y, formular las recomendaciones y observaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.
  
- Denunciar ante las autoridades correspondientes al funcionario o particular que incumpliera con su deber de colaboración preferente y urgente, en el suministro de información o documentación.
  
- Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra





las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que le sean ocasionados con motivo del mal funcionamiento de los servicios públicos.

- Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del consumidor y el usuario.
  
- Promover la suscripción, ratificación y adhesión de tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, así como promover su difusión y aplicación.
  
- Realizar estudios e investigaciones con el objeto de presentar iniciativas de ley u ordenanzas, y formular recomendaciones.
  
- Promover, divulgar y ejecutar programas educativos y de investigación para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
  
- Velar por la efectiva conservación y protección del medio ambiente, en resguardo del interés colectivo.



- Impulsar la participación ciudadana para vigilar los derechos y garantías constitucionales y demás objetivos de la Defensoría del Pueblo.
- Exposición de conceptos básicos asociados con la apertura de los servicios públicos masivos distribuidos en red al sector privado.
- Entender el enfoque sistémico requerido para entender con propiedad las relaciones de derecho que se derivan de la gestión privada de los servicios públicos distribuidos en red y, su fundamentos desde el punto de vista de la economía, la economía industrial de los sectores de servicio públicos masivos distribuidos en red, los objetivos de políticas públicas en un ambiente de apertura y la ingeniería industrial de estos sectores.
- Entender, tanto las fallas de mercado como regulatorias, que dan fundamento a las legislaciones antimonopólicas y regulatorias de estos sectores.
- Entender como se deriva la naturaleza y magnitud de los riesgos regulatorios tanto para los consumidores y reguladores como para las empresas privadas que gestionan estos servicios.
- Estar en capacidad de entender con propiedad y, desde distintos ángulos y dimensiones, la problemática de derecho, economía y políticas públicas que se derivan de la apertura de estos servicios a la gestión privada.





## CAPÍTULO IV

### 4. El aprovechamiento forestal en Guatemala

#### 4.1. Generalidades

El territorio de Guatemala abarca 108,889 km<sup>2</sup>, de los cuales 30,176 km<sup>2</sup> están cubiertos por bosque latifoliado, 2,282 km<sup>2</sup> por coníferas, 1,270 km<sup>2</sup> por bosques mixtos, 174 km<sup>2</sup> por manglares y 3600 km<sup>2</sup> por bosques secundarios. El total de áreas protegidas cubre 28,658 km<sup>2</sup>. Sin embargo, el sector forestal apenas contribuye con el 2.5% del PIB.

Los principales problemas del sector forestal son: a) el avance de la frontera agropecuaria, con la consecuente pérdida de bosque natural; b) la corta excesiva de leña, que supera la capacidad de regeneración natural y de reforestación; c) la tala selectiva del bosque, que conduce a la degradación de la calidad y capacidad de regeneración de las masas forestales

Los Acuerdos de Paz, suscritos por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG en diciembre 1996, pusieron fin a 36 años de guerra interna. La desaparición del bosque por el avance de las zonas urbanas y los asentamientos humanos.



El avance de la frontera agropecuaria es el problema más extendido y con mayor impacto negativo sobre los bosques, y tiene que ver con el crecimiento de la población rural que ante la falta de oportunidades de empleo o ingresos no agropecuarios, demanda tierras para cultivar y leña como fuente energética primaria.

Las políticas para contrarrestar la deforestación han sido diseñadas desde una óptica exclusivamente forestal, sin considerar los factores socioeconómicos ligados al avance de la frontera agrícola y el aumento de la pobreza rural. Esto ha limitado su efectividad, pues no se ha podido revertir la tendencia decreciente del área de bosques. Para el periodo de 1979-1999, los diversos programas y proyectos de reforestación que operan en el país sólo habían logrado reforestar 56,303 hectáreas, lo que representa un área inferior a la deforestada cada año, calculada en 80,000 hectáreas.

En Guatemala, la propiedad de los bosques está ligada a la de la tierra: el dueño de la tierra es también el dueño del suelo forestal, salvo que ceda sus derechos por algún tipo de arreglo. Hay cierta confusión en la definición de las categorías de tenencia, que son bastante complejas; a continuación se presenta una descripción de las más importantes: Bosques en tierras nacionales: son los bosques en tierras del Estado. Más del 90% de los bosques nacionales están en la Reserva de la Biosfera Maya, en el departamento de Petén. La responsabilidad de la administración y el manejo de estos bosques queda en manos del Instituto Nacional de Bosques, y los municipios no tienen poder de decisión sobre ellos.



Bosques en tierras ejidales: Bosques municipales que están asentados en tierras del municipio y son administrados por el gobierno municipal. Por lo general, estas tierras se arriendan a los vecinos para actividades agrícolas.

Bosques comunales: Pertenecen a las comunidades locales, que comparten los derechos de uso en forma colectiva.

Bosques en tierras de propiedad privada: se ubican en tierras cuya propiedad puede ser individual o colectiva; se incluyen los bosques de las cooperativas.

Bosques en áreas protegidas: con frecuencia estos bosques se corresponden con cualquiera de las categorías mencionadas. Por estar dentro de los límites de un área protegida, las normas de uso y aprovechamiento deben respetar las restricciones de la misma. La normativa y los permisos de aprovechamiento son otorgados por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

Si bien la administración municipal sólo puede tomar decisiones de uso y manejo en las tierras ejidales, en las otras categorías de tenencia puede ejercer funciones de promoción, monitoreo, control y coordinación.

El bosque, según el artículo cuatro, capítulo II de la Ley Forestal, es aquel ecosistema, en donde los árboles son las especies dominantes y permanentes, o dicho en otras palabras y basándose en lo que afirman en el Atlas de Ecología, cuando se habla de



bosque se hace referencia a una formación vegetal compuesta por fanerofitos, cuyas copas se tocan, es decir, un conjunto amplio de árboles, de mas de cinco metros de altura que se encuentran muy juntos entre si. El bosque, tal como se explicó anteriormente, constituye un ecosistema, porque es en este donde pueden tener su hábitat las especies de seres vivos, es decir un lugar en donde se entrelazan las copas de los árboles que produce todo un ambiente para las distintas especies no solo de animales sino de los mismos conjuntos de árboles. Siendo precisamente estos, los que producen la vida del planeta al tener un rol muy importante en cuanto al clima, puesto provocan la humedad y la lluvia.

Lo anterior conduce a la definición de árbol, el cual según Valle 1988, es el elemento primordial en la constitución del bosque, y se caracteriza por poseer una constitución leñosa, perenne, de más de cinco metros de altura, con un tallo más o menos grueso que soporta una copa. Pero el mismo autor reconoce que la composición del bosque es más compleja al asociar además de los árboles a los arbustos, hierbas, líquenes, hongos, suelo, animales e insectos que de alguna manera ejercen influencia en el carácter y composición de la masa.

Para hacer una aproximación a la excepción tradicional del bosque por parte del pueblo maya quiche cabe mencionar que ya Veblen citado por Valenzuela, sugería que el bosque al igual que la tierra, son propiedad de los dioses a quienes se les pedía prestado y por tanto se les debía recompensar con rezos y ofrendas para agradecerles sus dones. Únicamente los reyes y los nobles a quienes se les atribuía origen divino





poseerlos en forma individual, pero la mayoría de la población gozaba de ellos en forma usufructuaria con la posibilidad de transmitir a sus descendientes este derecho.

#### **4.2. Aprovechamiento forestal**

El Aprovechamiento Forestal es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación. Se obtiene mediante Permiso si está ubicado en Terrenos de Dominio Público.

Existen 3 clases de permisos de aprovechamiento forestal: Doméstico, Persistente y Único.

##### **Aprovechamiento forestal doméstico:**

El que se efectúa exclusivamente para satisfacer necesidades vitales domésticas sin que se puedan comercializar sus productos.

Formulario Único Nacional de Solicitud de Aprovechamiento Forestal Doméstico en Bosque Natural.

Flujo de Actividades para el Aprovechamiento Forestal Doméstico de Bosques Naturales.



### **Aprovechamiento Forestal Persistente:**

Es aquel que se efectúa con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque, se entiende como el desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque, con técnicas silvícola que permitan su renovación.

Formulario Único Nacional, de Solicitud de Aprovechamiento Forestal en Bosques Naturales Plantados No Registrados Flujo de Actividades para el Aprovechamiento Forestal Persistente de Bosques Naturales en Terrenos de Dominio Público

### **Aprovechamiento Forestal Único:**

El que se realiza por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés. Los aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

Formulario Único Nacional de Solicitud de Aprovechamiento Forestal en Bosques Naturales o Plantados No Registrados.

Flujo de Actividades para el Aprovechamiento Forestal Único de Bosques Naturales en



Terrenos de Dominio Público

### **Otros Tipos de Trámites Forestales:**

Aprovechamiento Forestal de Árboles Aislados: Es aquel que se realiza para aprovechar árboles aislados de bosque natural que se encuentra caídos o muertos por causas naturales o que requieran ser talados por razones de orden sanitario debidamente comprobadas.

Formulario Único Nacional de Solicitud de Aprovechamiento Forestal de Árboles Aislados.

Flujo de Actividades para el Aprovechamiento Forestal de Árboles Aislados de Bosques Naturales.

Asesoría en Tala, Poda, Transplante o Reubicación de Árboles Aislados. Localizados en Centros Urbanos que por razones de su ubicación, estado sanitario o daños mecánicos estén causando perjuicios a la estabilidad de los suelos, a canales de agua, andenes, calles, obras de infraestructura, o edificaciones, o para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas, de infraestructura, construcciones e instalaciones.

Formato de Solicitud y Evaluación de Árboles Aislados ubicados en Centros Urbanos



y/o de Peligro Inminente Flujo de Actividades para la Asesoría de: Tala, Poda, Transplante o Reubicación de Árboles Aislados localizados en centros Urbanos Árboles Aislados que puedan causar un Peligro Inminente.

Formato de Solicitud y Evaluación de Árboles Aislados ubicados en Centros Urbanos y/o de Peligro Inminente Flujo de Actividades para la Asesoría de Árboles Aislados localizados en Centros Urbanos que puedan causar un Peligro Inminente.

El derecho a la propiedad privada se encuentra garantizado en el Artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual normativa, en los cuales se establece la necesidad de presentar planes de manejo técnicamente elaborados y aprobados por el Instituto Nacional de Bosques para que puedan obtener beneficios económicos por el uso de los productos y subproductos del mismo.

Para el aprovechamiento no económico de productos y subproductos del bosque, leña, postes, o madera para construcción de viviendas, las cuales en ningún caso podrán ser comercializadas, destinadas al consumo familiar, este puede alcanzar un volumen máximo anual de 15 metros cúbicos. Para ello, deberá solicitar un permiso ante el Instituto Nacional de Bosques INAB, indicando el sitio exacto del aprovechamiento, así como el destino del mismo.



## **Bosque comunal-municipal: Maga tierras comunales.**

En la actualidad existen diferentes modalidades bajo la connotación de tierras comunales pero se pueden agrupar en:

- Tierras comunales, que son las de dominio de las comunidades rurales, en donde la forma propia de gobierno local realiza la administración, tal como sucede con algunos pueblos, aldeas, cantones o caseríos.
  
- Tierras de parcialidades, son las que pertenecen a los grupos sociales con vínculos de parentesco.
  
- Tierras Municipales, son las que pertenecen y son administradas por las corporaciones Municipales.
  
- Áreas de uso común de los proyectos de colonización agraria, son las que por disposición legal, constituyen la reserva para bosques.

Se diferencian los recursos comunes de la propiedad común, de la siguiente manera:

Los recursos comunes se refieren a las cualidades físicas de un sistema de recursos y no a las instituciones sociales que la sociedad le ha asignado. En cambio, la propiedad común o régimen de propiedad común se refiere al sistema de tenencia en el cual un



grupo de usuarios específicos comparten derechos y obligaciones en relación con el recurso, por lo tanto se habla de propiedad comunal se refiere a instituciones sociales y no cualidades naturales o intrínsecas del recurso.

El mismo autor caracteriza a los recursos comunes puntualizando dos rasgos peculiares:

- Resulta costoso crear instituciones que regulen o que excluyan de su uso a potenciales beneficiarios, generalmente ocurre esto con los bienes públicos. Al no existir instituciones que restrinjan y que controlen el acceso y uso del recurso común, esto incita a la gente a usar y buscar de ellos sin evitar en su conservación y desarrollo.
- Los recursos explotados por un individuo se sustraen a los demás, en un consumo competitivo semejante al de los bienes privados y por tanto pueden agotarse.

La propiedad de la tierra, es el derecho en común que se atribuye a todos los habitantes o miembros de un lugar, pueblo o municipio. Desde la época prehispánica, existía en las Comunidades Mayas la propiedad comunal de la tierra a través de las llamadas tierras de Calpules, territorios dispersos marginales, administrados por los linajes, de las cuales una parte se destinaba a bosques y las damas eran distribuidas entre las familias de los miembros del calpul para su uso individual. También en la



época colonial surgen algunas modalidades de tierras comunales, a través de llamados Ejidos y Común de pueblo, cuyo objetivo era asegurar la tributación y el control de la población. Durante ese período, muchas comunidades lograron la legalización de sus tierras, mediante los llamadas Títulos antiguos, documentos que aun se utilizan como elementos probatorios de los derechos de propiedad comunal.

Guatemala es un país que cuenta con una extensión territorial de 108,889 metros cuadrados, de esta posee un 63.8 por ciento de vocación forestal.

De acuerdo a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, CONAP y la Ley Forestal vigente Decreto 101-96, los bosques son vitales para satisfacer demandas de bienes y para mantenimiento de procesos biológicos, protección de cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos, vínculo hidrológico forestal. Allí como la biodiversidad y de los recursos genéticos. La misma política en su afán de crear un ordenamiento territorial en tierras rurales, como marco orientador para compatibilizar el uso productivo con la conservación de los recursos forestales y para orientar y garantizar que el uso de la tierra sea de acuerdo a su aptitud, a través del uso de métodos y técnicas de manejo como. Planificación, Selvicultura, recuperación y protección para garantizar la perpetuidad del recurso.

No es posible preservar al medio natural, sostener y mejorar sus cualidades, si la sociedad no se desarrolla. Es decir si en ella no se hace transformaciones sustanciales que le conduzcan a relaciones más armónicas y favorables con la naturaleza.



No se debe confundir desarrollo sostenible con el manejo sostenible de un recurso, pues el desarrollo sostenible tiene amplia connotación social y el manejo sostenible se refiere a preservar un componente de la interacción de la sociedad con el medio natural, tales como una laguna, ríos, suelo, bosque, lo cual puede lograrse sin que ello signifique desarrollo sostenible.

Para nuestros antepasados hasta mediados del siglo diecinueve, el principal combustible para cocinar sus alimentos, para protegerse del frío y para sus trabajos de artesanías era la leña, esta tendencia se observó inclusive en los países de Norte América y Europa.

Aproximadamente el 79 por ciento de la población guatemalteca utiliza leña, estimándose un consumo actual de 11 millones de metros cúbicos de leña, a nivel nacional, además afirma que la mayor concentración de la población guatemalteca, 60%, se localiza en el altiplano del país, siendo la raza indígena la que predomina en mayor grado en esta zona y por ende en donde el consumo de leña es mayor.

En los años de 1980 a 1989, la deforestación destruyó 1, 355,000 hectáreas de bosque, dejando un remanente de bosques primarios de un 30 por ciento del área boscosa del país, si se continúa dando la tala indiscriminada y sin manejo, la cobertura forestal desaparecerá.

La mayoría de las cuencas están muy degradadas por causa de la deforestación, la





perdida de diversidad biológica, el deterioro de los suelos y la contaminación de las aguas, actualmente se requiere tecnologías que contribuyan a la rehabilitación de las cuencas, acorde con el nivel de ingresos y las costumbres de los productores haciendo un aprovechamiento técnico y dirigido del recurso bosque como parte importante de estos sistemas.

A pesar de que tradicionalmente se ha pretendido manejar los bosques bajo un régimen sostenido, en la práctica esto no se ha llevado a cabo, prueba de ello es la reducción acelerada de las áreas boscosas.

Entre las principales causas de destrucción del bosque puede citarse el aprovechamiento con fines de producción energética, de procesamiento industrial y de cambio de uso del suelo, así como el pastoreo en áreas forestales.

#### **4.3. Recursos forestales en Guatemala**

En la Revista Titulada Datos Básicos del subsector Forestal, Guatemala es un país que por su ubicación geográfica posee características y climas propios para el desarrollo forestal, tanto así que se estima que el 53.8 por ciento de su extensión territorial es de vocación forestal.

La distribución de los diferentes tipos de bosque se da en la siguiente forma: Bosques Latí foliados, Bosques de Confieras y Bosques Mixtos.



Proceso de Degradación Ambiental: En su Estudio Titulado Evaluación de la Sostenibilidad de Guatemala dice que en el Departamento del Quiché como el resto de Occidente y Nor-Occidente, se realiza una fuerte presión social sobre los recursos naturales renovables, debido a la combinación de los factores de alta concentración y alto crecimiento poblacional, así mismo la ubicación geográfica de la mayoría de los núcleos urbanos está precisamente en la parte alta de las cuencas, con lo cual se demanda de recursos especialmente de tierra, agua y bosque, que apuntan hacia la degradación ambiental por la reducción constante y desordenada de la cobertura boscosa y los inevitables problemas de escasez de leña, erosión, contaminación y pérdida de la capacidad de recarga de acuíferos.

El Altiplano y el resto del país en general, dependen grandemente de la cobertura boscosa que tenga las zonas de recarga de acuíferos, los cuales se ubican principalmente en las cabeceras de cuencas y que deberían ser considerados como áreas protegidas en el planteamiento de la agenda de desarrollo sostenible nacional y regional.

#### **4.4. Ley forestal de Guatemala**

El marco legal directamente relacionado con las actividades forestales comprende la Ley Forestal, Decreto 101-96 y la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 y sus reformas: 18-89; 110-96; 117-97. El órgano responsable de la administración de las áreas protegidas es el CONAP. Para administrar los bosques fuera de las áreas



protegidas, la Ley Forestal de 1996 creó el Instituto Nacional de Bosques, una entidad autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El Instituto Nacional de Bosques está presente en nueve regiones y 31 subregiones del país. La promulgación del Decreto 101-96 permitió involucrar a las municipalidades en la administración forestal.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, presidida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, está conformada por representantes del Ministerio de Finanzas Públicas, la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, las universidades, la Escuela Nacional Central de Agricultura, la Gremial Forestal y la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales vinculadas con los Recursos Naturales y Medio Ambiente, ASOREMA.

La Ley Forestal considera la reforestación y la conservación de los bosques como una emergencia nacional e insiste en la colaboración con las municipalidades. Además, establece las condiciones para que el Instituto Nacional de Bosques defina sus planes, programas y proyectos, de acuerdo con los lineamientos estratégicos del Plan de Acción Forestal para Guatemala, PAF-G iniciado en 1992. Este Plan, orientado a la conservación y el desarrollo de los bosques naturales productivos y las plantaciones forestales, incluye instrumentos reguladores e incentivos.





## CAPÍTULO V

### 5. Administración forestal en Guatemala

#### 5.1. Generalidades

En Guatemala, las municipalidades cuentan con varios mecanismos de financiación para apoyar la gestión forestal local. Toda persona a la que se le concede una licencia de aprovechamiento debe pagar al Instituto Nacional de Bosques un impuesto del 10% sobre el valor de la madera en pie; la municipalidad tiene derecho al 50% del monto total de este impuesto y debe utilizar los fondos para tareas de control y vigilancia y para proyectos de reforestación. Además, la municipalidad tiene derecho al 50% del monto obtenido por las concesiones que el Instituto Nacional de Bosques otorga en tierras nacionales ubicadas en su jurisdicción. El artículo 71 de la Ley Forestal establece que las municipalidades pueden tener acceso a los beneficios del Programa de Incentivos Forestales, PINFOR; para ello, tienen que presentar sus planes de reforestación o de manejo aprobados por un técnico forestal autorizado.

El Programa de Incentivos Forestales, PINFOR, es uno de los instrumentos financieros más conocidos, pues a través de él se han podido reforestar unas 18,000 hectáreas entre 1998 y 2001; con los programas anteriores también se reforestaron 18,000 hectáreas pero en 20 años y con mayor costo.

El Instituto Nacional de Bosques está a cargo de la administración del PINFOR, que se



financia con un monto equivalente al 1% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado. El Programa tiene una duración de 20 años, concluye en el 2017 y su objetivo principal es fomentar la producción forestal sostenible en el país, estimulando las inversiones en forestación, reforestación y manejo de bosques naturales. Los incentivos están dirigidos a los propietarios de las tierras, ya sean municipalidades, comunidades, productores independientes o grupos organizados que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal o al manejo de bosques naturales.

Gracias al PINFOR, varias corporaciones municipales han implementado sus propios proyectos de reforestación o de manejo de bosques naturales. Los beneficiarios de los incentivos deben invertir recursos propios para iniciar las actividades de reforestación o manejo de bosques; los técnicos del Instituto Nacional de Bosques supervisan y verifican el cumplimiento del plan de reforestación aprobado. Al final del primer año, luego de comprobar la calidad de los trabajos efectuados, los beneficiarios reciben un pago directo que cubre los costos de la reforestación o del manejo. De acuerdo con las características del proyecto, en los años subsiguientes y por un máximo de cinco, reciben compensaciones económicas por mantenimiento.

Las principales fuentes de ingresos municipales son: a) los ingresos corrientes impuesto sobre bienes inmuebles, cobro de multas, limpieza de calles, recolección de basura, distribución de agua, registro de matrimonios, etc.; b) las transferencias del gobierno central; c) los préstamos y créditos; d) los ingresos por servicios y licencias



forestales y por proyectos de reforestación a través del PINFOR; e) los aportes de la cooperación internacional.

Las transferencias del gobierno central a las municipalidades son las más altas de Centroamérica; el 10% del presupuesto nacional por mandato constitucional. Por otra parte, la última reforma fiscal creó el IVA-PAZ, Impuesto al Valor Agregado, con el fin de obtener recursos para financiar gastos de inversión social en el marco de los Acuerdos de Paz; un porcentaje de este impuesto se destina a fortalecer las municipalidades, el cual supera el aporte constitucional. Por ejemplo, en el primer trimestre del 2002, las transferencias para las municipalidades fueron las siguientes:

- Aporte constitucional del 10%: Q17,35,958,362
- IVA-PAZ: Q217,792,892.

Sin embargo, una constante en las municipalidades de todo el país es la escasa capacidad para recaudar sus propias tasas y arbitrios, lo que las hace muy dependientes de las transferencias del gobierno central. Por otra parte, su nivel de endeudamiento ha subido, sobre todo por gastos en infraestructura y obra civil. La recaudación por boleto de ornato se ha convertido en una opción clave para la generación de ingresos propios. Con respecto al impuesto único sobre bienes inmuebles, IUSI, no hay catastro municipal ni la capacidad técnica y administrativa requerida para recaudarlo. Además, y como antes se mencionó, la Ley Forestal establece varios mecanismos de recaudación de fondos para las municipalidades,



algunos provenientes de los ingresos que genera la actividad forestal.

En relación con las transferencias del gobierno central, los ingresos municipales por el impuesto al valor de la madera en pie son bajos. Por este concepto, entre 1999 y el 2001 se trasladaron a las municipalidades Q1,519,305 por año. Sin embargo, las municipalidades tienen otras opciones para generar ingresos por actividades forestales, como los incentivos por reforestación o manejo y aprovechamiento de sus propios bosques.

Por incentivos forestales, durante el período 1998-2001, las municipalidades obtuvieron un ingreso total aproximado de Q7,100,000, que se invirtieron en programas de reforestación y manejo de bosques naturales. Esta cifra representa el 5.4% del total de la inversión del PINFOR durante ese período: Q132.21 millones.

En general, el flujo financiero por rubros forestales es bajo, aunque hay excepciones: en un período de cuatro años, la municipalidad de Sayaxché, Petén, logró recaudar Q2,182,323 por concepto de actividades forestales.

## **5.2. Administración municipal de los terrenos sin labrar**

En varias municipalidades de Guatemala, los ejidos municipales representan un área importante de tierras y bosques. A menudo el carácter de la tenencia es confuso, pues no se sabe si la propiedad de la tierra es comunal o municipal. En muchos casos, el único título de propiedad data de la época colonial y las administraciones municipales raras veces cuentan con un catastro, de manera que ni siquiera pueden aportar





información exacta sobre la extensión de las áreas comunales y municipales.

Aunque no fue posible encontrar información precisa sobre la extensión total de los ejidos nacionales, queda claro que todavía representan áreas importantes bajo administración municipal. En el Petén, los ejidos cubren un área de 138,000 hectáreas, aproximadamente. Debido a la escasez creciente del recurso forestal, las autoridades locales enfrentan problemas como el aumento de la presión demográfica, el avance de la frontera agrícola, la deforestación y las modificaciones del mercado. Las soluciones han oscilado entre la prohibición total del uso de los recursos forestales, el manejo directo de los mismos, el co-manejo y la privatización.

Los ingresos que las municipalidades obtienen de los bosques en tierras ejidales provienen de los permisos para el aprovechamiento forestal, las tarifas cobradas por recolección de leña, el arrendamiento de tierras y la venta de madera. Estos ingresos son muy bajos en relación con los gastos municipales. Sin embargo, hay algunas excepciones, como el municipio de San Vicente de Pacaya que tiene un convenio de administración y manejo del Parque Nacional del Volcán Pacaya y para el año 2000 reportó ingresos por Q207,000 por concepto de venta de entradas al Parque; el 28% de las inversiones municipales se destinaron a proyectos de manejo de las tierras ubicadas en el mismo parque.

Las poblaciones rurales dependen del recurso forestal en tierras comunales y municipales para satisfacer sus necesidades de leña, madera y otros productos para



consumo doméstico. Sin embargo, no hay normas, reglas escritas, ni procedimientos orientados al manejo de esas tierras. Muchas veces se aplica la Ley Forestal vigente, en combinación con reglas y normas de control establecidas localmente.

Por lo general, los bosques comunales son administrados por grupos comunitarios que establecen las normas de uso de esas áreas con base en la costumbre. Sin embargo, en algunos casos, las comunidades designan a sus alcaldes para que sean la autoridad máxima en las decisiones sobre el uso del recurso forestal; esto se aprecia, por ejemplo, en San Antonio Ixchiguán y San José Ojetenam, en el departamento de San Marcos, altiplano occidental del país.

En el caso de los bosques municipales, la municipalidad tiene competencia sobre el uso de sus tierras y dispone de ellas en función de las necesidades de la comunidad y para generar ingresos. A veces, esto puede perjudicar los bosques, como cuando hay una fuerte presión para que se otorguen tierras para actividades agrícolas, como ocurre en algunos municipios del departamento de San Marcos. Los conflictos por la tierra, agravados por el retorno de los desplazados de la guerra civil, hacen que muchos municipios prefieran utilizar sus terrenos para proyectos de infraestructura o para la producción agrícola.

Sin embargo, en muchos municipios, las autoridades ceden la responsabilidad del uso y manejo de los recursos a las comunidades mediante acuerdos locales. Estos acuerdos pueden delegar totalmente la responsabilidad del uso, acceso y manejo de los bosques



municipales a grupos comunitarios organizados o tomar la forma de convenios de con manejo. Esto se ha dado, en parte, porque la municipalidad no tiene la capacidad para administrar sus bosques, en parte porque los líderes comunitarios han hecho presión para que los recursos forestales generen un beneficio para toda la comunidad.

En el municipio de San Diego, departamento de Zacapa, se encontró una fórmula original para manejar las tierras municipales. En un esfuerzo por proteger los bosques y, a la vez, responder a las demandas locales por tierras agrícolas, se llegó a un acuerdo con las comunidades. Uno de los terrenos forestales del municipio se destinó para la agricultura y el pastoreo en forma comunitaria. Este terreno, denominado el común, se dividió en parcelas que fueron dadas en usufructo a sus pobladores, quienes pagan a la municipalidad una cuota de arrendamiento. Cada comunidad cuenta con líderes que llevan el control de los usuarios y lo informan al municipio.

La municipalidad de San Juan Ostuncalco, en Quetzaltenango, suscribió un acuerdo con el comité de usuarios que establece restricciones al uso de la tierra en actividades agrícolas para proteger el recurso forestal. Sólo se permite usar para leña las ramas secas y los árboles secos o enfermos. Los usuarios están obligados a comunicar al comité o al alcalde auxiliar si pretenden hacer un aprovechamiento que no está programado. La municipalidad establece el tiempo de cosecha de los productos forestales, la cantidad que puede cosecharse, quién puede hacerlo, el tipo de uso autorizado para estos productos y las sanciones para los que violan las reglas. En la municipalidad de Tecpán sólo se permite el uso de tres árboles o 10m<sup>3</sup> de madera por



familia por año, siempre que se demuestre que es para uso doméstico, ya que esto es aprovechado para el bienestar familiar.

A veces, estas normas locales incluyen arreglos informales con el INAB. Por ejemplo, en el bosque de la Finca El Chilar, en Escuintla, cuando un usuario quiere hacer un aprovechamiento forestal debe pedir el aval a la Junta Directiva de la comunidad indígena que administra el bosque. Si la Junta Directiva aprueba la solicitud, otorga un permiso que también es válido ante el INAB, siempre y cuando el aprovechamiento no sea de más de cinco árboles.

Debido a la degradación de los bosques municipales y la necesidad de contar con leña y productos no maderables, la municipalidad de Concepción de Chiquirichapa ha organizado comités locales para compartir la responsabilidad del manejo de los bosques municipales y velar por el cumplimiento de las normas de uso. El manejo de los recursos forestales se rige por reglas tradicionales y no por normas operativas formales. Los guardabosques municipales velan por el cumplimiento de las disposiciones establecidas con el apoyo de representantes de los usuarios. Sólo se permite talar árboles con autorización municipal y para uso comunal, como construcción de escuelas, iglesias, centros de salud y salones comunales.

En algunos casos, cuando las transgresiones caen dentro del ámbito de la Ley Forestal, se intenta aplicar las sanciones que esta contempla. Pero cuando se violentan las normas de la comunidad, los castigos son los establecidos en el ámbito local: en San



Vicente Pacaya se procede a una amonestación verbal, se decomisa el producto aprovechado y se hace un informe al INAB; en San Diego, Patzicia y Chiquirichapa, se aplican multas, se suspende la concesión y se exige el pago de daños.

### **5.3. Las políticas de gestión forestal descentralizada en Guatemala**

Como producto de las negociaciones de paz de 1996 que pusieron fin a tres décadas de conflicto armado en el país, surgió un nuevo concepto de nación, así como espacios de participación social inéditos que se han venido consolidando paulatinamente. Sobre la base de la Constitución Política actual, se logró un importante consenso entre la sociedad civil, el sector financiero y los partidos políticos, para promover la descentralización económica y administrativa con el fin de impulsar el desarrollo regional del país y adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y el uso eficiente de los recursos naturales.

Los Acuerdos de Paz establecieron la necesidad de fortalecer la participación comunitaria en la gestión del Estado mediante la descentralización de la administración pública y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. El Código Municipal vigente faculta a las municipalidades para desarrollar su gestión en forma autónoma, incluyendo la administración de sus recursos naturales.

La promulgación de la Ley Forestal de 1996 abrió nuevas posibilidades para que las 334 municipalidades del país participaran más activamente en la gestión de los



recursos forestales. Se trasladaron nuevas responsabilidades a los municipios y se fortalecieron sus capacidades para, bajo el liderazgo de la Administración Forestal del Estado, apoyar a las agencias centrales en la gestión local. Estos procesos responden a la necesidad de reducir la burocracia gubernamental y regular en forma más eficiente las actividades de manejo y control forestal.

Sin embargo, no ha sido fácil evaluar los resultados de las políticas de descentralización en cuanto a desarrollo local, beneficios económicos, participación comunal y conservación de los recursos. En este capítulo se pretende analizar las políticas estatales orientadas a promover la gestión forestal municipal, la capacidad de gestión forestal municipal como tal y el papel de las municipalidades. También se discute la eficiencia de esas políticas, así como algunas de las limitaciones que deben tenerse en cuenta para generar las condiciones adecuadas para una gestión forestal municipal eficiente.

#### **5.4. Planteamiento de la problemática**

La modernización del Estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. En ello ha estado implícita la gobernabilidad. En este proceso la descentralización ha sido planteada como un objetivo en el que convergen dos posiciones: La de quienes pretenden disgregar las demandas y conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central y la de quienes promueven el relanzamiento económico y la democratización política del Estado, que



posibilitaría la integración y la participación de los sectores más amplios de la población.

La relación estrecha entre descentralización del Estado y Democracia ha sido defendida desde puntos de vista diferentes. En el análisis de experiencias históricas concretas se presentan serias tensiones y ambigüedades en ese vínculo..

A partir de los años 80 ante la debilidad de los Estados centralizados para resolver la demanda de la población, irrumpe en toda la región un movimiento a favor de la descentralización territorial, transfiriendo competencias y servicios al nivel local, lo cual implica una reforma de la administración del Estado y un intento por democratizar y legitimar la decisión, acercando los servicios a la sociedad civil.

Posteriormente, surge como respuesta al modelo de Estado interventor y desarrollista un nuevo enfoque que plantea una redefinición de las relaciones Estado sociedad civil. Se incorpora el principio de subsidiaridad que se interpreta como que el Estado no debe intervenir en aquello que la sociedad civil por si misma es capaz de ejecutar. Sin embargo, la subsidiaridad del Estado en materia social, es decir, intervenir solo por defecto del sistema de mercado y de la interacción de las fuerzas productivas no ha solucionado los problemas más sensibles del subdesarrollo.

La experiencia demuestra que la orientación del Estado a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible y que sin legitimidad la estabilidad del



sistema político se ve amenazada. El modelo emergente entonces plantea un estado eficaz en lo económico pero con equidad y solidaridad social.

En el contexto de las reformas de modernización del Estado y de las estrategias de reestructuración productiva en proceso en los países de América Latina, resalta la creciente importancia de las economías y productividad locales. El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, sin aprovechar el potencial de los distintos territorios, lo que constituye una de las causas de la migración, despoblamiento del ámbito rural y aumento de la pobreza.

En tal sentido, la descentralización trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene en una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo y de respuestas a las oportunidades pero también a los riesgos de la globalización, que tiende a privilegiar al sector exportador o transnacional en detrimento de la pequeña y mediana empresa, que es una última instancia la mayor generadora de ingresos a importantes sectores de la población.

Algunas respuestas que están explícitas o implícitas en varios procesos y diferentes visiones porque se descentraliza, son las siguientes.

- Para descongestionar administrativamente el Gobierno central.
- Para mejorar la administración del Estado





- Para acercar la administración al ciudadano.
- Para fortalecer otras instancias del Estado
- Para limitar el poder del gobierno central
- Para legitimar al Estado
- Para involucrar en las tareas del gobierno a otros sectores
- Para mejorar la atención al territorio
- Para facilitar un desarrollo territorial equilibrado
- Para apoyar la planificación económica.
- Para facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
- Para incorporar zonas y regiones marginadas
- Para mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
- Para controlar mejor el territorio
- Para mejorar el cobro de impuestos
- Para privatizar funciones que venía ejerciendo el Estado
- Para racionalizar las inversiones del gobierno central
- Para neutralizar presiones de grupos regionales
- Para neutralizar presiones populares
- Para evitar las emigraciones hacia ciudades y ordenar el flujo migratorio
- Para descongestionar las grandes ciudades especialmente la capital
- Para neutralizar movimientos separatistas

Para emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante.



El trámite para la autorización en materia forestal para consumo familiar es complicado debido a la dificultad de acceso y la distancia a las oficinas del Instituto Nacional de Bosques y el tiempo transcurrido entre la solicitud de permiso para hacer uso del derecho de consumo familiar y su autorización.

Esto es debido a que el trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas no está descentralizado. La consecuencia es la dificultad que presenta el acceso y distancia de realizar tal trámite en la ciudad capital.

#### **5.5. Necesidad de descentralizar las políticas**

La falta de descentralización en los procesos relacionados con la explotación forestal, degenera en tala ilegal de árboles, sea esta con fines lucrativos o no. Según el diario Prensa Libre de Guatemala: “El incremento de la tala ilegal representa el mayor peligro de deforestación en el país, al perderse hasta 73 mil hectáreas anuales por estas actividades, según el Instituto Nacional de Bosques, estas prácticas ilícitas representan pérdidas por hasta Q2 mil 200 millones, entre impuestos, plantaciones para reposición del bosque, y valor del suelo erosionado, sin contar los potenciales riesgos de desastres naturales. Datos del Instituto Nacional de Bosques indican que de los 30 millones de metros cúbicos de madera que se pierden al año, solo cinco por ciento se



debe a incendios forestales, mientras el resto es producto de la tala<sup>30</sup>. Como es evidente, el problema de la tala ilegal de árboles tiene consecuencias nefastas en todo ámbito y sentido para Guatemala.

Tres meses más tarde de esta noticia, el mismo matutino citado anteriormente, presentaba la siguiente noticia: “Pretenden disminuir tala ilegal. Trece alcaldes de Quetzaltenango firmaron un convenio con el Instituto Nacional de Bosques, el cual faculta a las comunas a otorgar licencias a familias que necesiten leña, postes y madera para uso doméstico, con la condición de que por cada árbol cortado deben plantar 10. El objetivo es reducir la tala ilegal. Representantes de 13 municipalidades de Quetzaltenango se reúnen con autoridades del Instituto Nacional de Bosques. El acuerdo fue firmado por las comunas de Cabricán, Huitán, San Carlos Sija, Olintepeque, San Mateo, Palestina de los Altos, San Juan Ostuncalco, Concepción Chiquirichapa, San Martín Sacatepéquez, Salcajá, Quetzaltenango, Zunil y Cantel. Mynor Pérez, director regional del Inab, dijo que ese programa surgió en el 2006 y que se trata de convenios que descentralizan uno de los servicios que ofrece esa institución. Lo que deseamos con estos convenios es que la gente sea atendida en su municipio y que los inconvenientes disminuyan, destacó<sup>31</sup>.”

El gran reto de Guatemala es encontrar el camino para un proceso de desarrollo que, además del necesario crecimiento económico, permita que los beneficios del trabajo de la sociedad y la riqueza sean distribuidos en una forma más equitativa entre todos los

---

<sup>30</sup> Prensa Libre, Tala ilegal, Guatemala, 12 de marzo de 2012, Pág. 3.

<sup>31</sup> Prensa Libre, Pretenden disminuir tala ilegal, Guatemala, 13 de junio de 2012, Pág. 3.



guatemaltecos.

Es necesaria la descentralización en materia forestal del trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas en cada municipio, debido a la dificultad que presenta el acceso y distancia de realizar tal trámite en las oficinas de Instituto Nacional de Bosques.

El marco legal directamente relacionado con las actividades forestales comprende la Ley Forestal, Decreto 101-96 y la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 y sus reformas: 18-89; 110-96; 117-97. El órgano responsable de la administración de las áreas protegidas es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Para administrar los bosques fuera de las áreas protegidas, la Ley Forestal de 1996 creó el Instituto Nacional del Bosques, INAB, una entidad autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El Instituto Nacional de Bosques está presente en nueve regiones y 31 subregiones del país. La promulgación del Decreto 101-96 permitió involucrar a las municipalidades en la administración forestal.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, presidida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, está conformada por representantes del Ministerio de Finanzas Públicas, la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, las universidades, la Escuela Nacional Central de Agricultura, la Gremial Forestal y la



Asociación de Organizaciones no Gubernamentales vinculadas con los Recursos Naturales y Medio Ambiente.

La Ley Forestal considera la reforestación y la conservación de los bosques como una emergencia nacional e insiste en la colaboración con las municipalidades. Además, establece las condiciones para que el INAB defina sus planes, programas y proyectos, de acuerdo con los lineamientos estratégicos del Plan de Acción Forestal para Guatemala iniciado en 1992. Este Plan, orientado a la conservación y el desarrollo de los bosques naturales productivos y las plantaciones forestales, incluye instrumentos reguladores e incentivos.

Como pudo apreciarse en el apartado en que se expuso lo relativo a la organización del Instituto Nacional de Bosques de Guatemala, INAB, esta institución estatal tiene regionalizado al país para atenderlo debidamente. Sin embargo, algunos de sus servicios no son posibles en forma rápida y directa en todos los municipios, puesto que esta organización administrativa de lo tal institución denomina regionalización, no alcanza a cubrir todos los municipios, sino como la misma palabra lo indica: regiones.

Ahora bien, si el Instituto Nacional de Bosques de Guatemala, no tiene presencia en todos los municipios, el otorgamiento de autorización para explotación forestal no lucrativa, es decir para consumo familiar no es posible a las personas de escasos recursos, sin invertir en gastos de traslado a lugar en donde si estén las oficinas en cuestión. Ahora bien, si la autorización la otorgara la municipalidad, las distancias en tal



sentido, se reducirían notoriamente.

Hay que tomar en cuenta que muchas personas que utilizan la actividad de aprovechamiento forestal, lo hacen como forma de subsistencia, puesto que en sus hogares y debido a sus recursos económicos, no cuentan con posibilidades para pagar otras fuentes de energía. Bien sea esta para generar un ambiente más cálido o simplemente para preparar sus alimentos. En tal sentido, recurren a la explotación forestal. Pero si no se cuenta con dinero para pagar energía eléctrica, como puede comprobarse con el hecho de haber tenido que crear el gobierno un subsidio a un amplio sector de la población para pudiera tener este servicios público, a través de la tarifa social de energía eléctrica, entonces mucho menos tendrán para sufragar los costos de traslado para lograr una actualización. Lo que se plantea simplemente es acercarlos por medio de la descentralización, esta posibilidad.

El trámite para la autorización en materia forestal para consumo familiar es complicado debido a la dificultad de acceso y la distancia a las oficinas del Instituto Nacional de Bosques y el tiempo transcurrido entre la solicitud de permiso para hacer uso del derecho de consumo familiar y su autorización.

Esto es debido a que el trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas no está descentralizado. La consecuencia es la dificultad que presenta el acceso y distancia de realizar tal trámite en la ciudad capital.



Es necesaria la descentralización en materia forestal del trámite de autorización de consumo familiar de aprovechamiento forestal no comercial con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas en cada municipio, debido a la dificultad que presenta el acceso y distancia de realizar tal trámite en las oficinas del Instituto Nacional de Bosques.







## CONCLUSIONES

1. Desde el punto de vista del derecho administrativo, la regulación legal de la autorización para el aprovechamiento forestal, constituye la directriz de ordenamiento territorial más básico de Guatemala.
2. Las instituciones estatales encargadas de administrar los recursos forestales de la nación, no cuentan con una descentralización en materia de otorgamiento de licencias o autorizaciones para el aprovechamiento de tal recurso, de forma que pueda dividirse el territorio nacional de una manera más adecuada a la distribución poblacional y regional.
3. La descentralización es un fenómeno que beneficia a toda sociedad en crecimiento, especialmente con aquellos recursos como el caso del aprovechamiento forestal, que contribuyen a satisfacer necesidades por parte de los habitantes de un país, que logra un desarrollo de esta forma de organización administrativa.
4. Los entes municipales en cada una de las unidades básicas en que se encuentra dividido el territorio nacional para su debida administración, no ha logrado una forma de participación adecuada en el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal hasta la fecha.





## RECOMENDACIONES

1. Es necesario que se observe el ordenamiento territorial más básico de Guatemala para el aprovechamiento forestal especialmente en la regulación legal de su autorización, desde el punto de vista del derecho administrativo.
2. Es importante que las instituciones estatales encargadas de administrar los recursos forestales de la nación, cuenten con una descentralización en materia de otorgamiento de licencias o autorizaciones para el aprovechamiento de tal recurso, de forma que pueda dividirse el territorio nacional de una manera más adecuada a la distribución poblacional y regional.
3. El Estado de Guatemala debe descentralizar cualquier recurso que beneficie el interés social, especialmente aquellos como el aprovechamiento forestal, que contribuye a satisfacer necesidades de los habitantes, por medio de los cuales también se puede lograr un desarrollo con base a una forma de organización administrativa como la mencionada.
4. Es prioritario que los entes municipales en cada una de las unidades básicas en que se encuentra dividido el territorio nacional para su debida administración, logren una adecuada forma de participación en el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal hasta la fecha.





## BIBLIOGRAFÍA

- BALBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**, Ed. Girona, Calunya, 2002.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**, Ed. Heliasta SRL, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- CALDERÓN, Felipe. **Introducción a la economía**. Ed. Piedra Santa, Guatemala, 1989.
- CASTELLÍN, Diógenes. **Servicios públicos**. Ed. Instituto Venezolano de Derecho Administrativo, Venezuela, 2009.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**; Ed. Universitaria, Guatemala, 1992.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad**. Quinta ed., Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, Guatemala, 2003.
- GARCÍA, Manolo. **La necesidad del reglamento del registro civil**, Ed. PPU, Uruguay, 1999.
- LORA TAMAYO, Isidoro. **Los principios hipotecarios de rogación, prioridad y tracto**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2002.
- MAZIA CÁCERES, Héctor Manuel. **El registro de la propiedad doctrina guatemalteca "septem partitarum"**. Universidad Rafael Landívar, 1970, Guatemala Número 26, Año V.
- OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales**, Ed. Heliasta SRL. Buenos Aires, Argentina, 1993.



PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter, **Derecho constitucional**, Tercera ed., Ed. De Pereira, Guatemala, 2007.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**, Ed. Spasa, Madrid, España.

VILLEGAS, Héctor Belisario. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Ed. PPU, Uruguay, 2003.

### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Ley del Registro Nacional de las Personas**, RENAP. Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código Civil**. Decreto Ley Número 106 del Jefe de Gobierno de la República de Guatemala. 1963.

**Código Procesal Civil y Mercantil**. Decreto Ley Número 107 del Jefe de la República de Guatemala, 1964.

**Código Municipal**. Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.