

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



**AGIERTOS Y FALENCIAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS FORESTALES,  
ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 71 DEL DECRETO 101-96 DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA**

**MYNOR ROLANDO GUTIÉRREZ GALINDO**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2019**

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

**ACIERTOS Y FALENCIAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS FORESTALES,  
ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 71 DEL DECRETO 101-96 DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**TESIS**

Presentada a la honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MYNOR ROLANDO GUTIÉRREZ GALINDO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, octubre de 2019**

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

**DECANO:** Lic. Gustavo Bonilla

**VOCAL I:** Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

**VOCAL II:** Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras

**VOCAL III:** Lic. Juan José Bolaños Mejía

**VOCAL IV:** Br. Denis Ernesto Velásquez González

**VOCAL V:** Br. Abidán Carías Palencia

**SECRETARIO:** Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 03 de septiembre de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, CARLOS ENRIQUE LOPEZ MERIDA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MYNOR ROLANDO GUTIÉRREZ GALINDO, con carné 200016708,  
 intitulado ACIERTOS Y FALENCIAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS FORESTALES, ESTABLECIDOS EN EL  
ARTÍCULO 71 DEL DECRETO 101-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

**LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



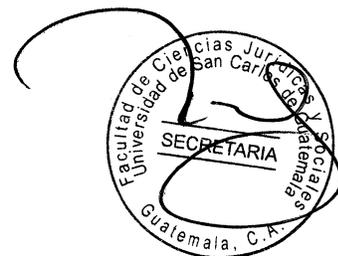
Fecha de recepción 04 / 09 / 2019. f)

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)

Lic. Carlos Enrique López Mérida  
 Abogado y Notario



Lic. Carlos Enrique López Mérida  
Abogado y Notario  
8º. Avenida 20-22 Z. 1 Edificio Castañeda Molina.  
Quinto Nivel, Oficina 51 "A".  
Ciudad, Guatemala.  
Tel – 4021-7373



Guatemala, 12 de septiembre del 2019

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez  
Jefe Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

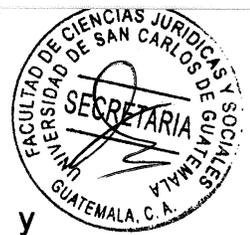


Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En forma atenta me dirijo a usted y en cumplimiento de la resolución de fecha tres de septiembre del 2019, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en la que se me nombra asesor del trabajo de tesis del bachiller: MYNOR ROLANDO GUTIÉRREZ GALINDO, titulado: ACIERTOS Y FALENCIAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS FORESTALES, ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 71 DEL DECRETO 101-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, habiendo revisado el trabajo confiado, me permito emitir el siguiente:

#### DICTAMEN:

- a) El contenido del trabajo de investigación realizado es un aporte científico y técnico, con un amplio contenido jurídico y doctrinario, mediante el cual se logró comprobar la hipótesis planteada toda vez que se pudo validar que el programa de incentivos forestales establecidos en el artículo 71 del Decreto 101-96, tiene aciertos y falencias que no han sido investigadas y de allí deducir si este ha sido rentable y beneficioso para el país, dada la cantidad de dinero que eroga el Estado en dicho programa y si es procedente, viable y rentable crear más proyectos de esta índole.
- b) La metodología utilizada en la realización del trabajo de investigación fue acorde, siendo los siguientes:
  - Método analítico: utilizado para realizar el estudio de los temas que conforman la investigación, así como los elementos que lo sustentan, naturaleza,



características, principios, aspectos generales, sociales, instituciones y normativa jurídica.

- Método inductivo: el cual permitirá un razonamiento lógico en el caso concreto de cuáles fueron las prerrogativas de los aciertos y falencias del actual programa de incentivos forestales y que efectos positivos y negativos resultaron del mismo.
- Las técnicas de investigación utilizadas fueron las bibliográficas y la de campo en donde se utilizó la observación directa.

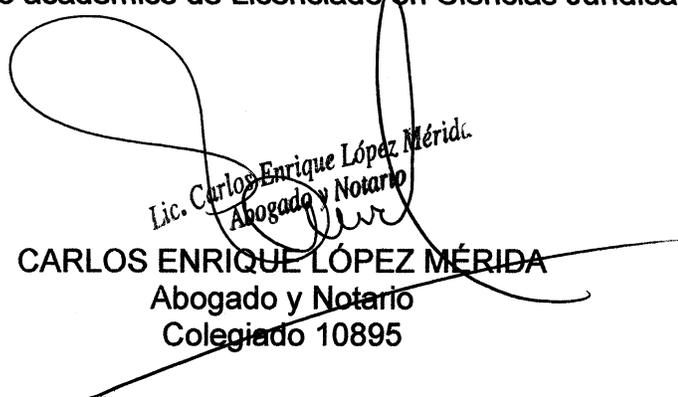
c) La contribución científica del tema es de carácter jurídico-social, en virtud que expone una falta de análisis efectivo respecto a los beneficios y deficiencias del programa de incentivos forestales, en donde se logre determinar si es rentable y necesario para el país continuar subsidiando dichos programas; o si es demasiada alta la erogación dineraria en contraparte con los beneficios que se logran y el costo termina siendo mayor a el aporte que da al Patrimonio Natural del país, el cual es protegido por la Constitución Política de la República de Guatemala.

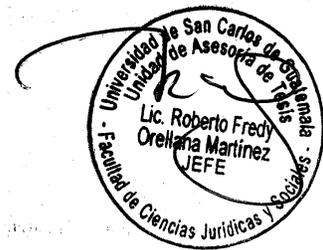
d) La conclusión discursiva fue redactada de forma clara y sencilla, estableciéndose las falencias estructurales y administrativas del programa y como estas no han permitido que este, se desarrolle de forma como lo expresa la normativa en su artículo 71 Decreto 101-96. Además, se indica que dadas estas deficiencias el programa no ha logrado subsanar o mitigar el grave problema del deterioro del ecosistema del país, lo que ha producido un detrimento del patrimonio natural.

e) La bibliografía utilizada es acorde y exacta para los temas desarrollados en la investigación realizada.

Cumpliendo así con los requisitos reglamentarios exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala, declaro expresamente que no soy pariente de él estudiante dentro de los grados de ley y por lo antes expuesto considero pertinente emitir el presente DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente ante el tribunal examinador en el examen publico de tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

  
Lic. Carlos Enrique López Mérida  
Abogada y Notario  
CARLOS ENRIQUE LÓPEZ MÉRIDA  
Abogado y Notario  
Colegiado 10895



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de septiembre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MYNOR ROLANDO GUTIÉRREZ GALINDO, titulado ACIERTOS Y FALENCIAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS FORESTALES, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 71 DEL DECRETO 101-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.



## DEDICATORIA



- A DIOS:** Padre todopoderoso, creador del cielo y de la tierra; fuente de vida y misericordia y que en tu infinito amor me has concebido culminar esta meta. Para ti sea toda la honra y la gloria por siempre mi señor y mi Dios. El señor es mi pastor nada me faltará.
- A MI PADRE:** Cesar Horacio Gutiérrez Aguilar (Q.E.P.D.) que Dios te tenga en su gloria. Sé que hoy estarías feliz de verme y compartir conmigo este acto y celebrar juntos haber llegado a esta meta.
- A MI MADRE:** Vilma Yolanda Galindo Barrios, amada madre no tengo palabras para describir el amor y el privilegio que siento de tenerte. Eres el ángel que Dios me envió para que me cuidaras en la tierra. Infinitas gracias por todo lo que me has apoyado; agradezco todos los sacrificios que hiciste y sigues haciendo por mí. Te amo madre hermosa.
- A MI ABUELITA:** María Guadalupe Barrios, por el inmenso amor que me has dado y porque desde el primer día que llegue a tu vida has estado allí para ayudarme. Gracias por todos los sacrificios que has hecho por mí, llevo en mi alma y en mi mente todo el amor que me has dado. Gracias por estar siempre para mí cuando te he necesitado.
- A MI ESPOSA:** Magda Nineth Castillo Arreaga, a quién debo un reconocimiento especial por todo su amor, por toda su entrega, por estar siempre allí cuando te he necesitado. Has sido un pilar fundamental en mi vida y en esta carrera, el éxito y el triunfo de este acto lo debo en total parte a tu apoyo incondicional. Gracias por creer en mí y ayudarme en todo momento, sin tu ayuda nada de esto fuera posible. Te amo y gracias por caminar conmigo en la construcción y culminación de esta meta.
- A MIS HIJOS:** Gabriela Cristabel y Gabriel Alexander, amadísimos hijos que la vida me concedió tener, gracias por existir y llenar mi vida de felicidad y amor. Son los regalos más grandes y bellos que Dios me permitió tener, juntos iluminan mi vida. Gracias por compartir conmigo este triunfo.



**A MI SUEGRA:** Rósula Otilia Arreaga Navarro, quién ha sido una suegra excepcional, quién me ha brindado toda la ayuda posible de manera desinteresada. Infinitas gracias por todo el apoyo que me ha brindado en la vida. Que este pequeño reconocimiento sea muestra del agradecimiento que le tengo por tanto amor y por todo el soporte que me ha brindado siempre, por abrirme las puertas de su casa sin restricción alguna. Dios le bendiga eternamente.

**A MI HERMANA:** María Elizabeth Gutiérrez Galindo, con amor fraternal por toda la vida que hemos compartido juntos y que este logro sea un incentivo para tu vida, de luchar cada día por ser mejores personas.

**A MI FAMILIA:** En general porque en diferentes etapas de mi vida han coadyuvado a mi formación personal.

**A MI ASESOR:** Por tomarse el tiempo de compartir conmigo esta experiencia, y ser pilar fundamental para lograr culminar este ciclo. Su aporte y paciencia fueron vitales para llegar a la meta. Dios le bendiga, grandemente licenciado Carlos López Mérida. Eterna gratitud por su apoyo incondicional y desinteresado.

**A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, casa del saber, dónde para mí es un honor y privilegio egresar como profesional y pertenecer a esta magna casa de estudios.

**A:** La gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la cual me siento honrado de pertenecer. Amada facultad gracias por abrir tus puertas y permitirme ser parte de tan prestigiosa unidad académica. Privilegio enorme mencionar ser egresado de tus aulas.

## PRESENTACIÓN



El problema objeto del estudio se define en determinar los aciertos y falencias del programa de incentivos forestales, establecidos en el Artículo 71, Ley Forestal del Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala. Programa que creó la figura del incentivo forestal de carácter dinerario, cuyo fin es incentivar la reforestación y la conservación de los bosques de manera sostenible. Se pretende indagar los aciertos del programa, a saber, si para el Estado es beneficioso este proyecto y cuáles son tales beneficios. Además, se desea dirimir si en el año 2017 el programa aportó réditos reales y medibles para el Estado guatemalteco.

El estudio cualitativo y descriptivo ya que con base en los datos obtenidos del Instituto Nacional del Bosque y de otras investigaciones especializadas en el tema, como revistas e informes relacionados al campo de los incentivos, de la forestación y reforestación se cuenta con datos reales y medibles; la investigación corresponde al derecho ambiental y forestal. Su ámbito de aplicación será en la República de Guatemala y corresponde al año 2017.

Con este trabajo se pretende aportar académicamente al Estado guatemalteco un estudio medible del programa de incentivos forestales donde se expongan los beneficios que ha brindado dicho programa, asimismo, si éste ha sido rentable y los aspectos de la ley que deben mejorarse y que si estas falencias de la ley han repercutido negativamente al desarrollo forestal y económico del país.

## HIPÓTESIS



Es necesario la creación de un sistema que permita determinar los aciertos y falencias del programa de incentivos forestales establecidos en el Artículo 71 de la Ley Forestal ya que actualmente una de las falencias más grandes de la ley es que no existe un estudio real y certero que determine si el programa está beneficiando al país y si los costos de la reforestación son más bajos para el gobierno al tercerizar la mencionada actividad, ya que el mencionado sistema traería como beneficio para el Estado la disminución de costos de operación, una reducción significativa de áreas deforestadas y una actividad forestal dinámica y en constante crecimiento al ser una acción pública-privada.

Con la creación de este sistema se busca comprobar la viabilidad del programa de incentivos forestales el cual pretende que con poca inversión dineraria el Estado guatemalteco logre la conservación, la protección y el mejoramiento del patrimonio natural y con ello evitar el avance de la deforestación, la cual trae grandes desequilibrios al ecosistema del país.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

En la investigación se pudo comprobar la validez de la hipótesis, por medio de consultas bibliográficas, análisis jurídico doctrinario, informes de fuentes investigativas, a saber, entrevistas a expertos y a instituciones encargadas del tema forestal quienes efectivamente aseguraron que la ley de incentivos tuvo desde su creación bastantes aciertos. Entre los más importantes se puede mencionar el bajo costo que para el Estado significa tercerizar dicha actividad ya que se cubre un amplio margen del territorio y su costo de operación es bajo. De igual forma, se crearon fuentes de empleo de manera directa e indirecta lo que redujo la pobreza de dichas áreas y se mejoró el consumo.

Es importante mencionar las falencias encontradas para contrarrestar debilidades. Entre las falencias más críticas está el hecho que no se ha logrado distribuir todos los recursos destinados a este plan y que la capacidad del INAB solo ha permitido un reparto del 30% del total de los recursos lo que implica que el plan no se ha desarrollado ni siquiera a la mitad del objetivo planteado por la ley.

Además, hay una amenaza real porque no existe regulación legal que obligue a las personas que se les otorgó el incentivo a devolver dicho dinero en caso abandonen el programa. Actualmente un 15 % de las personas que ingresan al plan abandonan el programa y no reintegran los fondos, lo cual crea un déficit dinerario para el Estado, elevando los costos de operación y pérdida de áreas que deberían estar ya reforestadas. Cabe señalar que los métodos utilizados en la investigación fueron analítico y deductivo.



## ÍNDICE

**Pág.**

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional base y fuente del derecho forestal y ambiental.....	1
1.1 Definición de derecho constitucional.....	1
1.2. Antecedentes del derecho constitucional.....	2
1.3 Principios del derecho constitucional .....	4
1.4. Características del derecho constitucional.....	6
1.5. Ámbito de aplicación del derecho constitucional.....	7
1.6. Definición de constitución .....	8
1.7. Funciones de la constitución.....	8
1.8. Primacía constitucional en el derecho guatemalteco .....	10
1.9. Protección constitucional al patrimonio natural de Guatemala.....	11

### CAPÍTULO II

2. Derecho ambiental.....	13
2.1. Definición del derecho ambiental .....	15
2.2. Características del derecho ambiental.....	16
2.3. Teorías del derecho ambiental.....	16
2.4. El derecho ambiental guatemalteco.....	18
2.5. Fuentes del derecho ambiental guatemalteco .....	19
2.6. Competencias para la gestión ambiental a nivel estatal o departamental.....	21

2.7. Competencias para la gestión ambiental a nivel local o municipal .....	22
2.8. Definición de ecosistema como parte del derecho ambiental .....	23
2.9. Definición de desarrollo sostenible y sustentable en el ámbito del derecho ambiental.....	25
2.10. Los recursos renovables y no renovables elementos del ambiente .....	26
2.11. Protección, conservación y preservación del medio ambiente.....	27

### CAPÍTULO III

3. Derecho forestal.....	29
3.1. Definición de derecho forestal.....	32
3.2. Características del derecho forestal.....	32
3.3. El derecho forestal en Guatemala y sus orígenes .....	33
3.4. Objetivos del derecho forestal guatemalteco .....	34
3.6. Definición de deforestación.....	35
3.7. Causas principales de la deforestación en Guatemala .....	35
3.8. Formas de intervención del Estado guatemalteco en el combate a la deforestación por medio de políticas públicas en materia forestal .....	37
3.9. Creación de programas para la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural por parte del Estado guatemalteco .....	38
3.10. Ministerios e instituciones encargadas de velar por la protección del patrimonio natural de Guatemala .....	40
3.11. Definición de incentivos forestales.....	40
3.12. Antecedentes históricos de los incentivos forestales en Guatemala.....	41
3.13. Programa de incentivos forestales en Guatemala y sus objetivos .....	41

3.14. Área mínima y máxima de tierra para formar parte del programa de incentivos forestales.....	44
3.15. Regiones prioritarias para la forestación y reforestación en Guatemala según el INAB en el año 2016 y que forman parte del programa ..... de incentivos forestales.....	45

#### **CAPÍTULO IV**

4. Aciertos y falencias del programa de incentivos forestales, establecidos en el artículo 71 del Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	47
4.1. Falencias del programa de incentivos forestales .....	48
4.2. Opinión del Instituto Nacional del Bosque respecto al programa de incentivos forestales sus aciertos y falencias.....	56
4.3. Opinión del Consejo Nacional de Áreas Protegidas respecto al programa de incentivos forestales sus aciertos y falencias. ....	59
4.4. Derecho comparado del programa de incentivos forestales de la República de Guatemala y la República de El Salvador.....	63
4.5. Análisis sobre la investigación al determinar los aciertos y falencias para el Estado guatemalteco al crear el programa de incentivos forestales .....	66
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCCIÓN

La indagación trata de focalizar, la necesidad de determinar los aciertos y falencias en el programa de incentivos forestales, ya que actualmente no existe un estudio que refleje, determine e indique que el aporte dinerario dado por el Estado a través del programa haya cumplido a cabalidad o dentro de los márgenes aceptables con el objetivo principal planteado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Forestal que indica que la conservación, la protección y el mejoramiento del patrimonio natural de la nación es obligación y prioridad del Estado y que será este último el que cree los mecanismos y los programas para cumplir con dicho mandato.

Es por ello, que se hizo imprescindible realizar un análisis acerca de la importancia de que el Estado implemente un sistema que fiscalice la funcionabilidad y operatividad del programa de incentivos forestales, para con ello poder cumplir con objetivo planteado en la investigación y alcanzarlo mediante la entrevista directa con las autoridades del Instituto Nacional del Bosque quienes indicaron los aciertos y falencias del programa de incentivos forestales.

Mediante la creación del sistema fiscalizador del programa se determinó concretamente todos los beneficios y aciertos del programa de incentivos y a la vez sus falencias o aspectos a mejorar y se estableció que el programa posee más beneficios que falencias y que dicho programa debe ampliarse ya que trae alta rentabilidad al Estado a un bajo costo.

El estudio se desarrolló para su comprensión en cuatro capítulos. En el primero, se desarrolla al derecho constitucional como base y fuente del derecho ambiental y forestal, su definición, antecedentes, principios, características, ámbito de aplicación, funciones de la constitución, su primacía, la protección constitucional al patrimonio forestal del país; en el segundo, se aborda el derecho ambiental, sus características, sus teorías, el derecho ambiental en Guatemala, sus objetivos, su ámbito de aplicación, definición de ecosistema, el desarrollo sostenible y sustentable y los recursos renovables naturales



como parte del derecho ambiental; en el tercero se desarrolla el derecho forestal, sus antecedentes, su definición, características, teorías, el derecho forestal en Guatemala, sus objetivos, los programas de conservación y protección por parte del Estado, los incentivos forestales, sus antecedentes, los objetivos del programa, un análisis del derecho comparado del programa de incentivos entre Guatemala y El Salvador; y en el cuarto capítulo la investigación se enfatiza en la importancia por medio de entrevistas a especialistas y docentes de la materia de derecho forestal de los beneficios del programa de incentivos forestales para el Estado. Además, mediante consultas directas a personeros del INAB y del CONAP se les preguntó la importancia del proyecto forestal para el país; y por último se pidió a los beneficiarios de este proyecto que expongan los aciertos y falencias de dicho programa.

Los métodos utilizados en el estudio son el analítico, el inductivo y el deductivo; las técnicas utilizadas son las bibliográficas y las de campo. Por último, en la indagación se busca establecer por medio de un análisis los beneficios y las falencias del programa de incentivos forestales, establecidos estos, servirán de parámetro y guía para mejorar los programas que el Estado pueda crear en el futuro y con ello minimizar las falencias y costos para así poder hacer los programas más rentables y de acceso rápido y directo a la población.



## **CAPÍTULO I**

### **1. Derecho constitucional base y fuente del derecho forestal y ambiental**

En Guatemala se desarrolló el constitucionalismo conforme el avance del tiempo, pero puede decirse de su inicio con la independencia en 1821 hasta la más reciente creada en 1985 y que entró en vigor en 1986, en donde se creó un texto supremo, capaz de proteger y garantizar libertades, así como de limitar el poder y su administración. Es así como el ordenamiento jurídico se convierte en un sistema de normas, y siendo la norma el objeto de la ciencia del derecho, la validez de todas las normas jurídicas emana y depende de otra norma superior, a la que el resto debe su valor y eficacia.

#### **1.1 Definición de derecho constitucional**

La rama del derecho encargada de analizar y controlar las leyes fundamentales que rigen al Estado se conoce como derecho constitucional. Su objeto de estudio es la forma de gobierno y la regulación de los poderes públicos, tanto en su relación con los ciudadanos como entre sus distintos órganos. El derecho constitucional, que pertenece al derecho público, se sustenta en la constitución, un texto jurídico-político que fundamenta el ordenamiento del poder político. La constitución es la norma suprema de un país, por lo que prevalece sobre cualquier otra normativa o ley.



Según la definición propuesta por los tratadistas del derecho se establece: “que el derecho constitucional se ocupa de la estructura jurídica que en el derecho positivo tienen los Estados, y de la regulación de las relaciones que se producen entre el Estado y los ciudadanos o súbditos”.<sup>1</sup> De esa cuenta, se le considera como la rama del derecho público interno relativa a la organización del Estado y a la regulación de las relaciones de los poderes de éste entre sí y con los particulares gobernados.

## **1.2. Antecedentes del derecho constitucional**

El tratadista español Carlos Sánchez da una breve explicación de los orígenes del derecho constitucional e indica que: “Éste se inició en Europa, específicamente en España el país de Europa donde se advierte una mayor vocación por el derecho, visto éste como una organización de la sociedad y del gobierno dentro de la cual los individuos adquieren una personalidad amparada por la legislación”.<sup>2</sup>

Así, tanto en las leyes Teodosianas como en el Código de Eurico, la Ley de Teudis, el Código de Leovigildo, el Breviario de Alarico, el *Liber Judiciorum* o en las fórmulas visigóticas, es posible encontrar preceptos dirigidos a limitar moralmente el ejercicio del poder real. En efecto, la teoría del equilibrio como división de poderes que se controlan mutuamente ha sido común en la vida político - jurídica al pasar de los siglos. El control parece ser el instrumento de la libertad.

---

<sup>1</sup> Mouchet, Carlos. Zorraquín, Ricardo. **Introducción al derecho**. Pág. 10.

<sup>2</sup> **Derecho constitucional**. Pág. 12

Se puede mencionar los preceptos postulados de Jorge Vanossi, quien entiende que: “La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 sentó las bases o presupuestos del Estado constitucional: aquél en que estuvieran garantizados los derechos y establecida la separación de los poderes”.<sup>3</sup> Es así como podemos mencionar que, la libertad y poder aparecen concebidos al tenor de una determinada idea del hombre: la libertad se debía gozar en igualdad ante la ley y el poder debía limitarse a través de su organización para evitar que resultara peligroso o nocivo para aquélla.

El constitucionalismo europeo del siglo XIX recoge las conquistas de las Revoluciones Francesa y Americana, supremacía de la ley e igualdad de los ciudadanos ante ella, pero combate sus excesos. Luego de la segunda guerra mundial es cuando se producirá en Europa la recuperación plena de la idea de la “constitución bien equilibrada” concibiéndola, al decir del autor Maurice Hauriou “como una norma que permite el establecimiento y mantenimiento de restricciones efectivas al poder.”<sup>4</sup>

Como característica del constitucionalismo en el período actual, se puede remarcar la aparición de derechos sociales grupales nuevos, a saber, de los niños, ancianos, consumidores, etc. También, los nuevos derechos personales o de tercera generación, además de la incorporación en los distintos textos constitucionales de órganos extrapoderes, como las cortes de constitucionalidad y el ombudsman (procurador de los derechos humanos), y el auge del derecho transnacional y de una mayor democracia

---

<sup>3</sup> Estado de derecho. Pág.14-15.

<sup>4</sup> Principios de derecho público y constitucional. Pág. 145



participativa. capaz de proteger y garantizar libertades, así como de limitar el poder y su administración.

### **1.3 Principios del derecho constitucional**

Principio de supremacía, se define como la fuerza normativa de la constitución cuyos preceptos tienen superioridad respecto de cualquier otra norma jurídica, es decir, se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico y determina que aquellas normas opuestas a la constitución del Estado son inválidas. Si una ley admite la interpretación, debe escogerse aquella que sea conforme con la constitución y/o con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Guatemala.

Según el principio de unidad, las disposiciones constitucionales no pueden ser interpretadas en forma aislada, sino que deben ser consideradas en su conjunto o en forma integral, por ende, en concordancia con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En virtud del principio de la eficacia integradora, uno de los propósitos fundamentales de la constitución es lograr la unidad política de todos los componentes de un Estado, es decir, servir de medio para alcanzar la estabilidad y supervivencia del sistema político, ser la herramienta que permita lograr la paz y armonía social y servir de base para un desarrollo sostenido, equitativo y dignamente justo, este principio está ligado al principio de referente social.

El principio de referente social implica que el juez constitucional al subsumir el caso concreto a la norma aplicable no puede ignorar la realidad política, social y económica, dentro de cuyo contexto debe dictar su resolución y proyectarla a un futuro cercano, sin crear conflictos mayores.

A través del principio de perdurabilidad, los preceptos de la carta política de un Estado, a diferencia de las leyes y normas comunes, tienen una duración o permanencia prolongada en el tiempo, regulando el desarrollo de la sociedad, por ello no debe ocuparse de temas o aspectos contingentes o accesorios.

Mientras tanto, el principio de funcionabilidad o eficacia exige que la constitución sea útil. Esto significa, que la constitución debe ser eficiente, debe tener una interpretación práctica a efecto de que sus preceptos sean cumplidos y no constituyan meras declaraciones.

El principio ideológico informa que el derecho constitucional constituye la rama más politizada del ordenamiento jurídico, pues se ocupa de organizar al Estado, por ende, no es ideológicamente neutro o indiferente. En la actualidad, en lo que respecta al Estado guatemalteco, los principios de esta disciplina deben subordinarse a la concepción ideológica del Estado constitucional de derecho.



#### **1.4. Características del derecho constitucional**

Las características del derecho constitucional se definen como los rasgos que buscan darle forma a la constitución, a saber:

Por una parte, destaca el cumplimiento de la constitución, dado que en la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra en el apartado jurídico que regula la vida pública del Estado en específico, el derecho constitucional tiene como premisa máxima el cumplimiento de lo establecido en dicho documento.

Los campos del derecho constitucional se avocan al estudio de las siguientes áreas específicas:

- a) La teoría del poder
- b) La teoría del Estado
- c) La teoría de la constitución
- d) La teoría de los derechos humanos

Las teorías arriba descritas son en conjunto un grupo de reglas, principios y conocimientos que tratan de explicar una ciencia, una doctrina o una actividad; es un conjunto organizado de ideas que buscan darle una explicación al fenómeno del derecho constitucional deduciendo a partir de la observación, la experiencia y el uso del razonamiento lógico como este se articula para regir a gobernados y gobernantes en un sistema único, con límites bien definidos y donde la ley es quien rige la vida de los habitantes y del Estado.

Otra característica importante, es limitante y garante a la vez, ya que el derecho constitucional significa límite para los gobiernos, pues restringe las facultades del poder y las obliga a adecuarse a la normativa legal de la Carta Magna. De esa misma manera es garante, al mismo tiempo, de los derechos del pueblo, amparando sus intereses de las voluntades del poder regido por los gobiernos.

Asimismo, el derecho constitucional es internacional como efecto de la globalización y la revolución del pensamiento global, pues surge la necesidad de marchar hacia un derecho constitucional que rijan el funcionamiento mancomunado de las naciones y permita crear los medios necesarios para un orden jurídico de carácter mundial.

### **1.5. Ámbito de aplicación del derecho constitucional**

En todo país el imperio de la ley se extiende a toda persona nacional o extranjera, residente o en tránsito y en este país no es la excepción; el derecho constitucional abarca todo el territorio de la república, incluido en ella el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo, tal como lo definen la ley y el derecho internacional.



## **1.6. Definición de constitución**

La Constitución es la ley suprema de un Estado que establece su organización, su funcionamiento su estructura política y los derechos y garantías de los habitantes de ese Estado. Se llama precisamente constitución pues constituye la nación políticamente organizada, le da sus principios, y la distingue de otros Estados.

Está precedida generalmente de un preámbulo que establece sus antecedentes y sus fines. El vocablo surgió de la unión de dos palabras latinas cum que significa con y statuere que quiere decir establecer. La constitución es obra del poder constituyente, ejercido por el pueblo, que, en las democracias es donde reside el poder soberano, que establece los poderes constituidos, a saber, poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, mediante un contrato social donde se llega a acuerdos sobre la organización del país y las libertades individuales en vistas a los ideales comunes y al bienestar general.

## **1.7. Funciones de la constitución**

Entre las funciones más importantes y trascendentales que debe tener una constitución está aquella función que garantice la protección a las libertades fundamentales, en tanto las constituciones consagran cartas de derechos fundamentales, los cuáles se entienden como inherentes al hombre. Estos derechos pueden interpretarse como dispositivos de resistencia contra las transformaciones del poder político.



Debe tener además una función constitutiva del Estado, las constituciones sirven para demostrar ante la comunidad internacional el surgimiento de un nuevo Estado. Por ello todos los Estados luego de independizarse se muestran ante los demás países como portadores de una constitución propia.

Otra sería una función estabilizadora, que se caracterice por poseer una tendencia a la permanencia o si no, a la perdurabilidad, por consiguiente, otorgan estabilidad al poder político que se apoya en ella.

Por otra parte, debe tener una función de racionalización, esta función permitirá racionalizar el poder político, esto se logra en parte a través de la aplicación del principio de separación de funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial), que garantiza el control del poder público en virtud de la prohibición de concentrar el poder en un solo órgano. Además, se logra con normas que determinan las competencias de las autoridades, sujetando por consiguiente el ejercicio del poder a unas normas previas, esto es, el poder queda así sujeto a la legalidad.

También está la función de legitimación del poder político, debido a que las constituciones incorporan principios políticos democráticos y liberales a su existencia, como soporte del poder político y lo legitiman, pues configuran el título con base en cual se ejerce el poder.

Además, es necesaria la función de propaganda y educación política, las constituciones buscan orientar los diversos campos de acción de los miembros del grupo social. Sobre



todo, cuando se trata de constituciones dirigentes, las cuáles pretenden implantar cambios en la sociedad y poseen un gran contenido ideológico.

También sobresale la función de cohesión social, la constitución sirve como elemento aglutinante e integrador de la sociedad. Es por ello que puede afirmarse que la constitución y el constitucionalismo representan fenómenos sociales que cumplen un papel cercano al que cumplieron los dogmas de la religión católica y la iglesia misma, durante el medioevo. La constitución es el principal instrumento que posee el Estado moderno para mostrarse como un Estado nacional, esto es portador de la identidad del cuerpo social, de esta manera la constitución política cumple una función simbólica.

Y por último debe tener la función de unificación del ordenamiento jurídico, la constitución hace aparecer los distintos campos de regulación del derecho como un orden coherente y compacto a pesar de las contradicciones que puedan existir entre intereses contrapuestos. El orden jurídico que se sustenta en la constitución, por ejemplo, protege simultáneamente el derecho a la propiedad privada y el derecho a la igualdad material.

### **1.8. Primacía constitucional en el derecho guatemalteco**

La supremacía constitucional implica el desarrollo de su garantía jurídica que es el principio de supralegalidad; así, las constituciones contemporáneas auténticas, salvo excepciones, tienen vocación de transformar la supremacía en supralegalidad. La supralegalidad genera como consecuencia la rigidez constitucional, que constituye, a su vez, la garantía de la



supremacía de la constitución, vale decir, la determinación de que en la cúspide del ordenamiento jurídico estatal se encuentra la constitución establecida por decisión del poder constituyente y sólo modificable por él.

Este principio constitucional regula que la Constitución Política de la República de Guatemala es la ley suprema del Estado, por lo que todas las demás normas jurídicas deben ajustar sus disposiciones para que respeten efectivamente los mandatos constitucionales<sup>5</sup> por lo que cabe señalar que son nulas ipso jure todas aquellas disposiciones de inferior categoría que violen, tergiversen, limiten o disminuyan disposiciones constitucionales.

### **1.9. Protección constitucional al patrimonio natural de Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 64, declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación y que mediante una ley específica se garantizará la creación y protección de parques nacionales, reservas, los refugios naturales y la fauna y la flora que en ellos exista.

Asimismo, establece que para la adecuada conservación y mejoramiento del medio ambiente es indispensable la creación y organización de los sistemas y mecanismos que

---

<sup>5</sup> Lovo Castelar, Jose Luis. **La primacía constitucional**. Pág. 1



protejan la vida silvestre y natural del país. La ley establece el objetivo principal y da un mandato al Organismo Ejecutivo para que la flora y fauna sean protegidos, conservados y se le de mantenimiento; la ley es clara, ordena que se cree una ley específica donde se detalle y cumpla con el mandato constitucional.

En síntesis, los constitucionalistas crearon un apartado dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, en donde le ordenaron al Estado que dentro de sus prioridades estaba el velar por la permanente protección de los recursos naturales, ya que estos son vitales para la convivencia pacífica de los ciudadanos guatemaltecos, dado que el patrimonio natural es parte vital del equilibrio de la vida y supervivencia humana. Por ende, la naturaleza le genera subsistencia al humano al proveerlo de alimento, abrigo, agua y todo lo que el humano necesita para vivir.

Es por ello, que es vital que dicho patrimonio natural, esté regulado y sobre todo protegido por la ley para garantizar su buen uso y su conservación y con esto se garantice la satisfacción y el bienestar de cada ciudadano guatemalteco.

El fin primordial en que se debe basar esta protección es al hacerlo de forma eficiente, el Estado garantiza a sus ciudadanos el bien común y la paz social ya que al haber un equilibrio mesurado que garantice la vida humana en convivencia con la naturaleza, se está garantizando la existencia y la permanencia de los seres vivos.



## CAPITULO II

### 2. Derecho ambiental

La evolución de las normas ambientales ha seguido diversas etapas. La primera, comprende los preceptos orientados en función de los usos de un recurso (riego, agua potable, navegación, etc.). La segunda, más evolucionada, encuadra la legislación en función de cada categoría o especie de recurso natural, coordinando los distintos usos (aguas, minerales, forestales, etc.). La tercera, orienta la normativa hacia el conjunto de los recursos naturales. Finalmente, la cuarta etapa toma en consideración el entorno como conjunto global y atiende a los ecosistemas. Esta última comprende las normas ambientales en sentido estricto.

Antes de los años 1960, había poca conciencia ambiental y solo algunas iniciativas aisladas de regulación ambiental internacional. Una de ellas fue la frustrada Convención de Londres de 1900, con la cual se buscaba proteger la vida silvestre africana. Esa convención nunca entró en vigor porque no fue firmada por el número mínimo de partes. Fue reemplazada 33 años después por el Convenio de Londres de 1933 que fue aplicado en gran parte de África colonizada con la creación de parques naturales y la protección de especies durante esos años, otras iniciativas se llevaron a cabo de forma aislada.



Pero las cosas realmente empezaron a moverse con el despertar de la conciencia ambiental en los años 1960, cuando la opinión pública se hizo consciente de los peligros que amenazaban al planeta.

Algunos de los eventos que marcaron esta época fueron la publicación en 1962 del libro Primavera Silenciosa (Silent Spring) de Rachel Carson, el cual documentó los efectos negativos de los plaguicidas sobre las aves y el medio ambiente; y la divulgación de la imagen conocida como amanecer de la tierra (earthrise), tomada por el astronauta William Anders en 1968 durante la misión Apolo 8. Esa fotografía es considerada de influencia icónica para el despertar del movimiento ambiental pues evidencia la unidad absoluta de la tierra vista desde la luna.

Producto de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano, la Declaración de Estocolmo (1972), fue el primer documento internacional en reconocer el derecho a un medio ambiente sano.

Después de Río, todos los tratados económicos importantes comenzaron a incluir la protección del medio ambiente. Un caso ejemplar es el Acuerdo de Marrakech, por el cual se creó la Organización Mundial del Comercio en 1994, y que fue el primer tratado económico en reconocer las metas de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.



En 2002, representantes de 190 países acudieron a la cumbre mundial de la ONU sobre el desarrollo sostenible, en Johannesburgo, para dar seguimiento a los compromisos de la cumbre de Río. En esa ocasión, adoptaron la declaración sobre el desarrollo sostenible, centrada en el desarrollo y la erradicación de la pobreza con un enfoque jurídico-económico sobre las asociaciones público-privadas.

## **2.1. Definición del derecho ambiental**

Derecho ambiental, es la especialidad del derecho, de carácter multidisciplinario que busca integrar distintas ramas del ordenamiento jurídico con el fin de prevenir, reprimir o reparar las conductas agresivas al bien jurídico ambiental, teniendo en cuenta las características culturales y sociales del medio humano.

José Luis Serrano lo define como: "El sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas eventualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas".<sup>6</sup>

En ese sentido, cabe resaltar que el derecho ambiental se describe por su carácter preventivo, porque se antepone a hechos que pudieren atentar contra el entorno tutelado; por el ejercicio de una distribución equitativa de costos entre el Estado y las comunidades; así como por preferir la preeminencia de los intereses colectivos; y finalmente, por su naturaleza multidisciplinaria y transnacional.

---

<sup>6</sup> **Ecología y derecho. 1. Principios de derecho ambiental y ecología jurídica.** Pág. 100



## 2.2. Características del derecho ambiental

Mario Augusto Morello afirma que “se trata de una disciplina jurídica que demanda giros copernicanos y una nueva cultura jurídica, de un nuevo derecho, comprensivo que, instalado como una problemática acuciante, de urgente solución, produce disfuncionalidades en los institutos clásicos del derecho, transformándolos, modificando su estructura, para satisfacer necesidades básicas de respuesta ineludible.”<sup>7</sup> Cabe señalar entonces que el derecho ambiental es un derecho tutelar y protectorio, ya que protege un bien común, a la vez que es ético y solidarista con fuertes componentes de justicia social.

## 2.3. Teorías del derecho ambiental

Ricardo Luis Lorenzetti, define en el análisis del paradigma ambiental haciendo un esbozo cronológico en tres etapas: la retórica, caracterizada por la irrupción del movimiento ambientalista de los setenta, creador de símbolos, utopías y un léxico *ad hoc*, hasta entonces poco conocido.

La fase analítica, consistente en la incorporación de estudios científicos, que en el ámbito jurídico forjó constituciones, leyes y tratados internacionales ambientales, y la tercera denominada por el autor fase paradigmática que generó una nueva óptica de ver los

---

<sup>7</sup> Persona, sociedad y derecho. La sociedad y la naturaleza como sujetos de derecho”. Pág. 85

problemas y las soluciones culturales, es decir, una mutación epistemológica, cuya tendencia es el desplazamiento de la concepción antropocéntrica predominante en la historia de la humanidad por una visión más geocéntrica donde la naturaleza sea el sujeto jurídico protegido.<sup>8</sup>

Un distintivo sui generis del paradigma ambiental es que reconoce como sujeto a la naturaleza, que es un bien colectivo, lo define como escaso o en situación de peligro y está dispuesto a protegerlo limitando los derechos individuales.

Este bien colectivo no pertenece ni al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y tiene como características: su indivisibilidad, uso común sustentable, que el autor denomina tragedia de los comunes, por la ausencia de incentivos individuales para protegerlos y evitar su sobreuso, todos los individuos tienen derecho a usarlos, y por lo tanto no pueden ser excluidos, tiene reconocimiento legal, está calificado objetivamente (el individuo no puede identificar su parte porque no le pertenece), existe legitimación para obrar difusa o colectivamente, procede la tutela preventiva y se ubica en la esfera social.<sup>9</sup>

Por tanto, el concepto de ambiente ha sido centro de un debate constante con el fin de establecer cuál es su objeto de protección, conforme al nuevo paradigma ambiental. Originalmente se entendía por ambiente sólo sus elementos naturales: agua, suelo, aire,

---

<sup>8</sup> Lorenzetti, Ricardo Luis. Lorenzetti, Pablo. **Teoría del derecho ambiental**. Pág. 35

<sup>9</sup> **Ibid.** Pág. 40

flora y fauna. Posteriormente, se incorporaron los bienes culturales como el patrimonio histórico y actualmente se incluye también la problemática social.

En ese sentido, vale diferenciar el derecho a un ambiente adecuado, que es un derecho subjetivo de las personas, con la tutela del ambiente como bien colectivo. La primera es una idea antropocéntrica y previa al paradigma ambiental, porque mira la totalidad desde el sujeto; la segunda es una noción geocéntrica, concentrada en el bien colectivo y típica del ambientalismo. Advertidos de la relevancia del paradigma ambiental, toca conocer el impacto que éste ha tenido sobre el derecho. La construcción del paradigma ambiental genera cambios en las conductas sociales a través del derecho, para hacerlo compatible con el sistema ecológico.

Esto implica, necesariamente, que la ley incorpore valores y principios no que sólo fije procedimientos, pero además que procure resultados y que no se agote en el establecimiento del supuesto jurídico, sino que se extienda hasta la fase de la implementación de la norma jurídica.

#### **2.4. El derecho ambiental guatemalteco**

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrada en Estocolmo en el año 1972, marcó para Guatemala el punto de partida definitivo para avanzar en los temas legislativos relacionados a la protección y conservación del medio ambiente.



El gobierno guatemalteco, al suscribirse a dicha declaración, se comprometió al cumplimiento de los acuerdos y las recomendaciones de ésta, así como a la realización de los esfuerzos necesarios y pertinentes para el establecimiento de una legislación encargada de promover el desarrollo de las políticas del ambiente. Mediante el Acuerdo Gubernativo número 204-86, fue creada la comisión nacional del medio ambiente (Conama), que fue adscrita a la presidencia de la república, y a la que se le asignó como función principal y específica el preparar un proyecto de ley encargado de normar todo lo relacionado al medio ambiente en Guatemala.

En marzo del año 1986 se presentó el último anteproyecto relacionado a la ley ambiental al Congreso de la República de Guatemala. El mismo fue aprobado y publicado el diecinueve de diciembre del mismo año.

## **2.5. Fuentes del derecho ambiental guatemalteco**

La primera fuente del derecho ambiental se refiere a las fuentes formales. En los ordenamientos jurídicos así constituidos históricamente, las fuentes del derecho ambiental están presididas, como se ha dicho, por la constitución política. La segunda fuente del derecho ambiental está constituida por la legislación ambiental moderna o legislación propiamente ambiental, es decir, por aquella que se refiere al conjunto de los problemas ambientales.



La tercera fuente del derecho ambiental está constituida por las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas. Aquí deben incluirse los códigos civiles, los códigos de minería y su legislación conexas, que incluye legislación sobre recursos naturales renovables. La jurisprudencia y la costumbre en los pocos casos en que dentro de América Latina y especialmente en Guatemala son fuentes de derecho.

También deben considerarse como fuentes del derecho ambiental las disposiciones de todo orden que se refieran a la administración pública del ambiente, sea que se trate de organismos públicos creados exclusivamente con ese fin o no. En rigor, estas fuentes tienen también el carácter de legislación ambiental específica o de legislación que, versando sobre otras materias, se refiere también a cuestiones ambientales. La especificidad y muchas veces la complejidad de la materia hacen aconsejable que esta legislación sea analizada aparte.

Y también dentro de las fuentes reales encontramos a las diferentes organizaciones encargadas de la protección hacia el medio ambiente, un ejemplo en Guatemala sería la organización CALAS (centro de acción legal, ambiental y social de Guatemala).



## **2.6. Competencias para la gestión ambiental a nivel estatal o departamental**

Tanto la comisión nacional del medio ambiente, como el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, con competencia a nivel nacional en materia ambiental, tienen subsedes en las regiones más importantes del país, no así en cada departamento en particular. Los consejos de desarrollo urbano y rural están conformados por un representante del gobierno y la sociedad civil, así como partidos políticos.

En la materia que nos interesa es importante mencionar sus funciones de:

- a) Formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como las de ordenamiento territorial.
- b) Promoción y apoyo a la conservación del medio ambiente. Ello de conformidad con lo establecido en el Decreto 52-87 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Los diversos ministerios de Estado relacionados en el tema ambiental tales como el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales tienen competencia a este nivel dado que su cobertura es a nivel nacional; la mayoría de ellos tiene delegados regionales y, algunos, delegados departamentales.

Es importante mencionar que las organizaciones no gubernamentales, con personalidad jurídica debidamente reconocida por el organismo ejecutivo, han logrado participar legalmente en la toma de decisiones a través de la representación en juntas directivas de diversas entidades estatales, como el caso del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, la



junta directiva del Instituto Nacional de Bosques, la Oficina Nacional de Implementación conjunta, el Consejo Nacional de Cambio Climático, entre otras.

## **2.7. Competencias para la gestión ambiental a nivel local o municipal**

Las municipalidades, son entes con autonomía propia, y sus principales facultades y atribuciones son:

- a) Velar por el desarrollo integral del municipio, así como por la integridad de su territorio, y preservar el patrimonio natural y cultural del municipio.
- b) La promoción y desarrollo de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, en coordinación con las autoridades respectivas.
- c) La elaboración, aprobación y ejecución de reglamentos y ordenanzas de urbanismo.
- d) El establecimiento, regulación y atención de los servicios públicos locales.

Su base legal está contemplada en el Decreto 58-88 del Código Municipal, publicado en octubre de 1988. Un aspecto importante, es el relacionado con los casos de presentación de denuncias ambientales que deban ser presentadas a la comisión nacional del medio ambiente especialmente en los lugares o zonas donde la entidad no tiene representación regional, en donde son las municipalidades las que, en sustitución de Conama, debe recibirlas quedando aquellas obligadas a remitir inmediatamente los expedientes recibidos para darles la tramitación que requiere.

## 2.8. Definición de ecosistema como parte del derecho ambiental

Un ecosistema es el conjunto formado por los seres vivos y los elementos no vivos del ambiente y la relación vital que se establece entre ellos. La ciencia encargada de estudiar los ecosistemas y estas relaciones es la llamada ecología.

Los ecosistemas pueden ser de dos tipos: terrestres (bosques, selvas, sabanas, desiertos, polos, etc.) y acuáticos (comprenden desde un charco hasta los océanos, mares, lagos, lagunas, manglares, arrecifes coralinos, etc.).

La mayoría de los ecosistemas del planeta son acuáticos ya que sus tres cuartas partes están cubiertas por agua. Sin embargo, los ecosistemas terrestres son los más conocidos debido a que no requiere un equipo especial para su observación. Todo ecosistema se caracteriza por la presencia de componentes vivos o bióticos (plantas, animales, bacterias, algas y hongos) y de componentes no vivos o abióticos (luz, sombra, temperatura, agua, humedad, aire, suelo, presión, viento).<sup>10</sup>

Las especies se dispersan en las aéreas por las que se extienden en poblaciones o demos, las cuales ocupan determinadas posiciones en los ecosistemas, según requerimientos alimentarios, ambiente que precisen, etc., posiciones que definen

---

<sup>10</sup> Gavidia Catalán, Valentín. **Medio ambiente y adaptaciones**. Pág. 15



su nicho ecológico específico. Para referirse a las características ambientales de un tipo de organismo dado, se suele hablar de hábitat.

Los ecosistemas se caracterizan por mantener un intercambio constante de materia y energía que va pasando de un ser viviente a otro, a través de las llamadas cadenas alimentarias. Las plantas, como organismos productores, captan la energía solar y sintetizan materia orgánica, es decir, alimentos, tanto para ellas como para los organismos consumidores, los animales, que la aprovechan, los cuales además pueden luego alimentarse unos de otros.

Cabe resaltar, que actualmente los ecosistemas se enfrentan a una dificultad sin precedentes: la humanidad. La acción incontrolada del ser humano sobre los ecosistemas como la destrucción y fragmentación de hábitats, tales como incendios, tala indiscriminada, la caza y pesca sin control, así como el cambio climático, la contaminación del suelo y del agua, afecta su estado de equilibrio natural, y el normal desarrollo y crecimiento de sus organismos en una población.

Por ello, se han creado los decretos y leyes para la protección del ambiente. La humanidad debe reconocer que atacar el medio ambiente pone en peligro la supervivencia de su propia especie.



## **2.9. Definición de desarrollo sostenible y sustentable en el ámbito del derecho ambiental**

El desarrollo sustentable es el proceso por el cual se preserva, conserva y protege solo los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades sociales, políticas ni culturales del ser humano al cual trata de llegar el desarrollo sostenible, que es el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras.

La concepción de desarrollo sustentable aparece por primera vez en la declaración de Estocolmo (1972) significando que es un proceso por el cual se preservan los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Posteriormente, se consideró que ya no era solo la preservación de los recursos naturales sino también la conservación y protección del medio ambiente y dentro de éste, los recursos naturales de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras. El medio ambiente ya no podía más sustentar la vida, se debía buscar otras formas para que las generaciones se beneficien de los recursos. La sustentabilidad debía durar en el tiempo, debía hacerse sostenible.



Es así, que luego de la presentación del informe Brundtland (1987) el término de desarrollo sustentable pasa a otra etapa superior, el de desarrollo sostenible, capaz de satisfacer las necesidades en un principio, mínimas, del ser humano: la alimentación. Las cosas que dan sustento a la vida deben también durar en el tiempo, deben ser sostenibles.

Entonces, ya en una instancia superior y desde la declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible (2002), él cual se entiende como “el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de estas a las generaciones futuras”.<sup>11</sup> Así pues, el desarrollo sostenible deviene ser aquel proceso que debe ser garantizado y protegido en las legislaciones de los Estados, procurando su fin: el bien común.

## **2.10. Los recursos renovables y no renovables elementos del ambiente**

Según el teórico Juan Carlos Vega los recursos renovables “son aquellos recursos cuya existencia no se agota con su utilización, debido a que vuelven a su estado original o se regeneran a una tasa mayor a la tasa con que los recursos renovables son disminuidos mediante su utilización”.<sup>12</sup> Esto significa que ciertos recursos renovables pueden dejar de serlo si su tasa de utilización es tan alta que evite su renovación. Dentro de esta

---

<sup>11</sup> <http://economicas.uniz.edu.ar/nuevosite/doc/pas/> **Desarrollo sostenible o sustentable.** (Consultado el 28 de octubre del 2018.)

<sup>12</sup> **Fuentes de energía, renovables y no renovables.** Pág. 285.



categoría de recursos renovables están el agua y a la biomasa, como los bosques y maderas.

Por otra parte, para Robert Deacon describe que los recursos no renovables “son aquellos que si su stock es fijo o si se regenera por medios naturales a tasas demasiado lentas para ser relevantes en la toma de decisiones de las personas”<sup>13</sup>. Al respecto, cabe destacar algunos ejemplos, como los suelos, las aguas subterráneas procedentes de acuíferos que no se recargan por medios naturales o los combustibles fósiles. Dado que el volumen total de dichos recursos a consumir por la sociedad en el presente y el futuro es fijo, el consumo en algún momento disminuirá.

### **2.11. Protección, conservación y preservación del medio ambiente**

Los términos conservación ambiental, conservación de las especies, conservación de la naturaleza y protección de la naturaleza son algunos de los nombres con que se conocen las distintas formas de preservación de la naturaleza, el medio ambiente o, específicamente, algunas de sus partes: la flora y la fauna, las distintas especies, los distintos ecosistemas, valores paisajísticos, entre otros.

La conservación ambiental comprende un conjunto de acciones tendientes a un manejo, uso, y cuidado responsable de los bienes comunes en un territorio determinado, que

---

<sup>13</sup> Revista española de economía agraria. Pág. 40.



asegure el mantenimiento y potencie sus condiciones presentes desde la identidad y costumbres de las comunidades locales y para las generaciones futuras.

La preservación del medio ambiente consiste en la protección y la salvaguarda del conjunto de valores naturales, sociales y culturales que existen en un lugar y en un determinado momento y que influyen en la vida del hombre y en las generaciones futuras. No solo el espacio en donde vive, sino también los distintos factores bióticos y abióticos, así como su relación. Es por ello la protección y preservación del medio natural es transversal y multidisciplinaria, pues abarca aristas sociales, económicas, ambientales y ecológicas.

El Estado, en conjunto debe trabajar con instituciones no gubernamentales especializadas en temas ambientales para fijar una ruta que permita que las sociedades cambien hábitos de vida y de consumo para poder reducir el impacto del avance tecnológico, el cual conlleva un deterioro desmedido de la vida natural y ambiental. Puesto que en los últimos 25 años la contaminación ha aumentado a niveles alarmantes ya que los gases de efecto invernadero, los incendios forestales, la sequilla, el fenómeno del niño y la niña han hecho que los niveles ecológicos sufran un desequilibrio el cual afecta la vida humana en su conjunto y reduce la vida silvestre y forestal del país.



## CAPÍTULO III

### 3. Derecho forestal

La primera referencia concreta en la historia del país relacionada al manejo forestal se inicia en el año de 1920, con la emisión del Decreto Gubernativo 670, el cual se le establecieron al Ministerio de Agricultura, las atribuciones relacionadas con la conservación e incremento de los bosques, así también como la reglamentación para su aplicación.

Posteriormente, en el año de 1925 se emite el Decreto Ley 1364, con el cual se promulga la primera ley forestal en Guatemala, misma que estaría vigente por casi 20 años, hasta que, en el año de 1945, se promulga la segunda ley forestal, mediante la cual se designó al Ministerio de Agricultura, a través de la división forestal, la administración de los recursos forestales del país.

En 1956 se emite el Decreto 543, que reglamenta la explotación de los bosques nacionales. La esencia de esta normativa pretendía reglamentar las grandes transnacionales dedicadas a la explotación forestal, principalmente en el departamento de Petén. En esta ley, se definieron las unidades industriales de explotación forestal en bosques nacionales, introduciendo una definición técnica de unidad industrial, como una extensión de terreno cubierta de bosque con suficiente volumen productivo, capaz de



sostener una corta anual que constituya la base económica para el mantenimiento de una industria permanente.

Durante estos períodos, se emitieron decretos legislativos y presidenciales, en donde se establecieron impuestos por árboles cortados en terrenos nacionales, veredas, establecimiento de reservas forestales, áreas de protección, fondo forestal, condecoraciones y declaratorias de parques, que en alguna medida pretendían reglamentar los aspectos específicos de tipo técnico-económicos, con el objetivo de darle viabilidad a la actividad forestal en el país.

Esta ley se mantuvo vigente por un espacio de 29 años, hasta que, en el año de 1974, se emite el Decreto 58-74, que se constituye en la tercera ley forestal, y en su parte esencial se crea al Instituto Nacional Forestal –Inafor-, como ente autónomo y descentralizado, responsable del sector forestal del país. Durante este período se iniciaron esfuerzos para tecnificar la actividad forestal, pero los mismos se diluyeron entre el manejo administrativos de los permisos por parte de las autoridades. Esta ley mantuvo su vigencia hasta el año de 1984, cuando la misma fue modificada por el Decreto 118-84, que dio origen a la cuarta ley forestal del país.

En el año de 1989, se promulgó el Decreto 70-89, el cual suprimió al Inafor, y creó la dirección general de bosques y vida silvestre –Digebos-. Se crea el Instituto Nacional de Bosques –INAB-, como una entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa; con la



designación de ser el órgano de dirección y autoridad en materia forestal. Entre sus principales atribuciones, la ley le establece: ejecutar las políticas forestales que cumplan con los objetivos de esta ley, promover y fomentar el desarrollo forestal del país mediante el manejo sostenido de los bosques, otorgar, denegar, supervisar, prorrogar y cancelar el uso de concesiones forestales, de las licencias de aprovechamiento de productos forestales, fuera de las áreas protegidas, entre las más importantes.

Dentro del articulado de la ley forestal, define al Instituto Nacional de Bosques, como el responsable de la administración de la actividad de manejo forestal en Guatemala fuera de las áreas protegidas, mientras que dentro de estas él responsable es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, institución creada y regida por medio del Decreto No.4-89 y sus Reformas contenidas en los Decretos No. 18-98, 110-96 y 117-97.

Con esta base, en el año de 1999, se promulga la política forestal, como un instrumento que permita orientar a los principales actores de este sector, facilitándoles los procesos de planificación, ejecución, administración, gestión y evaluación, siendo la primera vez en la historia del país que se ha emitido una política explícita por parte del gobierno de Guatemala.

Como parte del proceso de acciones de la política, el Instituto Nacional de Bosques, presentó en su plan estratégico, el programa de fomento y desarrollo forestal, en donde se indica que se deberá promover la incorporación de áreas naturales con bosque a la producción sostenible, particularmente en sitios de mayor potencial productivo. Para esto

se plantean instrumentos como, pago de incentivos, mecanismos de desarrollo limpio y producción de agua, como los mecanismos más importantes.<sup>14</sup>

### **3.1. Definición de derecho forestal**

Es una rama especial del derecho público ambiental que puede ser definido como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación, incremento, manejo y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales.<sup>15</sup>

### **3.2. Características del derecho forestal**

Una primera característica es que son normas que se encuadran dentro del derecho público, toda vez que persigue intereses generales, intereses colectivos que trascienden el interés particular.

Independientemente de la titularidad de su dominio la ley le reconoce al bosque y a los ecosistemas forestales el cumplimiento de una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, la protección del suelo y del ciclo hidrológico, de fijación de carbono atmosférico, de depósito de la diversidad biológica y como elementos

---

<sup>14</sup> Informe de la FAO. **El estado de la alimentación y la agricultura 1999**. Pag 50

<sup>15</sup> López, Ramon Fernando. **Principios de derecho forestal**. Pág. 5.



fundamentales del paisaje, externalidades que benefician a toda la sociedad y que obliga al Estado y a la administración pública a velar por su protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

Otra característica es que es una actividad imprescindiblemente interdisciplinaria, toda vez que debe ser alimentado por el conocimiento científico y técnico especializado en que el ingeniero forestal, es su motor y principal impulsador.

### **3.3. El derecho forestal en Guatemala y sus orígenes**

El derecho forestal guatemalteco es una rama especial del derecho público que puede ser definido como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación, incremento, manejo y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales. Este se ha ido desarrollando a través de la historia a través de leyes y políticas forestales que buscan el mejor aprovechamiento del sistema forestal guatemalteco.

Nuestra carta magna preceptúa la protección y conservación de todo el sistema forestal del país específicamente en el Artículo 64 donde declara de interés nacional la protección del patrimonio natural; con este mandato ordena crear leyes específicas para este tema las cuales a su vez crearon políticas públicas de protección y mantenimiento de patrimonio natural de Guatemala.



Así pues la política forestal de Guatemala, se convirtió en norma a partir de 1999, como resultado de un proceso de formulación y consulta con visión de largo plazo, y presenta una orientación hacia el fomento de la actividad forestal productiva, estimulando la inversión pública y privada así como el desarrollo de la competitividad del sector forestal, se define como: el conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de política, instrumentos y situación deseada que el Estado declara, con el propósito de garantizar la provisión de bienes y servicios de los bosques para el bienestar social y económico de sus pobladores.

El programa forestal nacional es parte de la política boscosa y tiene como finalidad la sostenibilidad de la gestión forestal ambiental materializada en la existencia, mejoramiento y multiplicación de la actividad forestal productiva del país como un medio para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental.

#### **3.4. Objetivos del derecho forestal guatemalteco**

Estos objetivos buscan a través de políticas forestales en Guatemala, maximizar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios forestales a través del manejo productivo competitivo y la conservación de la base de recursos forestales y naturales como el agua, los suelos y la biodiversidad en general.



### **3.6. Definición de deforestación**

La deforestación es la pérdida o destrucción de los bosques naturales, principalmente debido a actividades humanas como la tala y quema de árboles para madera, la limpieza de la tierra para el pastoreo del ganado, habilitación de tierras para la agricultura, operaciones de minería, extracción de petróleo, construcción de presas, expansión de las ciudades u otros tipos de desarrollo y expansión de la población. En definitiva podríamos decir que la deforestación es la utilización y pérdida de los bosques para otros fines como los agrícolas, industriales entre otros.<sup>16</sup>

### **3.7. Causas principales de la deforestación en Guatemala**

Primero partiremos de la consigna de que no toda la deforestación se produce por culpa de los humanos, a veces, puede ser causada por procesos naturales. Las inundaciones, las erupciones volcánicas, los terremotos, tsunamis y los fuegos no provocados por mano humana son las principales causas naturales de la deforestación, pero, aun así el 95% de la culpa de la deforestación es por culpa de los seres humanos.

Las otras principales causas que han producido y siguen fomentando la deforestación son:

a) Para dejar tierras disponibles para la vivienda y la construcción de urbanizaciones:

---

<sup>16</sup> Diccionario de la lengua española 2016 Larousse. Pág. 245.

Se cortan los árboles para la construcción de carreteras. La superpoblación afecta también directamente ya que se necesita más tierra para construir viviendas y ciudades.

- b) Para utilizar la madera para crear artículos comerciales, tales como papel, muebles y casas: las industrias basadas en la madera como el papel, cerillas, muebles, etc. también necesitan una cantidad considerable de suministro de madera. La madera se utiliza como combustible, tanto directa como indirectamente, por lo tanto, los árboles se cortan.
- c) Para crear ingredientes que son muy apreciados como artículos de consumo, tales como el aceite de palma, de la cual se obtiene un aceite vegetal, también conocido como grasa vegetal, que sirve para todo tipo de cosas, tales como aceite para alimentación, comidas congeladas, margarinas, bollería, helados, biocombustibles, limpieza del hogar, productos de higiene personal, cosméticos tales como los del cuidado del cutis o del cabello realizando champús más suaves y de menor costo en la producción o pintalabios, velas, etc.
- d) Para crear espacio para uso agrícola y ganadero: debido al crecimiento excesivo de la demanda de productos alimenticios, gran cantidad de árboles se eliminaron para el cultivo.
- e) Incendios forestales: cientos de árboles se pierden cada año debido a los incendios forestales en diversas partes del mundo. Esto sucede debido a los veranos que son más cálidos y los inviernos más suaves. Los incendios, ya sea por causas naturales o por el hombre, dan como resultado enormes pérdidas de cubierta.

Así pues, en resumidas cuentas, el abuso desmedido de tala de árboles, la contaminación y erosión de suelos y de ríos son las principales causas de la deforestación en el territorio guatemalteco.

### **3.8. Formas de intervención del Estado guatemalteco en el combate a la deforestación por medio de políticas públicas en materia forestal**

Una forma de como el Estado guatemalteco busca combatir la deforestación es a través de la política forestal la cual busca promover por medio de ejes: la conservación de los bosques, por medio de su integración a los procesos de producción forestal sostenible e integrarlos a la economía formal del país. Se espera que, con la generación de bienes e ingresos para los propietarios de los predios forestales, éstos tengan una motivación económica para protegerlos y mejorarlos (que incrementen los volúmenes de madera y otros productos forestales).

Dentro de las áreas protegidas, 507993 de hectáreas se encuentran con la modalidad de concesiones forestales sujetas a manejo forestal sostenible, y 18588.40 están sujetas a intervención en fincas privadas; fuera de las áreas protegidas se han incorporado a manejo forestal 21000.18 hectáreas (datos del 2017). Estas extensiones se consideran bajas si se toma en cuenta la cantidad de bosques que tienen potencial de ser incorporados al manejo forestal sostenible.

El segundo eje de la política forestal busca fomentar el manejo productivo de los bosques naturales y el tercer, la silvicultura de plantaciones, acciones que buscan incrementar la cantidad de bienes y servicios que se generan en éstos los que a la vez contribuyen a incrementar las reservas de carbono forestal en ellos.<sup>17</sup>

Otro instrumento, la estrategia nacional de restauración del paisaje forestal, entre sus ejes temáticos busca el desarrollo económico desde la restauración del paisaje forestal basado en opciones generadoras de ingreso, empleo, bienes y servicios, bajo enfoques productivos, como los sistemas agroforestales con especies y productos forestales de alto valor comercial. Las mejores experiencias se tienen con los programas de incentivos, el finalizado Pinfor, y actualmente con Pinpep y Probosque, que posee nuevas modalidades para incentivar la restauración del paisaje forestal y el establecimiento de sistemas agroforestales.<sup>18</sup>

### **3.9. Creación de programas para la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural por parte del Estado guatemalteco**

Guatemala ha reconocido la importancia de los bosques para la sociedad y para su desarrollo económico, por lo cual ha declarado de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques, por tal razón en su ley

---

<sup>17</sup> <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/419.pdf>. **Política forestal**, páginas 13 y 15. (Consultado el 04/11/2018.)

<sup>18</sup> <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/1238.pdf>. **Estrategia nacional de restauración del paisaje forestal**. (Consultado el 04/11/2018.)



fundamental y suprema promulga la protección al patrimonio natural, Constitución de 1985; declaración que ha sido fortalecida con la promulgación de una serie de leyes ordinarias orientadas a este fin, entre las que destacan la ley de áreas protegidas Decreto 4-89 y sus reformas, la ley forestal Decreto 101-97 y la ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero Decreto 7-2013.

En estas leyes, los ecosistemas vegetales y los bosques gozan de atención especial y se promueve su protección, conservación y restauración.

Existe un marco jurídico constituido por Leyes, Reglamentos, Normas, así como de políticas y sus instrumentos programas y planificación estrategias, planes, agendas, manuales y lineamientos que dan soporte a las diferentes opciones y modalidades propuestas para el abordaje de la deforestación y degradación de los bosques en Guatemala.

Los programas más reconocidos en la actualidad y a los cuales el Estado ha dado énfasis son el programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina; entre estos están el programa de incentivos forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal; el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo; el programa regional de cambio climático; la ley de fomento al establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y protección de bosques y el programa nacional de competitividad.



### **3.10 Ministerios e instituciones encargadas de velar por la protección del patrimonio natural de Guatemala**

Los ministerios e instituciones encargadas por velar por el cumplimiento del mandato constitucional y en quienes sus leyes ordinarias y reglamentos delegan estas funciones son:

- a) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- b) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- c) Ministerio de Energía y Minas
- d) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
- e) Consejo Nacional de Áreas Protegidas
- f) Instituto de Ciencia y Tecnología
- g) Instituto Nacional del Bosque

### **3.11. Definición de incentivos forestales**

Consisten en un pago en efectivo, que el Estado otorga al propietario de tierras de vocación forestal, por ejecutar proyectos de reforestación o manejo de bosques naturales. El incentivo se otorga una sola vez para la misma área de acuerdo al plan de manejo aprobado por el INAB.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Comisión centroamericana de ambiente y desarrollo. **Incentivos forestales en los trópicos.** Pág. 110.



### **3.12. Antecedentes históricos de los incentivos forestales en Guatemala**

El programa de incentivos forestales, fue creado en 1996, es una herramienta de la política nacional forestal a largo plazo que inició en 1997 y tiene como fin dar un estímulo. Este promueve la forestación en fincas privadas a través de incentivos económicos a sus propietarios por mandato de la ley forestal, el Estado guatemalteco en su urgencia de proteger, mantener, conservar y regenerar todas las áreas perdidas a causa de la deforestación, a través de la política forestal y la estrategia nacional para el abordaje de la deforestación y la degradación de los bosques en Guatemala.

Es por ello, que se crearon programas efectivos y prácticos que dieran una solución rápida y viable a bajo costo para el Estado a la problemática de la deforestación, es así como surgen el programa de incentivos forestales y el cual se subdivide en el programa de incentivos forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal y agroforestal.

### **3.13. Programa de incentivos forestales en Guatemala y sus objetivos**

Los incentivos forestales financieros son un pago en efectivo que el estado de Guatemala otorga al propietario de tierras de vocación forestal por ejecutar proyectos de reforestación, manejo o protección y mantenimiento de bosques naturales.



El programa de incentivos forestales por designación de la ley delega al estado de Guatemala por medio del Instituto Nacional de Bosques –INAB- y el Ministerio de Finanzas Públicas, la ejecución del programa –Pinfor-.

Este programa tiene sustento legal en diferentes artículos del Decreto Legislativo 101-96 Ley Forestal, y su reglamento; además ha sido elaborado un reglamento específico del programa cuyo objetivo final consiste en incorporar a los bosques del país a la producción forestal sostenible y en forma indirecta reconocer el pago por servicios ambientales a los propietarios de los bosques.

Al programa de incentivos forestales pueden ingresar personas individuales o jurídicas (pequeños, medianos y grandes) que sean propietarios de los terrenos en donde se ubican los bosques, de igual manera las municipalidades y comunidades. El financiamiento de esta actividad proviene de fondos específicos del Estado, en el orden del uno % del presupuesto de ingresos ordinarios.

La duración del programa de incentivos forestales es de 25 años, iniciando en el año de 1997 y durante este período, el Estado otorgará incentivos forestales a los propietarios de tierras de vocación forestal, una sola vez para la misma área de acuerdo, al plan de reforestación y/o manejo aprobado.

Los objetivos del programa de incentivos forestales –Pinfor-, son:

- a) Mantener y mejorar la producción forestal sostenible, incorporando los bosques naturales a la producción económica productiva.



- b) Incorporar tierras de vocación forestal desprovistas de bosques a la actividad forestal, a través del establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales y/o la regeneración natural.
- c) Generar una masa crítica de bosques productores de materia prima, para el desarrollo de la industria forestal. Incentivar el mantenimiento y la creación de bosques para la generación de servicios ambientales.

Los incentivos son aplicables a bosques que se encuentren dentro o fuera del sistema guatemalteco de áreas protegidas –SIGAP-, en cuyo caso es necesario contar con el aval para el ingreso de las áreas propuestas al programa, por parte del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP-, como ente administrador del SIGAP. Este aval se hace necesario para corroborar que las actividades propuestas en el plan de manejo sean congruentes con las actividades permitidas por los planes maestros de administración de las áreas protegidas, según su categoría de uso.

La ley forestal, establece que los incentivos deberán destinarse en un 80% para la reforestación y mantenimiento de los bosques voluntarios y el 20% para el manejo de bosques naturales. En cumplimiento de este mandato, el programa de incentivos forestales tiene tres grandes destinos: para proyectos de reforestación y su mantenimiento, para manejo productivo de los bosques y en menor cantidad, para manejo protector de los bosques. Para cada caso, se aplicarán montos diferentes, dependiendo de la actividad que se trate.



La distribución de incentivos por magnitud del proyecto está regulada, al manifestar la ley forestal que el INAB distribuirá anualmente hasta el 50 % del monto total de incentivos a proyectos de reforestación y mantenimiento de bosques voluntarios, así como al manejo de bosques naturales, a pequeños propietarios que presenten proyectos a realizarse en áreas menores de quince (15) hectáreas y el resto de los incentivos se otorgará a proyectos con áreas mayores de quince (15) hectáreas. Además, se establece que ningún proyecto podrá beneficiarse con más del uno por ciento del monto total anual de incentivos forestales.

### **3.14. Área mínima y máxima de tierra para formar parte del programa de incentivos forestales**

El área mínima consignada en una solicitud para obtener el incentivo forestal será de dos hectáreas (tres manzanas de terreno), en el mismo municipio, pertenecientes a uno o varios propietarios. Y el área máxima para poder ingresar a este programa de incentivos la ley fija que el Estado lo determinará por medio del órgano competente; es así como el INAB ha establecido por medio del Acuerdo 85-99 que el tamaño máximo de la tierra será de 45 hectáreas con bosques de conífera.



### **3.15. Regiones prioritarias para la forestación y reforestación en Guatemala según el INAB en el año 2016 y que forman parte del programa de incentivos forestales**

El 31.85 % del territorio guatemalteco está cubierto por áreas protegidas legalmente declaradas, distribuidas en seis categorías de manejo reconocidas internacionalmente; la categoría con mayor extensión es la de reservas de la biosfera (rb Maya, rb montañas Mayas Chiquibul, rb Trifinio, rb Sierra de las minas, y rb Visis cabá), los refugios de vida silvestre (El Pucté, Petexbatún, Machaquilá, Xutilhá, Bocas del polochic, y Punta de manabique), y las áreas de usos múltiples (cuenca del lago de Atitlán, Monterrico, volcán y laguna de Ipala, río Sarstun, y Hawaii).

Según se ha establecido en la presente investigación las áreas prioritarias en todos los programas de protección, conservación, mantenimiento y resguardo específicamente el programa de incentivos forestales manejado por el INAB como se indicó anteriormente con el apoyo de entes internacionales se ha enfocado especialmente en la Biósfera Maya en el departamento de Petén, en la región de las Verapaces (Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché) y en el departamento de Izabal, siendo estos la prioridad primero por ser los territorios más grandes de la República de Guatemala y segundo por ser los departamentos donde se encuentra concentrada la mayor cantidad de bosques y plantas.

Claro ejemplo de esto es que el año 2015 se aprobó para el área de la Verapaces un total de 2397 proyectos de reforestación, los cuales cubrirían un área total de 51764.77 hectáreas reforestadas; además un total de 987 proyectos aprobados de manejo de



bosque natural equivalente a 37886.70 hectáreas; mientras para el área de Izabal se aprobaron 514 proyectos de reforestación lo que equivale a 17604.68 hectáreas y un total de 557 proyectos aprobados relacionados al manejo de bosque natural.

Por último, la región de Petén tuvo un total de proyectos aprobados relativos a reforestación de 1177 lo que equivale a una cobertura de 33056.14 hectáreas de tierra y un total de proyectos de manejo de bosque natural aprobados de 1504 lo que cubre un área de 82013.75 hectáreas de tierra, estos datos reflejan la importancia que para el INAB tiene la cobertura de estas áreas.<sup>20</sup>

Cabe mencionar dentro de la presente investigación que el sistema guatemalteco de áreas protegidas (SIGAP), constituye el mayor esfuerzo del país en pro de la conservación de la biodiversidad y de los recursos asociados a esta; en el 2017, 3,468.588.11 hectáreas se encuentran dentro de los esquemas de conservación.

Dentro de las áreas protegidas se encuentra la mayor cantidad de bosques, a diciembre 2010 dentro de las áreas protegidas se encontraba el 51.9% de los bosques del país, contra el 48.1% que se encontraban fuera de estas, por lo que es razonable afirmar que es muy altamente probable que, sin las áreas protegidas, el país pudiera tener mucho menos bosque que lo que tiene actualmente.

---

<sup>20</sup> <http://inab.gob.gt/>. (Consultado el 18 de octubre del 2018.)



## CAPÍTULO IV

### **4. Aciertos y falencias del programa de incentivos forestales, establecidos en el Artículo 71 del Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala**

Los principales beneficios que ha otorgado el programa de incentivos forestales son, a saber, la recuperación de bosque (regeneración natural y aumento de fauna); la ayuda económica que permite disminuir la pobreza; la generación de jornales tanto para hombres como para mujeres; la disminución del ocoteo, de la resinación y de los incendios forestales y el aumento de la repoblación de árboles.<sup>21</sup> También el programa ha mejorado el nivel de vida de las familias beneficiarias, creado fuentes de trabajo, dando más participación a la mujer, formado capital de inversión en los negocios de los beneficiarios.

En general el incentivo les ha dado la oportunidad de comprar alimentos, y ha producido el aumento de árboles en los bosques.

Otros beneficios que ha otorgado el Programa de Incentivos es que en las comunidades podrían percibir beneficios eco sistémicos adicionales a los aportes económicos de los incentivos forestales, tales como, la rehabilitación y conservación de las áreas de captación y regulación hídrica, el incremento y conservación de la cobertura forestal, el fomento del manejo sostenible del bosque, la disminución del riesgo de deslizamientos, el establecimiento y manejo de sistemas agroforestales para la producción de alimentos

---

<sup>21</sup> López, Ramon Fernando. **Principios de derecho forestal**. Pág. 60.

sin afectar los recursos forestales y la implementación de actividades que fomenten el uso adecuado del suelo, entre otros.<sup>22</sup>

#### **4.1. Falencias del programa de incentivos forestales**

Dentro de la presente investigación uno de los objetivos era encontrar las falencias o debilidades del programa de incentivos forestales, es así como pudimos encontrar dentro de la presente investigación hallazgos desfavorables en lo referente a la efectividad de la infraestructura institucional (sistemas y recursos) con la que se cuenta para la administración del programa de incentivos forestales en sus etapas de selección e implementación.

Podemos iniciar describiendo que se cuenta únicamente con el 71 % de la cantidad ideal del personal administrativo y solo con el 74 % de la cantidad ideal de personal técnico. Uno de los mayores problemas institucionales del INAB se centra en el deficiente número de personal, tanto administrativo como técnico, que apoya y labora para el programa de incentivos forestales.

Actualmente, el INAB cuenta únicamente con el 73 % del personal total que el Pinfor necesita para una administración y un desenvolvimiento eficientes y óptimos. Asimismo, se debe señalar que la superficie asociada hoy por hoy al programa equivale al 32 % del

---

<sup>22</sup> /inab/index.php/somos-inab/memoriadelabores#memoria-de-labores-2017 (Consultado el 18 de octubre del 2018.)

área que, de cumplirse a cabalidad con las metas planificadas en el plan estratégico del Pinfor, tendría que estar siendo incentivada en un lapso de cinco años. Igualmente, en la actualidad se incentiva solo el 19 % y 12 % de la superficie que debería estar sujeta a incentivo dentro de 10 y 15 años respectivamente.

Es evidente que, en las circunstancias actuales, el Instituto Nacional del Bosque no se encuentra en la posibilidad y capacidad de enfrentar esta creciente exigencia de disponibilidad de personal que requiere el programa de incentivos forestales, lo que desde ya dificulta su accionar, pero que, además, se proyecta como una complicación de enormes y graves magnitudes en años venideros.

Únicamente se cuenta con el 10 % del equipo técnico necesario y disponible para el programa de incentivos forestales y el 61 % de vehículos en óptimas condiciones. En lo que respecta a la infraestructura física del programa de incentivos forestales, los mayores inconvenientes se plantean en lo que respecta al número apropiado de equipo y vehículos para un eficiente cumplimiento de las múltiples actividades que han de desarrollarse dentro del marco del Pinfor. Es importante, por lo tanto, llevar a cabo acciones para solventar ese déficit significativo.

Se debe indicar que éste es un problema estructural que dificulta y entorpece el trabajo tanto del personal técnico como administrativo. Esta situación se constituye, evidentemente, en una de las condiciones que deben transformarse favorablemente para propiciar mejores resultados para el Pinfor y se tiene una base de datos deficiente para



ello. Una de las debilidades del programa de incentivos forestales es la falta de un sistema de ordenamiento de información que permita mayor eficiencia en el uso y análisis, del mismo con el fin de facilitar y orientar la toma de decisiones, no solo de los responsables del mismo sino también de aquellos que deseen participar en el Pinfor o en la actividad forestal.

Actualmente se procesan únicamente aquellos datos que tienen una estrecha relación e importancia para la administración del programa de incentivos forestales, y generalmente la información se encuentra en forma bruta. No existen suficientes investigaciones, estudios y proyecciones sobre las tendencias futuras, evaluaciones sobre comportamientos de beneficiarios, relaciones técnicas sobre el manejo y la calidad de las plantaciones, estimaciones y valoraciones de externalidades, entre otras.

Lo anterior favorece la presencia de un vacío de información significativo, lo que impide y dificulta orientar de manera más eficiente las iniciativas y esfuerzos del Pinfor, así como crear la posibilidad de mostrar la magnitud e intensidad de lo altamente beneficioso que el Pinfor es realmente para la sociedad guatemalteca.

Por otro lado, la información existente no se encuentra fácilmente disponible para aquel que lo requiera, lo cual impide que se pueda perfeccionar y trabajar con mayor prontitud y propiedad sobre la misma. Únicamente el 30 % del monto asignado por la ley forestal ha sido otorgado al programa de incentivos forestales. Del monto total que el programa de incentivos forestales debió haber percibido en el periodo comprendido entre

1997-2002, de acuerdo con la ley forestal, solo le fue otorgado el 30%. Aunque el financiamiento no hubiera sido utilizado, parte del mismo podría haber sido utilizado por el INAB en iniciativas que fortalecieran el programa y el desarrollo de las plantaciones forestales.

En cuanto a la cobertura del programa se ha encontrado deficiencias con respecto a:

- a) La percepción de los usuarios.
- b) Los criterios de asignación.
- c) El estado actual de los incentivos con respecto al tipo de bosque, las especies, los beneficiarios, las regiones y el manejo técnico-administrativo de las plantaciones. En ese sentido las falencias o debilidades del programa con respecto a los temas anteriormente descritos encontramos los siguientes hallazgos desfavorables.

Se encontró una pérdida de un nueve por ciento de la superficie ingresada al PINFOR, es decir el abandono de proyectos es una de las complicaciones más urgentes a las cuales debe hacer frente el programa de incentivos forestales. Los datos más recientes muestran que, de la totalidad de la superficie que ha ingresado al programa y debiera encontrarse incentivada actualmente, se halla bajo efecto del incentivo únicamente el 91 %, lo que representa una pérdida del nueve por ciento de tierra forestal.

Por otro lado, las proyecciones de este fenómeno muestran una tendencia de crecimiento que, de no corregirse y seguir así, podría alcanzar valores alrededor del 30 % en años venideros. Se deben analizar y estudiar detenidamente las causas identificadas como



agentes que provocan el abandono de superficie incentivada, y de esta manera concretar estrategias que permitan corregir y modificar favorablemente esta tendencia.

Otra falencia encontrada es que el 70 % de los beneficiarios poseen pocos o inexistentes conocimientos y formación en materia forestal y manejo de plantaciones. Una de las grandes amenazas para el programa de incentivos forestales es la falta de preparación y formación de los beneficiarios y propietarios de los proyectos en materia forestal. A ello se suma la poca e ineficiente adopción de conocimientos e instrucción por parte de las personas, lo que finalmente puede traducirse en la cancelación de proyectos o abandono de estos.

Por otra parte, se debe señalar que existe poca capacidad por parte del Pinfor para brindar capacitación a los diferentes usuarios del programa, así como sus limitaciones en brindar asistencia técnica regular y constante a la totalidad de los proyectos, especialmente a aquellos que por distintas circunstancias no pueden hacerse de los servicios y asesoría técnica.

Si bien ésta no es una responsabilidad que le compete al programa o al INAB, sí emerge como una seria amenaza para la consecución de los objetivos y metas, por lo que se deben tomar las acciones correspondientes para reducir el riesgo que representa. También el programa debe lidiar con el escaso apoyo de instituciones, del sector privado, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Uno de los fracasos más grandes del programa de incentivos forestales ha sido el no poder constituir el instrumento como una iniciativa de trascendencia e importancia nacional. No existe, concretamente, una red de instituciones que una, integre y coordinen esfuerzos con el fin de alcanzar con éxito los objetivos y metas del programa, y con el propósito de hacer del instrumento una herramienta eficaz, capaz de motivar y promover el desarrollo y crecimiento de la actividad forestal en todos sus componentes.

Para ello es necesario crear nexos y alianzas con instituciones gubernamentales, sector privado, organizaciones no gubernamentales y de otra naturaleza, que puedan fortalecer y apoyar al Pinfor. El vacío más grande emerge en lo que se refiere al apoyo externo (iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otros) brindado al Pinfor.

No existen suficientes acciones de acercamiento, por parte del programa, para establecer alianzas, acuerdos y compromisos con las distintas instituciones que puedan facilitar y consolidar el Pinfor como un plan de interés nacional que aporta beneficios para toda la sociedad guatemalteca.

En este sentido, interesan especialmente las relaciones que puedan instituirse con el sector privado relacionado a la actividad forestal y ambiental, organizaciones que velan por la conservación de los recursos naturales y el ambiente, así como universidades y centros de investigación.



Por último, desarrollaremos otras falencias o debilidades del programa y que según la presente investigación es necesario presentar y desarrollar al analizar los avances en el logro de los objetivos del plan, el nivel de cumplimiento de las metas y el nivel de aporte con respecto a los requerimientos, necesidades y estrategias del sector.

Es así como se encontró que únicamente se utiliza el 20 % de los fondos destinados al manejo de bosque natural. Aunque las metas en el caso de los proyectos de manejo de bosque natural se han cumplido en aproximadamente un 80 %, únicamente se han utilizado alrededor del 20 % de los fondos destinados para esta modalidad, por lo que es importante fortalecer los esfuerzos realizados para promover y fomentar la participación en dicha actividad forestal.

Se deben analizar con detenimiento las causas que han originado o permitido esta reducida y limitada demanda, entre las cuales se han identificado:

- a) Montos poco atractivos para los propietarios de bosque natural.
- b) Problemas de legalidad en la tenencia de las tierras.
- c) Desconocimiento por parte de muchos beneficiarios del Pinfor sobre manejo forestal, lo que, unido a la poca capacidad del INAB para brindar ayuda personalizada, ha desmotivado a los mismos a participar en la actividad, además podemos mencionar pocos e ineficientes mecanismos de compromiso por parte de los beneficiarios para con el Pinfor.



Otra debilidad y amenaza para el programa de incentivos forestales es la ausencia de mecanismos de compromiso eficientes que garanticen al mismo la continuidad de los proyectos luego del sexto año de financiamiento. Esta falta de normas específicas que señalen concreta y claramente las responsabilidades y derechos de los beneficiarios en la etapa post-Pinfor puede repercutir enormemente en el éxito del programa.

La ley forestal hace referencia a la falsificación de documentos para el uso de incentivos forestales (Artículo 96), incumplimiento del plan de manejo forestal (Artículo 97) y cambio de uso de la tierra sin autorización (Artículo 98); en tanto que el reglamento del Pinfor establece que el titular del proyecto forestal, previo a recibir el pago del incentivo correspondiente al primer año de actividades, firmará un contrato de cumplimiento con el INAB, que garantice la ejecución de las actividades planificadas para el período de duración del proyecto.

Sin embargo, en los primeros cinco pagos del incentivo, dicha disposición no ha sido llevada a la práctica. No existen aún normas aprobadas y concretas que determinen los pasos a seguir en el caso de que los proyectos sean abandonados intencionalmente.

Tampoco se cuenta con indicadores y evaluadores de la calidad de las plantaciones; durante las evaluaciones anuales que los técnicos del INAB realizan a los proyectos incluidos dentro del programa de incentivos forestales no se valoran aspectos relacionados con la calidad de las plantaciones (crecimiento y uniformidad en el mismo, engrosamiento de diámetros, vigor y calidad de la madera, por ejemplo). Dicha situación

ha dado lugar a que exista una calidad muy heterogénea dentro de los distintos proyectos que permanecen en el Pinfor.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la presente investigación, se considera que existe un porcentaje elevado de plantaciones cuya calidad es deficiente (30 % a 40 %) y que no llegan a los estándares mínimos de manejo forestal.

Lo anterior constituye un problema grave para el instrumento y que pone en riesgo no sólo el éxito de este, sino las inversiones y los esfuerzos realizados por los distintos propietarios de proyectos y beneficiarios del programa. Este problema es trascendental, ya que una calidad deficiente y poco competitiva de las plantaciones sería un fracaso de la inversión hecha por el Estado y de los esfuerzos realizados por el Pinfor, e imposibilitaría el crecimiento y desarrollo eficiente y sólido del sector forestal.<sup>23</sup>

#### **4.2. Opinión del instituto nacional del bosque respecto al programa de incentivos forestales sus aciertos y falencias**

En opinión del INAB los beneficios del programa han sido muy numerosos y han existido más beneficios que falencias y es así como según la institución arriba mencionada ve el logro de este proyecto.

---

<sup>23</sup> Instituto de ambiente, recursos naturales y ambiente de la Universidad Rafael Landívar. **Evaluación de la efectividad del programa de incentivos forestales como instrumento de la política forestal.** Páginas de la 19 a la 25.

El Pinfor fue creado con el Decreto 101-96 (Ley Forestal) tendría una duración de 25 años con el objetivo principal de generar una masa crítica de bosques productores de materia prima, para el desarrollo de la industria forestal, así como mantener y mejorar la producción forestal sostenible, incorporando los bosques naturales a la actividad económica productiva, fue el principal instrumento financiero de la política forestal a través del cual el INAB fomentó la protección y recuperación de los bosques del país.

A través de este instrumento se logró el restablecimiento y recuperación, mediante plantaciones forestales de 153,303 hectáreas de tierras de vocación forestal, así como la incorporación al manejo forestal sostenible de 321,898 hectáreas de bosque natural. Durante el período de duración del Pinfor se incorporaron un total de 10,418 proyectos, de los cuales el 57% son de reforestación y un 43% son de manejo de bosques naturales. El programa contribuyera a dinamizar las economías en el área rural, ya que por concepto de incentivo fue entregado a lo largo del período, un total de 1943 millones de quetzales, generando un total de 880839 beneficiarios directos e indirectos.

Dentro del programa se incluyó una gran amplitud de beneficiarios, dentro de los cuales se pueden mencionar asociaciones, comités, comunidades, cooperativas, empresas, personas individuales, municipalidades entre otras, haciendo del programa inclusivo para todo aquel productor que deseaba ingresar a la actividad forestal.

Para el proyecto se realizaron una serie de hechos trascendentales que marcaron un avance para el país en materia forestal como el hecho del otorgamiento de licencias



forestales, consumos familiares mayores a los que existían antes del programa, sistemas agroforestales y plantaciones voluntarias en mayor volumen y más eficientes.

El volumen total autorizado de especies fue de 14 prioritarias siendo las de mayor demanda la tectona grandis y el pinus maximinoii ocupando el 15.8% y 15.6% respectivamente. El Pinfor sin duda fue un mecanismo de incentivos forestales pionero en latinoamérica el cual dejó un legado importante en cuanto a la gestión de los bosques y sirvió como precedente para la creación de otros mecanismos de incentivos como el Pinpep y Probosque programas que funcionan en la actualidad como legado y continuidad del Pinfor.

Es así como podemos definir a este como un programa que, a dado grandes beneficios económicos, sociales y ambientales, a un sector forestal que urge seguir apoyando en busca del fomento y uso sostenible de los bosques.

En ese sentido podemos concluir que el INAB toma una postura eminentemente pro Pinfor ya que lo considera una herramienta esencial para el desarrollo forestal del país y de las comunidades del interior y a la vez un medio para reforestar el país en cumplimiento al mandato constitucional de una manera ordenada, planificada, presupuestada y a bajo costo para el Estado al cual le saldría demasiado elevado realizarlo de manera unilateral y del cual este, no tiene ni la infraestructura administrativa ni técnica para desarrollar esta actividad forestal.



El INAB, si reconoce debilidades mínimas del programa a mejorar, para hacer más eficiente y rentable el programa de incentivos al pedir más presupuesto para poder contratar personal técnico que brinde una mejor capacitación a los dueños de los predios forestales y bosques naturales para que estos últimos mejoren sus técnicas de forestación, cuidado y manejo de sus propiedades.

#### **4.3. Opinión del consejo nacional de áreas protegidas respecto al programa de incentivos forestales sus aciertos y falencias.**

Para iniciar en opinión del CONAP se está buscando una coordinación interinstitucional entre los primeros y el INAB, ya que al trabajar separadamente los resultados son mínimos y muy aislados en comparación a las necesidades y grandes amenazas que el sector forestal sufre.

Muestra de ello es que el CONAP presenta en su plan estratégico institucional 2016-2025 los grandes desafíos y amenazas que tiene el sector forestal y como de continuar así puede repercutir negativamente en el desarrollo sostenible del país y si bien es cierto reconocen las mejoras y los avances que tenemos gracias a los programas de incentivos forestales manejados por el INAB, ven en estos una amenaza real y seria, al quedar desprovistas de dicho programa las áreas protegidas a cargo del CONAP de vocación forestal o agroforestal.



Resultado de lo expuesto se presentan a continuación datos que reflejan la problemática y cómo ve el CONAP desde otra óptica los problemas de índice forestal, que afectan al país y que estas debilidades primero de Estado y luego las institucionales no compensan los frutos y aciertos que pueda dar el Pinfor al país.

Este incipiente manejo se refleja al comparar las áreas con bosque fuera del SIGAP – sistema general de áreas protegidas- (que es área de competencia del INAB), con las áreas sometidas a manejo forestal del CONAP. Por ejemplo, para el año 2013, el INAB autorizó el manejo de 17293 hectáreas de bosque, con el apoyo del Pinfor y Pinpep.

Sin el apoyo de los incentivos forestales, se autorizaron 831 planes de manejo forestal para un área de 5571 hectáreas, para un volumen de 318073 metros cúbicos de madera y leña. El total de hectáreas de bosque sometidas a manejo forestal fueron 22864 hectáreas, en el año 2013, que representan el 1.28% del área con bosque fuera del SIGAP.

Dentro del SIGAP, se están manejando 132479.62 hectáreas en las modalidades de concesiones comunitarias y 1048 hectáreas de bosque, con el apoyo del Pinfor, para un total de 133528.20 hectáreas. O sea, en total son 156392.2 hectáreas, que representan el 4.20% de los bosques presentes en el año 2010.

Además, otro problema que según el CONAP tiene el PINFOR son las técnicas agrícolas inadecuadas. Las consecuencias de estas técnicas agrícolas inadecuadas, se refleja en

el sobreuso de los suelos de Guatemala. Para el año 2003, casi la cuarta parte del país tenían suelos con sobre uso. En parte de estos suelos con sobreuso, se pierden 299 millones de metros cúbicos por año, provocando la sedimentación de los cursos de agua y altos niveles de eutrofización. Además, las tierras forestales de muy alta captación y regulación hidrológica son las que presentan una problemática mayor, al poseer el 36% de su superficie en sobre uso.

Otra falencia es el inadecuado aprovechamiento de recursos naturales esta situación se refleja por las altas tasas de deforestación, la extracción ilegal de madera para uso energético, el uso extractivo del agua y la extracción de 40 millones de toneladas de recursos del subsuelo.

El 15% del territorio nacional se encuentra en condiciones de sobreuso, con una pérdida de 148 millones de toneladas de suelo fértil por año, reduciendo las posibilidades de uso futuro. Los niveles altos de contaminación, con 116 millones de toneladas de desechos sólidos, 10000 millones de metros cúbicos de aguas residuales y 48 millones de emisiones de CO2 equivalente.<sup>24</sup>

Se debe destacar que la actividad minera y petrolera es importante para Guatemala, por los recursos económicos que se generan, los cuales se reflejan en el Producto Interno Bruto. Por ejemplo, la actividad minera generó en el año 2014 una producción de 5926.4

---

<sup>24</sup> FIDA. 2012. **Evaluación ambiental y del cambio climático. Para la preparación del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales 2012-2016 del FIDA.** Pág. 50.

millones de quetzales, con un incremento de 1799.9 millones de quetzales, en relación al año 2013. Los ingresos por la actividad petrolera en el año 2015, fue de 231740955.89 dólares, con un decremento de 78158578.57 dólares.

A pesar de la importancia económica de esta actividad, los impactos ambientales que se generan con el desarrollo de esta son la contaminación atmosférica por la emisión de polvo, la contaminación sonora, la eliminación de la flora, la reducción del hábitat para la fauna, la degradación del paisaje, la eliminación del suelo, etc.

También para el CONAP hay una gran debilidad en la aplicación del marco legal y político en materia ambiental forestal dada la escasez presupuestaria de las instituciones sectoriales, encargadas de aplicar la normativa ambiental (uso del suelo, bosque, agua y fauna) y la ausencia de instancias judiciales específicas para este tema ambiental, existe una débil aplicación del marco legal, que garantice la procedencia legal de los productos forestales y la protección de los bosques y de la diversidad biológica de Guatemala.

Lo preocupante es que ante una institucionalidad débil o poco eficiente, es muy probable que los fenómenos naturales puedan provocar círculos viciosos con saldos negativos que estarán relacionados con la velocidad de respuesta y los costos inmediatos de los desastres naturales.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> IARNA-Universidad Rafael Landívar 2012. **Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012**. P. 42.

Es decir, para el CONAP hay más desafíos y falencias con la aplicación de estos programas de incentivos forestales ya que los resultados son mínimos y muy aislados comparados con los grandes desafíos y necesidades que tienen el país en materia forestal; al haber una gran debilidad institucional por parte del CONAP y el INAB y una legislación jurídica débil poco acorde a los grandes retos que el país necesita.

El CONAP ve en los programas de incentivos un primer avance importante, pero que debe fortalecerse y ampliarse a las áreas protegidas las cuales también son importantes y de utilidad para el sector forestal.

#### **4.4. Derecho comparado del programa de incentivos forestales de la República de Guatemala y de El Salvador**

En cuanto al programa de incentivos forestales se estudiaron los aciertos, falencias, avances y desarrollo que dicho proyecto tenga y que haya dado, además se analizaría la legislación internacional en materia de incentivos a fin de determinar si existe similitud en cuanto al marco jurídico entre la ley guatemalteco y en este caso la salvadoreña y si es significativo la forma prevista para tal efecto en el ordenamiento jurídico nacional, específicamente, la ley forestal.

En ese sentido, se analizó la legislación forestal de la República de El Salvador, a saber, Ley Forestal, Decreto 852-2002 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Como tal señaló, que en el Artículo 20 vigente a partir de 2002 determina que el Estado propicia por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería el programa de



incentivos forestales a los propietarios de extensiones de tierra, ya sean estas propiedades del Estado o de carácter privado.

En los Artículos 21,22 y 23 de la Ley Forestal de la República de El Salvador se define las clases de tierra que se utilizaron sean estas públicas o privadas y qué dada su naturaleza física, por prescripciones técnicas, por su posición geográfica, por sus cuencas hidrográficas entre otras y cuyo fin es la forestación y reforestación del país con la ayuda del Estado salvadoreño.

Es así como determine y se comprueba que hay similitud entre la normativa salvadoreña y la guatemalteca en materia forestal, ya que, así como lo regula el Artículo 71 de la Ley Forestal de Guatemala, en cuanto a que, el Estado otorgará incentivos por medio del instituto nacional del bosque; a los propietarios de tierras sean estas públicas o de carácter privado que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque.

Por otra parte cabe hacer alusión que tanto el Reglamento Decreto 53-2004 de la Ley Forestal de la República de El Salvador, como el Reglamento de la Ley Forestal de la República de Guatemala tienen bastante parecido en cuanto a la legislación y al ámbito de aplicación dado que ambas han creado órganos encargados de supervisión y administración de la logística y el manejo de los fondos públicos, que han definido por medio de conceptualizar su ámbito de aplicación de la ley, que regulan y promueven el fortalecimiento y el uso adecuado de la tierra, y de los bosques.



Que promueven su programa de incentivos a otorgar beneficios de carácter forestal a quienes cultivan sus tierras, a quienes protegen dentro de sus tierras los recursos naturales y por último a quienes pretenden beneficiar a las personas que se dedican a reforestar en sus tierras.

Uno de los objetivos primordiales de estas legislaciones es proteger el patrimonio natural de sus respectivos países y a la vez generar fuentes de empleo en el área rural donde los niveles de pobreza y subdesarrollo afectan a las familias. Al analizar dentro de una perspectiva de derecho comparado, resalta la similitud de normas que regulan la institución del programa de incentivos forestales, por lo que este estudio reviste de gran importancia para la presente investigación.<sup>26</sup>

Por último mencioné que ambas legislaciones se basan en el mismo ámbito de aplicación, que es la protección conservación y mantenimiento de las áreas boscosas y además tienen el mismo objetivo la conservación y protección del patrimonio natural de sus respectivos países por medio de legislaciones que incentiven su defensa, ya que esto le reduce significativamente los costos a dichos Estados y les ayuda a combatir la pobreza, la falta de alimentos, la tala inmoderada de árboles y los incendios forestales, por medio de programas que promuevan mediante aporte monetarios a los poseedores de estas tierras su conservación y mantenimiento por períodos largos.

---

<sup>26</sup> <http://www.fao.org/forestry/14841-0bf1219056ea51304f1b2461b65d607f2.pdf>. (Consultado el 26/10/2018.)



#### **4.5. Análisis sobre la investigación al determinar los aciertos y falencias para el Estado guatemalteco al crear el programa de incentivos forestales**

El instituto nacional de bosques (INAB), a través de los incentivos forestales, tiene como propósito fomentar la producción forestal sostenible en Guatemala, provocando así la inversión en la actividad forestal.

En ese sentido, los principales aciertos del programa desde su creación, han sido la protección de 211233 hectáreas de bosques naturales protegidos, el establecimiento y manejo de 126 mil hectáreas de plantaciones, con 140 millones de árboles y 21533 hectáreas bajo manejo productivo, impactando de manera positiva, pero limitada, en la protección de fuentes de agua y suelos, con más de 3.9 millones de personas beneficiadas, de las cuales el 30% han sido mujeres, asimismo, inyectando Q 1707 millones a la economía rural."<sup>27</sup>

Uno de los aciertos más importantes del programa de incentivos, aparte de la protección de los bosques lo cual es la base fundamental de la misma, es que ha sido una fuerte fuente de trabajo para todas aquellas personas del área rural que se encuentran desempleadas y que han visto en este programa como un alivio a sus paupérrimas economías.

---

<sup>27</sup> [www.fao.org/partnerships/forest-farm-facility/43818-0b956f693db9f38841a46a2e4887a29f8.pdf](http://www.fao.org/partnerships/forest-farm-facility/43818-0b956f693db9f38841a46a2e4887a29f8.pdf).  
(Consultado el 26/11/2018.)



Cabe resaltar que con la presente ley existen órganos encargados en velar por su aplicación, quienes a pesar de su limitado presupuesto luchan por cumplir su tarea, siendo esto otro acierto del programa, ya que dichas instituciones que velan por la ejecución de los programas forestales; planifican, coordinan, capacitan y tecnifican a su personal y lo proveen de los instrumentos necesarios, aunque mínimos, para la ejecución de sus tareas.

Siendo así como estas instituciones son el enlace perfecto entre el Estado y las comunidades para la correcta ejecución de los programas de incentivos, los cuales buscan beneficiar al país en su totalidad, a su patrimonio natural y a las comunidades más desprotegidas y afectadas por la extrema pobreza.

Otro acierto del programa es la capacitación que el Instituto nacional del bosque da a las personas en técnicas de manejo de suelos, uso de equipo, uso de fertilizantes, técnicas de siembra, manejo de riegos, lo que vuelve a la población de estas áreas en personas tecnificadas y capacidades para la actividad forestal.

Sin embargo, existen falencias que necesitan ser superadas para que las actividades de conservación y manejo de bosque, reforestación, regeneración natural y sistemas agroforestales tengan una mayor y mejor cobertura.



En ese sentido, esta investigación pretende dar a conocer que el reto real del programa de incentivos forestales va más allá de la pura plantación y protección de bosques, y que en la actualidad es imperante establecer normas que devengan en una estrategia en la búsqueda de la sostenibilidad que permita producir alimentos y conservar los recursos naturales, objetivos que parecen divergentes, pero, en ciertos casos, con el uso apropiado de las prácticas agrosilvopastoriles es posible desafiar este reto.

Así, los recursos naturales y la degradación ambiental no pueden ser aislados de los procesos jurídicos y económicos. La importancia de una legislación que regule el estudio del ambiente y la producción ha conllevado a integrar los sistemas sociales y naturales. Estos modelos integrados jurídico-económico-ecológicos, aunque limitados por su enfoque positivista de conformidad con la Ley Forestal Decreto 101-96, deben servir para mejorar el entendimiento de los problemas de los recursos naturales, el ambiente y la producción.

La reducción drástica de las áreas boscosas junto con el incremento de la demanda de productos forestales a nivel mundial conllevan a un paradigma en la producción y abastecimiento de los productos derivados del bosque siendo esta una de las mayores debilidades del programa al no tener la capacidad de producir una forestación y una reforestación tan alta y eficiente que mitigue el alto índice de deforestación y tala de árboles, creando estas un gran desequilibrio ecológico.

En este contexto, los sistemas agrosilvopastoriles (SASP), según el Instituto Nacional del Bosque, deben ser considerados como un paliativo para suministro doméstico y comunal de recursos arbóreos en un marco referencial jurídico, ecológico, económico y social en el Estado de Guatemala, para que con ello, se dé fiel cumplimiento al mandato constitucional que conlleva organizarse de tal modo que proteja a la persona y a la familia y teniendo como máxima expresión tal supuesto, la realización del bien común y garantizar a los habitantes de la república, un desarrollo integral efectivo.<sup>28</sup>

Por tal razón se hace necesario que se continúe mejorando y fortaleciendo el programa de incentivos para que todo aquel tenedor de pequeñas, medianas y todo tipo de tierra comunal, municipal o propia contribuya a la protección y el cuidado del medio ambiente.

Es por ello que en base a lo detallado, los aspectos que deben mejorarse para mitigar las falencias de este tipo de programas son: Primero que debe ampliarse la cobertura del programa a áreas que en la actualidad no forman parte del mismo ya que esto limita el campo de acción y el objetivo por el cual fue creada la ley y que áreas como las protegidas amparadas en otro tipo de ley no sean excluidas de dicho incentivos para que los poseedores de dichas tierras tengan las mismas oportunidades y los mismos derechos.

Por otra parte, se debe mejorar las deficiencias estructurales como poco equipo para cubrir las necesidades de la demanda creciente en cuanto a poco personal técnico

---

<sup>28</sup> /inab/index.php/somos-inab/memoriadelabores#memoria-de-labores-2017. (Consultado el 26/11/2018.)

capacitado y bien distribuido y unidades vehiculares capaces de cubrir la demanda requerida lo cual merma la capacidad de acción de los técnicos.

Otra de las preocupantes debilidades de este tipo de programas es la baja ejecución, ya del total asignado según la ley, solo el 30% de lo asignado se ejecuta en el programa habiendo un déficit ejecutorio del 70% por lo cual no se alcanzan los niveles necesarios para cubrir la alta deforestación que sufre el país.

Agregado a lo anterior se debe sumar otra falencia es el alto desconocimiento en materia forestal que tienen los pequeños poseedores de las tierras de vocación forestal, el cual alcanza niveles alarmantes del 70% del total de personas inscritas en el programa; es decir dichas personas ignoran que le ocupa a la rama forestal, en cuanto al manejo que deben saber desarrollar todo lo relacionado a las actividades administrativas, económicas, legales y sociales de los bosques.

Dicha falencia dificulta el trabajo en cuanto al manejo de bosques naturales o manejo de bosques artificiales o reforestados lo que dificulta el trabajo de los técnicos del INAB, dado que primero deben capacitar a las personas lo que retrasa el trabajo en el campo y crea un desequilibrio al ser mayor y significativo el deterioro ambiental.

Dada toda la información arriba descrita en cuanto a falencias y aciertos del programa de incentivos forestales finalizamos que es necesario hacer mejoras estructurales que permiten tener altos réditos a este tipo de programas, ya que como se demostró ha tenido



aciertos muy buenos y beneficiosos para el país y para la población guatemalteca y aunque hay aspectos importantes que mejorar éstos al trabajarlos eficientemente harán que dicho programa sea funcional.

Este programa servirá de buena base a venideros programas los cuales son necesarios para poder cubrir la alta demanda de forestación y reforestación que el país necesita ante el incremento desmedido de la tala y tráfico ilegal de árboles.

El incremento año con año de incendios forestales con dificultad de controlar y los cuales hay casi nula capacidad de respuesta para combatirlos de manera eficiente y pronta, el alto índice de uso de leña para consumo doméstico, el avance de la agroindustria en áreas boscosas, la erosión y pérdida de suelos cultivables, la contaminación desmedida de ríos, bosques y valles, la destrucción de bosques por parte del narcotráfico para realizar sus operaciones ilegales mediante la realización de pistas clandestinas son parte medular y estructural del problema.

Dichas cuestiones se han vuelto en amenazas reales y serias para el ecosistema del país y que deben combatirse con este tipo de programas buenos y rentables los cuales le ahorran al Estado costos dinerarios, estructurales y administrativos muy elevados, si este último los realizara por sí solo lo cual sería inviable ya que el Estado no cuenta con la capacidad de realizar tarea de semejante envergadura.



Dado que son demasiados los problemas que afectan el ecosistema se hace una tarea demasiada complicada atenderla y combatirla. El por ello que se debe asumir por parte de todas las instituciones que intervienen un rol protagónico. Dado que año con año el aumento de la tasa de natalidad y por ende el consumo humano sube al doble de lo que se produce, los ecosistemas se degeneran y la contaminación alcanza niveles alarmantes que es imprescindible que se creen más programas forestales, con capacidad técnica y tecnológica que sea capaz de mitigar y reducir los grandes desequilibrios y brechas que hay entre un patrimonio natural sano y saludable y un patrimonio deteriorado y en decadencia.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En la investigación se encontró una serie de falencias que han afectado al programa de Incentivos, siendo estas de tipo estructural y administrativo las cuales no han permitido el desarrollo del programa como se encuentra plasmado de manera positiva en la Ley Forestal Decreto Número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Se encontró una falencia muy importante que del total asignado anualmente al INAB en concepto de dinero el cual según lo preceptuado en el Artículo 81 este detalla la manera de distribución de los incentivos por actividad forestal, de ello lo que regula la ley es que un 80% se destina a la reforestación y mantenimiento de bosques voluntarios y el otro 20% a manejo de bosques naturales, pero en la realidad solo se reparte el 30% de un total de 100%, esto significa que existe un déficit muy alto en cuanto a la capacidad del INAB entidad delegada por la ley, para la distribución de los incentivos.

Esta falencia se debe a limitantes administrativas por falta de personal e infraestructura que sea capaz de cubrir las demandas y necesidades que implica el cumplimiento de la ley, esto ocasiona que las metas que se propone el INAB anualmente no se cumplan.

Otra falencia importante encontrada es la falta de una normativa procesal que guíe al INAB de como obligar a las personas que han obtenido incentivos monetarios pero que han abandonado el programa una vez recibido el dinero, ya que la ley solo exige una presentación de planes de reforestación en su Artículo 74 y a la fecha se detectó un porcentaje de abandono del 9% del total de personas inscritas en el programa.



## BIBLIOGRAFÍA



- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. **//Informe de incentivos forestales en los trópicos**. San Salvador, El Salvador: 2014.
- Diccionario de la lengua española**, Madrid, España: Ed. Laousse. 2016.
- Fondo internacional de desarrollo agrícola. **Evaluación ambiental y del cambio climático. Para la preparación del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales 2012-2016**. Guatemala, Guatemala: 2012.
- GAVIDIA CATALÁN, Valentín. **Medio ambiente y adaptaciones**. Madrid, España: Ed. Ministerio de educación y ciencia. 1987.
- HAURIOU, Maurice. **Principios de derecho público y constitucional**. Granada, España: Ed. Comares. 2003.
- <http://www.fao.org/forestry/14841-0bf1219056ea51304f1b2461b65d607f2.pdf>. (Consultado: Guatemala, 26 de octubre del 2018).
- <http://www.fao.org/partnerships.pdf>. (Consultado: Guatemala, 26 de noviembre del 2018).
- <http://www.inab/index.php/somos-inab/memoriadelabores#memoria-de-labores--2017>. (Consultado: Guatemala, 26 de noviembre del 2018).
- <http://www.inab.gob.gt/>. (Consultado: Guatemala, 18 de octubre del 2018).
- <http://www.inab/index.php/somos-inab/memoriadelabores#memoria-de-labores--2017>. (Consultado: Guatemala, 18 de octubre del 2018).
- <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/419.pdf>. **Política forestal**. (Consultado: Guatemala, 04 de noviembre del 2018).
- <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/1238.pdf>. **Estrategia nacional de restauración del paisaje forestal**. (Consultado: Guatemala, 04 de noviembre del 2018).
- Informe de la FAO. **El estado de la alimentación y la agricultura**. New York, Estados Unidos. 1999.
- Instituto de agricultura, recursos naturales y ambiente de la Universidad Rafael Landívar **Evaluación de la efectividad del programa de incentivos forestales como instrumento de la política forestal**. Guatemala, Guatemala: 2011.



Instituto de agricultura, recursos naturales y ambiente de la Universidad Rafael Landívar. **Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012**. Guatemala, Guatemala: 2013.

LOPÉZ, Ramón Fernando. **Principios de derecho forestal**. Zaragoza, España: Ed. Departamento de derecho público. 2018.

LORENZETTI, Ricardo Luis. LORENZETTI, Pablo. **Teoría del derecho ambiental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Rubinzal Culzoni. 2018.

LOVO CASTELAR, José Luis. **La primacía constitucional**. San Salvador, El Salvador: Ed. Diario El Mundo. 2016.

MORELLO, Augusto Mario. **Persona, sociedad y derecho. La sociedad y la naturaleza como sujetos de derecho**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Lajouane. 2006.

MOUCHET, Carlos. ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. **Introducción al derecho**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo - Perrot. 1992.

**Revista española de economía agraria**. Madrid, España: Editores Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente. 1998.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. **Derecho constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Kapelusz. 1945.

SERRANO MORENO, José Luis. **Ecología y derecho**. Barcelona, España: Ed. Comares. 2016.

VANOSI, Jorge Reginaldo. **Estado de derecho**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea. 2008.

VEGA DE KUYPER, Juan Carlos. RAMÍRES MORALES, Santiago. **Fuentes de energía, renovables y no renovables**. Barcelona, España: Ed. Marcombo, Ediciones técnicas. 2014.

#### **Legislación:**

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



**Ley Forestal.** Decreto Número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley de Áreas Protegidas y su Reglamento.** Decreto No. 4-89 y sus Reformas, Decretos Número 18-89, 110-96 y 111-97 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Forestal.** Decreto Legislativo Número 852 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.

**Ley de Áreas Naturales Protegidas.** Decreto Legislativo Número 579 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.

**Código Civil.** Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de Guatemala, 1964.

**Reglamento de la Ley Forestal.** Resolución 01.43.2005. de la Junta directiva del Instituto Nacional del Bosque.