

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



**EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL,
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA REGULAR EL MANEJO
FORESTAL SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE
GUATEMALA, ADENTRO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS**

JULIO ALBERTO DE LEÓN GUERRA

GUATEMALA, FEBRERO DE 2020

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

**EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL, COMO
INSTRUMENTO JURÍDICO PARA REGULAR EL MANEJO FORESTAL
SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE
GUATEMALA, ADENTRO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JULIO ALBERTO DE LEÓN GUERRA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, febrero de 2020

**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 Carias Palencia

SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



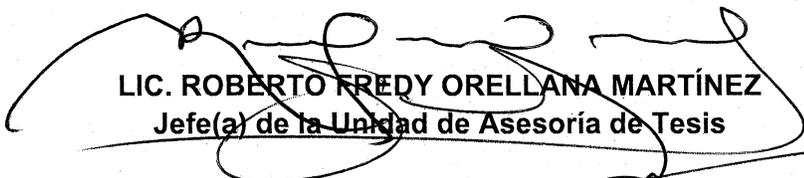
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 11 de agosto de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, EDUARDO CANDELARIO SOTO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JULIO ALBERTO DE LEÓN GUERRA, con carné 199912097,
 intitulado EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO,
PARA REGULAR EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE
GUATEMALA.

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.

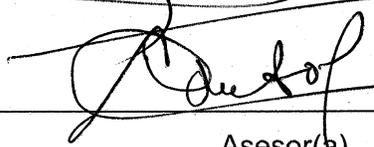
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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 16 / 08 / 2017.

f) 
 Asesor(a)
 (Firma y Sello)
LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
 ABOGADO Y NOTARIO

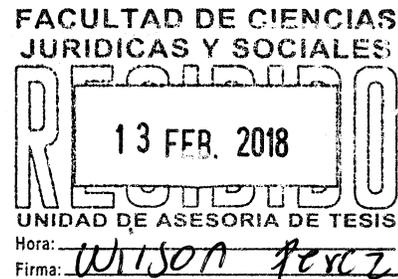


LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
ABOGADO Y NOTARIO
7ª. Av. 8-56 Zona 1 Of. 11-15, Edificio el Centro, Centro Histórico
Ciudad de Guatemala. Tel. 22518100.



Guatemala, 02 de febrero de 2018.

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



Respetable Licenciado:

La investigación de tesis que presenta el estudiante Julio Alberto de León Guerra, titulada **EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO, PARA REGULAR EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUATEMALA**, después de haber cumplido con el nombramiento correspondiente, tomando en consideración todos los aspectos del Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, a usted rindo el siguiente dictamen:

- a) El contenido científico es el resultado de la investigación y la comprobación de la hipótesis planteada en el presente punto de tesis, confirmando la importancia de la concesión forestal, como instrumento jurídico útil, para regular el manejo forestal sostenible de los bosques propiedad del Estado de Guatemala, adentro de las áreas protegidas, para mantener la conservación de los bosques y obtener beneficios, económicos, sociales y ambientales, especialmente protección de la diversidad biológica y regulación del cambio climático.
- b) La metodología y técnicas usadas fueron la consulta de información documental y bibliográfica, recursos de internet, lectura de leyes, publicaciones de organismos internacionales, revistas y artículos de periódicos relacionados al tema.
- c) En la redacción se siguieron lineamientos para que la información contenida sea clara y útil para toda persona que la consulte.
- d) En relación con cuadros estadísticos, no se hace ningún comentario debido que los mismos no fueron utilizados en la presente investigación.
- e) La contribución del presente trabajo, es eminentemente dirigida a la sociedad en general, ya que aporta conocimientos científicos nuevos sobre las concesiones forestales, que se llevan a cabo adentro de las áreas protegidas.



LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
ABOGADO Y NOTARIO
7ª. Av. 8-56 Zona 1 Of. 11-15, Edificio el Centro, Centro Histórico
Ciudad de Guatemala. Tel. 22518100.

f) La conclusión discursiva cumple con las expectativas que se pretendían, ya que se hace una interpretación precisa del contenido de la presente tesis; en la cual se presentan aportes para futuros conocimientos teóricos; y para posteriores investigaciones.

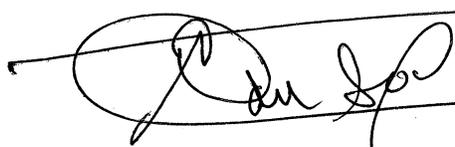
g) En el desarrollo de este trabajo se hicieron las consultas bibliográficas en relación con el tema, con dedicación meritoria, por lo que la misma es una fuente confiable de información, misma que puede ser consultada por las personas que tenga interés en el tema.

h) Se modificó el título de la tesis quedando de la siguiente forma: EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA REGULAR EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUATEMALA, ADENTRO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS.

De las afirmaciones que se indican en los párrafos anteriores, se determinó la importancia que reviste la elaboración del presente trabajo de tesis, razón por la cual me permito emitir DICTAMEN FAVORABLE, para que el tema sea discutido en el examen público pertinente, al haber cumplido con los requisitos y lineamientos establecidos para el efecto.

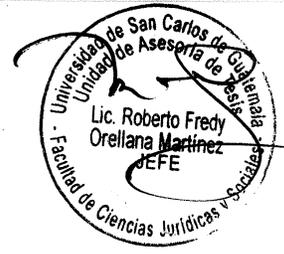
De conformidad con lo establecido en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, declaro: Que no soy pariente dentro de los grados de ley con el estudiante Julio Alberto de León Guerra.

Atentamente,


LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
ABOGADO Y NOTARIO
LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
Abogado y Notario
Colegiado 6297



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de octubre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JULIO ALBERTO DE LEÓN GUERRA, titulado EVALUAR LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA CONCESIÓN FORESTAL, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA REGULAR EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUATEMALA, ADENTRO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS. 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:

Por sus bendiciones y porque siempre ha guiado mis pasos.

A MI FAMILIA:

Por su cariño, comprensión, paciencia, consejos y apoyo incondicional, este acto es dedicado, especialmente a ustedes, mis padres, hermanas, primos y mis tíos.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por darme la oportunidad de superarme académicamente.

PRESENTACIÓN



La investigación realizada es de tipo cualitativo, se desarrolló en la rama del derecho forestal y del derecho administrativo. Los sujetos de estudio fueron: La organización concesionaria: Baren Comercial, Sociedad Anónima, Cooperativa Carmelita R.L. y Sociedad Civil Organización, Manejo y Conservación, concesiones autorizadas por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, para realizar manejo forestal sostenible en la Zona de Uso Múltiple, Reserva de la Biosfera Maya, departamento de Petén. El objeto de estudio consistió en evaluar la función que realiza la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, como instrumentos jurídicos para regular el manejo forestal sostenible de los bosques propiedad del Estado adentro de las áreas protegidas, tomando como base la teoría del contrato administrativo, la teoría general de la concesión y la doctrina del manejo forestal sostenible.

El contexto diacrónico en que se desarrolló la investigación fue del mes de agosto de dos 2017 al mes de febrero de 2018. Respecto al contexto sincrónico la investigación se realizó en la Zona de Uso Múltiple, Reserva de la Biosfera Maya, departamento de Petén.

El aporte académico de la tesis consiste en dar a conocer doctrina jurídica sobre el derecho forestal, como una rama nueva del derecho público, que aún no se ha estudiado en Guatemala, así como proporcionar doctrina jurídica sobre el manejo forestal sostenible, regulado por medio de la concesión forestal.

HIPÓTESIS



La concesión forestal es un instrumento jurídico eficaz y útil a la administración pública para regular el aprovechamiento sostenible de los bosques propiedad del Estado, cuando estos son explotados por particulares, en virtud de que por medio de la concesión forestal, la administración pública cumple con su finalidad de proteger los bosques, en beneficio del bien común, ya que al regular su aprovechamiento sostenible, cumple con objetivos, económicos, sociales y ambientales, especialmente protección de la diversidad biológica y regulación del cambio climático.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Con el desarrollo de la investigación se validó la hipótesis. Los factores que fundamentaron la comprobación de la hipótesis fueron los siguientes: Durante la ejecución del contrato de concesión forestal, el concesionario tiene la obligación de conservar los bosques que se encuentran en la unidad de manejo concesionada, para ello tiene la responsabilidad de realizar, por medio de un plan de manejo forestal de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, monitoreo para detectar, prevenir y combatir incendios forestales, así como adoptar medidas de saneamiento para prever y combatir plagas y enfermedades que puedan dañar los bosques.

Los métodos utilizados para la comprobación de la hipótesis fueron los siguientes: el analítico, que consistió en el análisis e interpretación de la legislación forestal vigente, así como de la doctrina jurídica; y el método de síntesis, a efecto de explicar los factores que fundamentaron la comprobación de la hipótesis.

ÍNDICE



Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Derecho forestal.....	1
1.1. Contenido del derecho forestal.....	4
1.2. Fuentes del derecho forestal.....	8
1.2.1. La Constitución Política de la República de Guatemala.....	9
1.2.2. Leyes formales.....	10
1.2.3. El tratado internacional.....	14
1.2.4. El reglamento administrativo.....	25
1.3. Principios del derecho forestal.....	30
1.4. Relación del derecho forestal con otras ramas del derecho.....	32

CAPÍTULO II

2. Concesión forestal.....	37
2.1. Concesión forestal adentro de las áreas protegidas.....	40
2.1.1. Elementos de la concesión forestal.....	43
2.1.2. Modificación y suspensión del contrato de concesión forestal.....	55
2.1.3. Extinción del contrato de concesión forestal.....	60

CAPÍTULO III



3. Evaluación de la función de la concesión forestal como instrumento jurídico para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de las áreas protegidas.....	67
3.1. Función de la concesión forestal como instrumento jurídico para regular el de manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro las áreas protegidas.....	68
3.1.1. Procedimiento administrativo de licitación pública.....	69
3.1.2. La ejecución del contrato.....	71
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	115
BIBLIOGRAFÍA	117



INTRODUCCIÓN

La tesis se realizó en virtud de la importancia que actualmente tiene a nivel mundial el manejo forestal sostenible, como una forma especial de administrar los bosques para conservarlos; y asimismo provean los servicios ambientales en beneficio de la sociedad. En el ordenamiento jurídico guatemalteco se han instituido varios instrumentos jurídicos que tienden a conservar los bosques por medio de un manejo forestal sostenible. Siendo dos de ellos la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial.

El objetivo general de la investigación, consistió en evaluar la función, que realiza la concesión forestal, como instrumento jurídico, para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de áreas protegidas; los objetivos específicos fueron: Estudiar la legislación en materia forestal vigente en Guatemala, analizar los servicios ambientales que proporcionan los bosques, estudiar el derecho forestal, su autonomía, sus fuentes formales, bien jurídico tutelado, contenido, principios y su relación con otras ramas del derecho, estudiar en que consiste el manejo forestal sostenible, analizar la concesión forestal, como acto de derecho público, su definición, categorías, elementos, y principios. Objetivos que fueron alcanzados en el desarrollo de la investigación.

Se logró comprobar totalmente la hipótesis planteada, en virtud que se determinó que la concesión forestal, es un instrumento jurídico eficaz y útil a la administración pública, para regular el aprovechamiento sostenible de los bosques propiedad del Estado, cuando estos son explotados por particulares.



El trabajo de investigación se desarrollan de la siguiente manera: el capítulo I, se hace un estudio del derecho forestal, que incluye su autonomía, contenido, bien jurídico tutelado, definición, fuentes formales, principios y su relación con otras ramas del derecho; el capítulo II, es referente al análisis jurídico de la concesión forestal como contrato administrativo, se hace un estudio de su definición, elementos, y principios; y en el capítulo III, se hace una evaluación de la función, que realiza la concesión forestal, como instrumento jurídico, para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de áreas protegidas, utilizando como base la teoría del contrato administrativo y la teoría general de la concesión administrativa.

Dentro de la metodología empleada, se utilizó el método analítico, para estudiar cada uno de los elementos y principios de la concesión forestal, para establecer en que consiste la función que realiza como instrumento jurídico para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de áreas protegidas; también se utilizó el método sintético, para analizar la legislación forestal vigente, así como la doctrina jurídica existente acerca del derecho forestal, su definición, así como para establecer, su contenido, las fuentes formales del derecho forestal, principios y su relación con otras ramas del derecho público. La técnica bibliográfica fue utilizada para la consulta de libros, periódicos, revistas y documentos, así como de doctrina relacionada con el problema y la legislación aplicable.

Por la importancia que tienen los bosques, para el bienestar humano, protección del medio ambiente, es necesario garantizar su conservación, por medio del manejo forestal sostenible; una de las formas jurídicas para realizarlo es la concesión forestal.

CAPÍTULO I



1. Derecho forestal

La protección de los bosques y la regulación jurídica de la explotación de los recursos forestales, han originado la formación de normas y principios especializados distintos del derecho ambiental, que es la rama que regula la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. Ese conjunto de normas jurídicas y principios recibe el nombre de derecho forestal. La doctrina jurídica lo define como “la rama del derecho público que se define identificado su objeto de estudio: los recursos forestales. El derecho forestal se ocupa del régimen, aprovechamiento, conservación y regeneración de los recursos forestales.”¹

El derecho forestal, es una rama del derecho que se circunscribe en el derecho público, toda vez que persigue intereses generales, ya que independientemente de la propiedad de los bosques, si son de propiedad estatal, o que se ubiquen en terrenos de propiedad privada, los bosques están sujetos a una función social de la propiedad; por ende el derecho forestal regula la conducta humana, en relación con el manejo de los bosques y aprovechamiento de los recursos forestales se lleve a cabo en armonía con el bien común, que es la conservación de los bosques.

Tratándose de una materia en formación se discute la autonomía del derecho forestal. Para que “una determinada materia jurídica alcance autonomía como rama especial

¹ Vásquez Alfaro, José Luis. **Derecho forestal**. Pág. 3.



dentro de las disciplinas jurídicas, se requiere que obtenga independencia legislativa doctrinal y docente, o sea que existan leyes específicas sobre la materia en particular; se haya especulado en tratados, artículos y estudios específicos, y se encuentren establecidos cursos, clases y seminarios sobre el conocimiento sistematizado en teorías y doctrinas.”²

El derecho forestal tiene independencia legislativa, existen leyes específicas sobre la materia, como la Ley Forestal, Ley de Áreas Protegidas, Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala. El derecho forestal, también tiene independencia doctrinal, en el derecho comparado existen libros sobre el derecho forestal, además constantemente la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, publica artículos y estudios específicos sobre los bosques. Con respecto a la independencia docente, existen cursos acerca del derecho forestal.

El bien jurídico tutelado en el derecho forestal es el bosque, arboles fuera del bosque y los recursos forestales. El bosque es definido por la Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 4 como: Bosque: “Es el ecosistema en donde los árboles son las especies vegetales dominantes y permanentes.” La definición legal instituida por la Ley Forestal es una definición basada en la ecología, ya que considera el bosque como un ecosistema y que la Ley Forestal, en su Artículo 4 define como: Ecosistema: “Es un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y microorganismos que interactúan entre sí y con los componentes no vivos de

² Baqueiro Rojas, Edgard. *Introducción al derecho ecológico*. Pág. 2.



su ambiente como una unidad funcional en un área determinada.”

En consecuencia, el bosque, no es simplemente un conjunto de árboles, sino que existen otros organismos vivos que lo componen, como lo son: flora silvestre, fauna silvestre, sotobosque, microorganismos, así como personas que viven del bosque, que allí encuentran una serie de satisfactores para su subsistencia. Ahora bien, es importante resaltar que los árboles deben ser las especies vegetales dominantes y permanentes. Dominante significa, que todos los organismos vivos que se encuentra en el bosque, los arboles deben de sobresalir, en tamaño, cantidad, altura, etcétera. Por permanente debe entenderse, que los arboles deben ser continuos y duraderos, ya que son considerados como recursos naturales renovables, lo que significa que pueden ser conservados o renovados continuamente mediante su explotación racional.

Los recursos forestales, son recursos naturales renovables, susceptibles a ser aprovechados en beneficio de las personas. Una clasificación de los recursos forestales comprende: Productos forestales madereros, que es la madera, y productos forestales no madereros, que “son bienes de origen biológico, distintos de la madera, derivados del bosque, de otras áreas forestales y de los árboles fuera de los bosques.”³ Ejemplo de productos forestales no madereros son: Semillas, frutos, fauna silvestre, gomas, resinas, etcétera.

Respecto al árbol fuera del bosque, “se refieren a los árboles que se encuentran en tierras que no pertenecen a la categoría de tierras forestales (o bosques) y otras tierras

³ <http://www.fao.org/forestry/nwfp/6388/es/>. (Consultado: 15 de noviembre de 2017).



boscosas”⁴ En otros términos los árboles fuera del bosque son todos aquellos árboles, por ejemplo, que se encuentran en el campus de la Universidad de San Carlos, parques, plazas etcétera. Los árboles fuera del bosque desempeñan numerosas funciones, para el bienestar humano; proporcionan lugares para la recreación, para prácticas deportivas, etcétera; de ahí que su uso y aprovechamiento se encuentre regulado por el derecho forestal.

1.1. Contenido del derecho forestal

El derecho forestal comprende una serie de temas o cuestiones que les son propios:

a) Régimen jurídico de la conservación de los bosques

El régimen jurídico de la conservación de los bosques, la Ley Forestal las denomina medidas de protección forestal y las define en su Artículo 4, como: Protección forestal: “Conjunto de medidas que tienden a la preservación, recuperación, conservación y uso sostenible del bosque.” Entre esas medidas de protección forestal destacan: Prevención de incendios forestales, medidas de saneamiento forestal, medidas de salvamento, los tipos penales forestales.

La prevención de incendios forestales, son medidas preventivas y de control que tienden a preservar los bosques, de los incendios forestales, que puedan causarles daño o destruirlos. Respecto a las medidas de saneamiento forestal, es un conjunto de medidas,

⁴ http://www.fao.org/docrep/005/Y2328S/y2328s03.htm#P0_0. (Consultado: 15 de enero de 2018).



que se llevan a cabo por medio de un plan de manejo forestal, que tiene como objetivo preservar y conservar los bosques, de todas aquellas plagas o enfermedades que puedan dañarlos y afectar su capacidad de producir servicios ambientales.

En lo que concierne a las medidas de salvamento forestal, es una modalidad del aprovechamiento forestal, que se llevan a cabo por medio de un plan de manejo forestal, que tiene como objetivo el aprovechamiento de los árboles muertos en pie, derribados al o parcialmente causados por fenómenos naturales. El salvamento forestal, es un instrumento jurídico para conservar los bosques, porque entre las acciones del plan de manejo forestal, se encuentra la reforestación del área boscosa dañada.

La forma como el derecho penal, es un instrumento jurídico para preservar los bosques, es por medio de los tipos penales forestales, que cumplen una importante función de motivación, que pretende orientar la conducta de los ciudadanos a abstenerse de realizar determinadas conductas que pueden lesionar el bosque.

b) Régimen jurídico del aprovechamiento de los recursos forestales

La Ley Forestal en su Artículo 4, define el aprovechamiento forestal, como: Aprovechamiento forestal: "Es el beneficio obtenido por el uso de los productos o subproductos del bosque, en una forma ordenada, de acuerdo a un plan de manejo técnicamente elaborado, que por lo tanto permite el uso de los bienes del bosque con fines comerciales y no comerciales, bajo estrictos planes silvícolas que garanticen su sostenibilidad." Complementando esta definición el aprovechamiento forestal, es un



derecho subjetivo público, de carácter patrimonial, que tiene toda persona jurídica individual o colectiva, frente al Estado de usar los bosques y beneficiarse de los productos forestales que aquellos proporcionan.

La legislación forestal clasifica el derecho subjetivo de aprovechamiento forestal en científico, de consumo familiar y aprovechamiento forestal comercial. El aprovechamiento forestal con fines científicos es el beneficio no lucrativo que se obtiene de los productos forestales, con fines de investigación científica y desarrollo tecnológico. El aprovechamiento forestal de consumo familiar es el beneficio no lucrativo de los productos forestales que obtienen las personas individuales, propietarias o poseedoras del terreno, para su propio consumo y el de su familia. El aprovechamiento forestal comercial, es el que se realiza con el propósito de obtener beneficios lucrativos derivados de la comercialización de los productos forestales y uso del bosque.

c) Manejo forestal sostenible

El manejo forestal sostenible es “un proceso de planificación y ejecución de prácticas para la administración y uso de los bosques y otros terrenos arbolados, con el fin de cumplir con objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales específicos. La gestión forestal tiene que ver con todos los aspectos administrativos, económicos, legales, sociales, técnicos y científicos relacionados con los bosques naturales y plantados.”⁵ El manejo forestal sostenible, se caracteriza por ser una actividad administrativa, que lleva a cabo la administración pública o personas particulares, con

⁵ <http://www.fao.org/forestry/sfm/85084/es/>. (Consultado: 15 de diciembre de 2017).



la finalidad de administrar los bosques, para la obtención de los bienes y servicios que estos proporcionan, pero sin poner en riesgo su existencia ni perjudicar el medio ambiente.

Los bosques proporcionan a la humanidad un conjunto de bienes y servicios como por ejemplo alimentos, madera, contribuyen a la mitigación de los efectos del cambio climático, protegen el suelo de la erosión, albergan una valiosa diversidad biológica, regulan la calidad del agua, proporcionan dendroenergía, proporcionan lugares para la recreación y actividades deportivas, la actividad forestal proporciona fuentes de empleo. Estos bienes y servicios se traducen en beneficios ambientales, económicos, culturales y sociales, para la sociedad. El manejo forestal sostenible, como una actividad administrativa teológica, tiene como finalidad mantener y mejorar los bienes y servicios que los bosques proporcionan en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

En el manejo forestal sostenible como actividad administrativa, se pueden distinguir dos diferentes tipos de actividad. La primera es la actividad jurídica, que tiene lugar cuando esta utiliza para alcanzar su cometido, los instrumentos jurídicos regulados en el derecho positivo vigente. La segunda modalidad de la actividad es la llamada actividad técnica, que es un conjunto de acciones desarrolladas técnicamente, que tienen que ver con todos los aspectos administrativos, económicos, técnicos, científicos. El manejo forestal, en su actividad jurídica se materializa en las siguientes formas jurídicas: Licencia forestal, concesión forestal e incentivos forestales.

La licencia forestal, es un acto administrativo, por medio del cual la administración



pública, otorga a personas individuales o jurídicas, la facultad para realizar manejo forestal sostenible en bosques ubicados en terrenos de propiedad privada.

La concesión forestal, es un acto de derecho público, por medio del cual la administración pública, delega parte de sus atribuciones, para que personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, administren o realicen manejo forestal de un área territorial cubierta de bosques propiedad del Estado.

Los incentivos forestales, la Ley Forestal, los define en el Artículo 4 como: Incentivos forestales: "Son todos aquellos estímulos que otorga el Estado para promover la reforestación y la creación de bosques y/o el manejo sostenible del bosque natural." Los incentivos forestales es una modalidad de la subvención, por medio de la cual la administración pública proporciona una ayuda económica a una persona jurídica individual o colectiva, para que realice actividades forestales consideradas de interés general, como lo es la reforestación, la creación de bosques y el manejo forestal sostenible de bosques naturales.

1.2. Fuentes del derecho forestal

La fuente formal del derecho forestal es la ley. En el vocabulario jurídico, la palabra ley tiene un sentido material y un sentido formal. La ley en sentido formal, son todas aquellas leyes emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, como producto de la función legislativa. La ley en sentido material, son todas aquellas reglas de derecho objetivo, emitidas por los órganos del Estado, con competencia para ello. Siguiendo el



aspecto material de la ley, son fuentes formales del derecho forestal, las siguientes: Constitución Política de la República de Guatemala, leyes formales emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, el tratado internacional y el reglamento administrativo.

1.2.1. La Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala, es fuente formal del derecho forestal. En su Artículo 126, establece: Reforestación. “Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La Ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas.

Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.”

La disposición jurídica trascrita, contiene una cláusula programática respecto a los bosques y los recursos forestales, que se encuentra en la parte dogmática de la Constitución, pero que no hace declaración de derechos, ni tampoco se refiere directamente a la organización del Estado, pero por la materia que regula, el constituyente ha considerado necesario y conveniente incorporar dentro de la



Constitución, otorgarle una categoría superior a la de la ley ordinaria.

En consecuencia, la Constitución Política de la República de Guatemala, ha elevado a interés social, la conservación de los bosques. Por interés social, “debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien, de esa manera el interés público toma relevancia jurídica.”⁶ Como puede apreciarse, la Constitución Política de la República de Guatemala, instituye que el bosque con bien jurídico debe ser protegido por el derecho, por la importancia que tiene para el bien común, en virtud de los servicios ecosistémicos o ambientales que prestan en beneficio de la sociedad.

1.2.2. Leyes formales

Las leyes formales, en materia forestal, son los decretos legislativos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala, cuyo ámbito material de validez, es regular la conducta de las personas, en relación con el aprovechamiento de los recursos forestales, manejo y protección de los bosques y árbol fuera del bosque. Las leyes formales en materia forestal que son más importantes son las siguientes:

a) Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley Forestal, se puede conceptualizar, como una ley de observancia general, que

⁶ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 199.



tiene por objeto, regular el aprovechamiento de los recursos forestales y manejo forestal sostenible de bosques, por medio de la licencia forestal, la concesión forestal y los incentivos forestales; así como regular las medidas de protección forestal para la protección y conservación de los bosques. La Ley Forestal tiene las siguientes características: Es una ley orgánica, ya que regula lo relativo al funcionamiento del Instituto Nacional de Bosques. Es una ley penal especial, puesto, en el Título IX denominado delitos y faltas contra los recursos forestales, establece los tipos penales forestales.

b) Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley de Áreas Protegidas, es una ley de observancia general, que es un instrumento jurídico, por medio de la cual el Estado, por conducto del Concejo Nacional de Áreas Protegidas, persigue defender, preservar, conservar la diversidad biológica como patrimonio natural de la nación. La Ley de Áreas Protegidas, regula el aprovechamiento de los recursos forestales y el manejo forestal sostenible de los bosques, por medio del sistema de áreas protegidas, como componentes de la diversidad biológica.

c) Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, Decreto número 2-2015 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo,



Producción y Protección de Bosques en Guatemala, es una ley de observancia general que reglamenta el programa de incentivos forestales para el establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y protección de bosques, que es un programa que tiene como finalidad el desarrollo rural del país en armonía con el ambiente, a través del fomento de inversiones públicas y privadas en actividades forestales, dirigidas al cumplimiento de objetivos ambientales, económicos y sociales.

d) Ley para el Aprovechamiento y Comercialización del Chicle y para la Protección del Árbol del Chicozapote, Decreto número 99-96 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley para el Aprovechamiento y Comercialización del Chicle y para la Protección del Árbol del Chicozapote, es un instrumento jurídico, que tiene por objeto fomentar la producción chiclera, normar la extracción la protección y fomento del árbol de chicozapote, normar la extracción, manejo y comercialización del chicle. Entre los aspectos que regula la ley en referencia se encuentran: Lo concerniente al funcionamiento de la Consejo Nacional del Chicle, regula los contratos de exportación y extracción del chicle.

e) Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal, Decreto número 51-2010 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra



de Vocación Forestal o Agroforestal, es una ley formal de observancia general, que tiene como propósito la creación y regulación del programa de incentivos forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal, el cual podrá abreviarse Pinpep; que es un programa que tiene como finalidad dar incentivos económicos, a los poseedores de tierras de vocación forestal o agroforestal.

- f) **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala**

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, es una ley programática de observancia general, que tiene por objeto ser un instrumento jurídico, por medio del cual el Estado persigue velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente, en beneficio del bien común. Esta ley tiene como objetivos específicos: La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, la prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que origine deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos.

- g) **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 número 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala**

Esta ley tiene por objeto ser un instrumento jurídico, de observancia obligatoria, para establecer un marco regulatorio para prevenir, planificar y responder de manera urgente, en forma coordinada a los impactos del cambio climático que afecten al país. Algunos



aspectos importantes que regula la presente ley son: Creación, organización y funciones del Consejo Nacional de Cambio Climático; instituye el sistema nacional de información sobre cambio climático; regula lo relativo a la adaptación y mitigación al cambio climático, plan de acción nacional de adaptación y mitigación al cambio climático y prácticas productivas apropiadas a la adaptación al cambio climático. Esta Ley protege los bosques, ya que contribuyen a disminuir y prevenir los impactos del cambio climático.

h) Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, Decreto número 26-97 del Congreso de la República de Guatemala

La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se puede conceptualizar, como una ley de orden público, de interés social, que establece normas jurídicas para salvaguardar el patrimonio cultural de la nación. Tiene como objeto regular la protección, defensa, investigación, conservación y recuperación de los bienes que integran el patrimonio cultural de la nación. Esta ley protege los bosques, como parte del patrimonio cultural tangible, como los sitios arqueológicos y sitios históricos.

1.2.3. El tratado internacional

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en su Artículo 2, define el tratado como “el acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o mas instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.” En la actualidad no existe un tratado internacional dedicado al bosque, que regule todos sus aspectos



ambientales, económicos y sociales. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la resolución número 62/98, de fecha 17 de diciembre del año 2017, aprobó el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques.

El instrumento jurídico que se analiza, en cuanto a su naturaleza jurídica no es un tratado internacional, ya que se caracteriza por ser un instrumento jurídico de cumplimiento voluntario por parte de los Estados, forma parte de la costumbre internacional. Tiene como finalidad establecer un compromiso político, por parte de los Estados, para que adopten una serie de medidas y políticas nacionales para cumplir con objetivos mundiales sobre los bosques, en los que destacan revertir la pérdida de bosques en todo el mundo, potencializar sus beneficios ambientales, económicos y sociales, por medio de la ordenación sostenible de todos los tipos de bosque.

No obstante, la explicación anterior hay tratados internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, que contienen en su parte dispositiva, ciertas disposiciones sustantivas encaminadas a regular ciertas actividades relativas a los bosques. Esos tratados internacionales son:

a) Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un tratado multilateral, regulado por el derecho internacional público, que tiene como objetivo normar que los Estados parte, adopten medidas para la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven



de la utilización de los recursos genéticos. El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, por medio del Decreto legislativo número 5-95, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, con fecha 21 de febrero de 1995.

Por diversidad biológica se entiende, según el Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, como: “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte: comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.” En otros términos, la diversidad biológica, es un concepto que describe todas las formas de vida sobre la tierra.

La relación de los bosques y la diversidad biológica es muy estrecha. En efecto “los bosques mundiales albergan hasta tres cuartas partes de toda la diversidad biológica terrestre, la mayoría en bosques tropicales. La diversidad biológica es la base de los servicios ecosistémicos forestales”.⁷ Por tal motivo, los bosques se encuentran protegidos por el Convenio sobre la diversidad biológica, como fuente de esta. El Artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, establece: “Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la

⁷ <http://www.cpfweb.org/32860-0320885fa8348ae8873d12d6006e1298a.pdf>. (Consultado: 5 de enero de 2018).



utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.”

En esa virtud, los Estados parte del convenio, deben adoptar medidas para proteger los bosques como parte integral de la diversidad biológica, y regular su utilización sostenible. En el sector forestal la medida más importante para conservar los bosques y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, es el manejo forestal sostenible, que conlleva la ejecución de prácticas tales como el aprovechamiento de los recursos forestales regulado por medio de un plan de manejo forestal.

b) Convenio Internacional de las Maderas Tropicales

El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, con fecha 28 de septiembre de 2010, por medio del Decreto número 36-2010 del Congreso de la República de Guatemala. La importancia de este convenio consiste en que tiene como objetivo el comercio de maderas tropicales provenientes de bosques administrados o manejados en forma sostenible.

c) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es un tratado multilateral, que tiene por objeto ser un instrumento jurídico, regulado por



el derecho internacional público, para lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, por medio del Decreto legislativo número 15-95, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, con fecha 28 de mayo de 1995.

La relación de los bosques y el cambio climático se formula en dos conceptos fundamentales: adaptación y mitigación.

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, define la adaptación en el Artículo 5 como: Adaptación: "Es el ajuste en los sistemas naturales y humanos que se presenta como respuesta a cambios climáticos actuales o futuros y sus efectos, el cual disminuye los daños o potencia las oportunidades de intervención." En el sector forestal, la adaptación comprende todas aquellas prácticas destinadas para disminuir los efectos negativos del cambio climático sobre los bosques. Entre esas prácticas destaca el manejo forestal sostenible de bosques.

En cuanto a la mitigación, es definida por 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, en su Artículo 5, como: Mitigación: "Actividades que limitan las emisiones GEI y/o aumentan la captura de carbono en sumideros, con la intención de disminuir o prevenir los impactos climáticos futuros en la

sociedad.” Asimismo la ley relacionada define los gases de efecto invernadero, en su Artículo 5, como: Gases de Efecto Invernadero (GEI): “Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural o producido por acciones humanas, que absorben la energía solar reflejada por la superficie de la tierra, la atmósfera y las nubes.”

Ahora bien, los bosques contribuyen a disminuir y prevenir los impactos del cambio climático, ya que son importantes sumideros de carbono. Pero, la deforestación y degradación de los bosques son fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero. Las actividades de mitigación en el sector forestal consisten: en actividades que limitan las emisiones de gases de efecto invernadero, causadas por deforestación y la degradación de los bosques, como por ejemplo medidas de prevención y combate de incendios forestales, medidas de saneamiento para proteger los bosques de todas aquellas plagas o enfermedades que puedan dañarlos y actividades forestales que aumenten la captura de carbono en los árboles y los bosques, como por ejemplo la reforestación, restauración de tierras degradadas.

De acuerdo con lo anterior los Estados parte, por medio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, asumen el compromiso de promover la gestión o manejo forestal sostenible de bosques. Entre los instrumentos jurídicos, que ha implementado el Estado de Guatemala, para promover el manejo forestal sostenible de bosques, destacan la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial, que están reguladas en el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya. Dichas concesiones regulan el manejo



forestal sostenible de bosques que se encuentran ubicados en la Zona de Usos Múltiples del área protegida de la Reserva de la Biosfera Maya.

d) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Floras Silvestres

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, es un tratado multilateral, que tiene como finalidad, mediante cooperación internacional de los Estados la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional. La convención en referencia, fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, por medio del Decreto legislativo número 63-79, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, con fecha dos de octubre de 1979.

El mecanismo de funcionamiento de esta convención consiste en establecer tres tipos de apéndices, que son diferentes tipos de control sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres. El apéndice I, incluye todas las especies en peligro de extinción que no pueden ser afectadas por el comercio. El apéndice II, incluye todas las especies que en la actualidad no se encuentran en peligro de extinción, pero podrían llegar a esa situación. El apéndice III, incluye todas las especies que cualquiera de los Estados que son parte de la convención, declaren que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación y que necesitan la cooperación internacional para controlar su comercio explotación y que necesitan la cooperación internacional para controlar su comercio



internacional.

La relación de los bosques y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres se puede establecer, ya que existen especies arbóreas, que están sujetas a control en el comercio internacional por medio de esta convención. Se puede traer a colación, a título de ejemplo, el árbol de pinabete, que se encuentra incluido en el apéndice I de la convención, como una especie arbórea en peligro de extinción.

e) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África

Esta convención “pretende luchar contra la desertificación, mitigar los efectos de la sequía y contribuir al desarrollo sostenible. Ello requiere estrategias a largo plazo para mejorar la productividad de la tierra y rehabilitar, conservar y utilizar de manera sostenible los recursos de tierra y agua, mejorando así las condiciones de vida de los pueblos. La protección y la expansión de los bosques son elementos importantes en la Convención, ya que los bosques realizan importantes funciones ecológicas que mitigan los efectos de la sequía e impiden la desertificación”.⁸

En el sector forestal, la estrategia contra la desertificación, que ha implementado el Estado de Guatemala, es el programa de incentivos forestales, que se encuentra regulado en la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo,

⁸ http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm#P0_0. (Consultado: 15 de enero de 2018).



Producción y Protección de Bosques en Guatemala Probosque, Decreto legislativo número 2-2015 del Congreso de la República de Guatemala. Entre las modalidades a incentivar se encuentran la restauración de tierras forestales degradadas, con fines de uso, protección y manejo sostenible.

f) Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

“El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT se propone también proteger los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. Las partes asumen la responsabilidad de emprender acciones para proteger tales derechos, con la participación de los pueblos interesados, y para garantizar el respeto de su integridad.”⁹ El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, con fecha cinco de marzo de 1996, por medio del Decreto número 9-96 del Congreso de la República de Guatemala.

“Los pueblos indígenas están con frecuencia asociados a los bosques; los bosques ofrecen el hábitat y son importantes para ellos por razones económicas, sociales y culturales. El interés por conservar y administrar los bosques coincide a menudo con el interés por la supervivencia y la integridad de las culturas y los conocimientos de los pueblos indígenas.”¹⁰

En el sector forestal las acciones que deben de adoptar los Estados parte, es establecer

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*



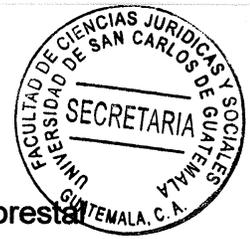
mecanismos legales para que personas o grupos comunitarios de los pueblos indígenas puedan participar en el manejo forestal sostenible de bosques.

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece en su Artículo 15, lo siguiente:

- "1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

- 2 En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades."

En ese orden de ideas, el Estado por medio del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, emitió el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso



Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en el cual se estatuye la concesión forestal comunitaria, que es un instrumento jurídico, que regula la tenencia forestal, para que los pueblos indígenas y otros grupos comunitarios debidamente organizados, tengan acceso a realizar manejo forestal sostenible de bosques de propiedad del Estado, que se encuentran ubicados dentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya.

g) Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, es un tratado multilateral, regido por el derecho internacional público, por medio del cual cada uno de los Estados parte, reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Esta convención fue incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco, con fecha 22 de agosto de 1978, por medio del Decreto número 47-78 del Congreso de la República de Guatemala.

El Artículo 2 de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, establece: "A los efectos de la presente Convención se considerarán "patrimonio natural": los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el habitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético



o científico, los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

Debido a su belleza escénica algunos bosques, tienen un valor excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural; por ende, pueden considerarse patrimonio natural. En la lista del patrimonio mundial, existen lugares que contienen áreas forestales importantes, como en el caso del Parque Nacional de Tikal.

1.2.4. El reglamento administrativo

Se llama reglamento administrativo a toda norma jurídica escrita dictada por la administración pública, con competencia administrativa para ello. Los reglamentos administrativos, en materia forestal, se caracterizan, por ser reglamentos de ejecución, que son aquellos que “tienden a la aplicación práctica de la ley, por lo que son, necesariamente, manifestaciones jurídicas secundum legem, o sea, de acuerdo y en subordinación a la ley.”¹¹

Entre los reglamentos administrativos en materia forestal, se encuentran los siguientes:

a) Reglamento de la Ley Forestal

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Junta Directiva del Instituto Nacional

¹¹ Meza Duarte, Eric. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 57.



de Bosques, por medio de la Resolución número 01.43.2005. El Reglamento de la Ley Forestal se caracteriza por ser un reglamento de ejecución, por medio del cual el Instituto Nacional de Bosques, pretende dictar las normas y procedimientos, para la adecuada aplicación práctica de la Ley Forestal.

b) Reglamento de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, por medio de la Resolución número JD.03.28.2017. El Reglamento de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, en cuanto su naturaleza jurídica, es un reglamento de ejecución, que tiene por objeto regular los procedimientos, para la gestión del programa de incentivos forestales establecidos en la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala.

c) Reglamento para el Aprovechamiento Forestal de Consumo Familiar

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, por medio de la Resolución número JD.03.37.2015. El Reglamento para el Aprovechamiento Forestal de Consumo Familiar, tiene por objeto regular el aprovechamiento, monitoreo y control del derecho subjetivo de aprovechamiento forestal de consumo familiar, que realizan las personas individuales, propietarias o poseedoras



del terreno.

d) Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas

Este reglamento administrativo, fue emitido por el Presidente de la República de Guatemala, por medio del Acuerdo gubernativo número 759-90. El Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, es un reglamento de ejecución, que tiene por objeto establecer, las normas, principios y procedimientos para la adecuada aplicación de la Ley de Áreas Protegidas.

e) Reglamento de la Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, por medio de la Resolución número JD 01.31.2017. El Reglamento de la Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal, en cuanto su naturaleza jurídica, es un reglamento de ejecución, que tiene por objeto dictar las normas, para desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal, regulando sus procedimientos y gestiones administrativas.

f) Reglamento para el Manejo de Plantaciones y Áreas Productoras de Semilla Pinabete

Este reglamento administrativo, fue emitido por el Presidente de la República de



Guatemala, por medio del Acuerdo gubernativo número 198-2014. El Reglamento para el Manejo de Plantaciones y Áreas Productoras de Semilla de Pinabete, tiene como objeto, establecer normas y procedimientos para brindar protección especial al árbol de pinabete, que es una especie arbórea, que se encuentra en peligro de extinción.

g) Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, por medio de Acta número 15-98. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, tiene como objetivo regular y facilitar, dentro del marco jurídico existente, el mecanismo de adjudicación de concesiones para el aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya.

h) Normativo de Regentes Forestales en Áreas Protegidas

Este reglamento administrativo, fue emitido por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, por medio de la Resolución número: 06-27-2013. El Normativo de Regentes Forestales en Áreas Protegidas, tiene por objeto definir las funciones, derechos, obligaciones y acciones administrativas aplicables a los regentes forestales



en áreas protegidas.

i) Reglamento para el Aprovechamiento del Mangle

Este reglamento administrativo, fue emitido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, por medio de la Resolución número 01.25.98. El Reglamento para el Aprovechamiento del Mangle, en cuanto su naturaleza jurídica, es un reglamento administrativo de ejecución, que asegura la aplicación del Artículo 35 de la Ley Forestal, que establece: Protección del mangle. "Se declara de interés nacional la protección, conservación y restauración de los bosques de mangle en el país. El aprovechamiento de árboles de estos ecosistemas será objeto de una reglamentación especial, la cual deberá ser elaborada por el Instituto Nacional de Bosques en un plazo no mayor de un año luego de la aprobación de la presente ley. Queda prohibido el cambio de uso de la tierra en estos ecosistemas. La restauración del manglar gozará de apoyo de una ley de protección especial."

En consecuencia, el Reglamento para el Aprovechamiento del Mangle, se puede conceptualizar, como un reglamento administrativo de ejecución, que tiene por objeto la protección, conservación, uso y aprovechamiento de los árboles del ecosistema manglar.

j) Normativo para la Administración de Garantías de Recuperación Forestal en Áreas Protegidas

Este reglamento administrativo, fue emitido por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas



por medio de la Resolución número 10-15-2014. El Normativo para la Administración de Garantías de Recuperación Forestal en Áreas Protegidas, tiene objeto determinar los procedimientos, obligaciones y funciones para la efectiva administración de garantías de recuperación forestal adquiridas por la ejecución de actividades forestales, realizadas dentro del sistema guatemalteco de áreas protegidas.

1.3. Principios del derecho forestal

La doctrina jurídica ha establecido, como principios del derecho forestal los siguientes:

“Principio de integridad, principio de fomento y principio de protección.”¹²

El principio de integridad tiene su fundamento en el segundo considerando de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, que establece: “Que los bosques son vitales para el bienestar de los seres humanos, ayudan a mantener el equilibrio ecológico y la biodiversidad, protegen las cuencas hidrográficas, influyen en las tendencias del clima, contribuyen a la mitigación y a la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático.”

El principio de integridad hace énfasis en la importancia que tienen los bosques, para el bienestar humano, debido a los servicios ambientales que proporcionan en beneficio de la sociedad. Los servicios ambientales son los beneficios que las personas obtienen de los bosques, como ecosistema. La evaluación de los recursos del milenio los clasifica

¹² Gallardo Gallardo, Enrique. **Manual de derecho forestal**. Pág. 25.



en: “servicios de suministro, servicios de regulación, servicios culturales y servicios de apoyo.”¹³

Los servicios de suministro son los productos forestales madereros y no madereros que las personas obtienen del bosque, que tienen efectos directos, para el bienestar humano, ya que se traducen en beneficios socioeconómicos para las personas, como por ejemplo alimentos, madera para construcción, leña para cocinar alimentos, dendroenergía, entre otros. Por su parte, los servicios de regulación consisten que los bosques contribuyen a regular los otros sistemas que comprende el medio ambiente, por ejemplo, los bosques tropicales contribuyen a la regulación del clima.

En lo que concierne, a los servicios culturales, son los beneficios no materiales que el bosque proporciona en beneficios de las personas. Turismo forestal, belleza escénica, inspiración para la cultura, lugares para realizar actividades deportivas, lugares para la recreación, experiencia espiritual, constituyen algunos ejemplos de los servicios culturales que proporcionan los bosques. Los servicios de apoyo, es por medio de los cuales los bosques contribuyen al mantenimiento de los procesos de los ecosistemas, que permite el suministro de los demás servicios ambientales, por ejemplo, mantenimiento de la diversidad biológica.

El principio de protección, “consiste en evitar que los recursos forestales se dañen, se deterioren o se extingan, es posible alcanzar su objetivo mediante dos

¹³ <https://www.millenniumassessment.org/documentsdocument.3.aspxpdf>. (Consultado: 15 de noviembre de 2017).



vías: la preservación y la conservación. La preservación consiste en adoptar medidas antes del aprovechamiento de dichos recursos. La conservación, en cambio, consiste en adoptar medidas junto con o al momento del uso y utilización de los recursos forestales, es decir que a través de intervenciones y aprovechamiento en el recurso se asegure su utilización sostenida en el tiempo, en términos tales, de conservar el bosque”.¹⁴

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, se regulan una serie de medidas, que reciben el nombre de medidas de protección forestal, que tienen como objetivo preservar y conservar los bosques, para evitar que se dañen o se degraden y afecte su capacidad de proporcionar servicios ambientales.

De acuerdo con el principio de fomento se debe promover la participación de los particulares para que realicen actividades forestales en beneficio del bien común, otorgándoles ciertos derechos de carácter económico y jurídico. Un ejemplo de fomento a la actividad forestal es el programa de incentivos forestales, regulado en la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, Decreto número 2-2015 del Congreso de la República de Guatemala.

1.4. Relación del derecho forestal con otras ramas del derecho

La circunstancia de que el derecho forestal sea una rama jurídica autónoma no impide que mantenga vinculaciones con otras ramas del derecho, especialmente con las ramas

¹⁴ Gallardo. *Op.Cit.* Pág. 25.



de derecho público, como lo son: el derecho constitucional, derecho ambiental, derecho administrativo, derecho penal, derecho internacional público, derecho agrario. Pero también tiene relación con una rama del derecho privado, que es el derecho civil. A continuación se hará un análisis, en que consiste la relación del derecho forestal con las ramas de derecho antes descritas:

a) Con el derecho constitucional

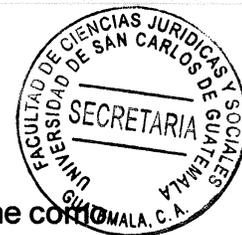
La relación del derecho forestal con el derecho constitucional se explica porque esta última rama del derecho público, “en términos generales, considera y determina la estructura fundamental del Estado, las funciones de sus órganos superiores y los derechos y deberes tanto del gobierno como de los individuos, suministrando las bases esenciales de todas las ramas del derecho, que encuentran en él su punto de partida.”¹⁵

El derecho forestal como rama del derecho público tiene su punto de partida en la Constitución Política de la República de Guatemala, que ha elevado a interés social, la conservación de los bosques, por la importancia que tienen para el bien común.

b) Con el derecho ambiental

“Los puntos de relación entre el derecho forestal y el derecho ambiental son numerosos, puesto que este último tiene finalidad el establecimiento de normas que garanticen la

¹⁵ Escola, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 94.



preservación de los recursos naturales”.¹⁶ Por su parte el derecho forestal tiene como finalidad el establecimiento de normas que garanticen la preservación de una modalidad de los recursos naturales, que son los recursos forestales.

c) Con el derecho administrativo

La relación del derecho administrativo con el derecho forestal se aprecia en el sentido de que para aplicar la normatividad forestal se necesita de órganos administrativos. En Guatemala existen dos instituciones de derecho público que tienen bajo su administración, el manejo forestal del país. Por un lado, está el Instituto Nacional de Bosques, que tiene como atribución la administración de los recursos forestales que se encuentran afuera de las áreas protegidas; y por otro lado se encuentra el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, que tiene como atribución la administración de los recursos forestales que se encuentran adentro de las áreas protegidas.

d) Con el derecho internacional público

El derecho internacional público, también tiene relación con el derecho forestal, ya que muchos de los actuales tratados internacionales contienen disposiciones encaminadas a regular ciertas actividades relativas a los bosques.

e) Con el derecho penal

La relación del derecho penal con el derecho forestal se manifiesta, ya que el derecho

¹⁶ Vásquez. Op. Cit. Pág. 7.



penal también se ocupa de la conservación de los bosques, y es en los tipos penales forestales en donde puede estudiarse su intervención, siendo uno de los instrumentos jurídicos que forman parte de las medidas de protección forestal, que tienden a proteger los bosques. En la Ley Forestal se encuentra en el Título IX un capítulo denominado delitos y faltas contra los recursos forestales, donde se encuentran regulados los tipos penales forestales.

f) Con el derecho agrario

La relación del derecho forestal con el derecho agrario se manifiesta, porque uno de los fines del derecho agrario en la protección de los recursos forestales por medio de los sistemas agroforestales, que es definido por la Ley Forestal, en el Artículo 4, como: Sistemas agroforestales: “Los sistemas agroforestales son formas de uso y manejo de los recursos naturales en las cuales especies leñosas (árboles o arbustos) son utilizadas en asociación deliberada con cultivos agrícolas o en explotaciones ganaderas con animales, en el mismo terreno, de manera simultánea o en una secuencia temporal.”

Por su parte el derecho forestal también regula los sistemas agroforestales, como una forma de aprovechamiento forestal combinado con la agricultura o la explotación ganadera con animales.

g) Con el derecho civil

La relación entre el derecho forestal y el derecho civil se da porque el Código Civil, regula



el régimen de los bienes. “Desde un punto de vista jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Desde el punto económico, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre.”¹⁷

Aplicando los anteriores conceptos al bosque, se infiere que este, en cuanto a su naturaleza jurídica es un bien, tanto en sentido jurídico, como en sentido económico. En su concepto económico, el bosque, es útil para el hombre, por los servicios ecosistémicos o ambientales que prestan para la humanidad. En sentido jurídico, algunos elementos bióticos de los bosques, como por ejemplo los árboles, pueden ser objeto de apropiación.

¹⁷ Rojina Villegas, Rafael. **Compendio de derecho civil. t. II. Pág. 67.**



CAPÍTULO II

2. Concesión forestal

La concesión administrativa, es el acto de derecho público, por medio del cual, la administración pública, en ejercicio de su función administrativa, confiere a una persona jurídica individual o colectiva, un derecho regulado en el ordenamiento jurídico o la potestad de administrar bienes del Estado. La clasificación más general de la concesión administrativa se sintetiza en cuatro categorías:

a) Concesión traslativa

La concesión traslativa, "son aquellas en las cuales el derecho para el concesionario nace como consecuencia directa e inmediata del traspaso de poderes propios del concedente. Estas concesiones escapan al ámbito del acto administrativo y les es aplicable el régimen jurídico de los contratos administrativos. En estos casos la administración transmite un derecho o el ejercicio de un poder propio."¹⁸ Por medio de la concesión traslativa, la administración pública transfiere potestades administrativas al concesionario. Esta forma especial de administración en el derecho administrativo recibe el nombre de administración por colaboración, que consiste en que el concesionario realiza el ejercicio privado de una función pública, pero no pertenece a la estructura orgánica de la administración pública.

¹⁸ Dromi, José Roberto. **El acto administrativo**. Pág. 183.



b) Concesión constitutiva

La concesión constitutiva, es aquella que la administración pública, en virtud de su competencia administrativa, otorga a los particulares nuevos derechos, que se encuentran regulados en el ordenamiento jurídico.

c) Concesión de servicio público

La concesión de un servicio público es el acto de derecho público, por medio del cual el funcionamiento de un servicio público es otorgado temporalmente a una persona jurídica individual o colectiva.

d) Concesión de explotación de bienes del Estado

La concesión de explotación de bienes del Estado es el acto por el cual la administración pública, concede a una persona jurídica individual o colectiva, para que por su propia cuenta y riesgo, realice la explotación y aprovechamiento de bienes propiedad del Estado.

Como una modalidad de la concesión de explotación de bienes del Estado y de la concesión constitutiva, se encuentra la concesión forestal; es definida por la Ley Forestal, en su Artículo 4, como: Concesión forestal: "Es la facultad que el Estado otorga a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, para que por su cuenta y riesgo realicen aprovechamientos forestales en bosques de propiedad estatal, con los derechos



y obligaciones acordados en su otorgamiento, de conformidad con la ley.” De la definición legal planteada, se infiere, que la concesión forestal en cuanto su naturaleza jurídica es una modalidad de la concesión de explotación de bienes del Estado, puesto que, por medio de esta, la administración pública concede a personas guatemaltecas individuales o jurídicas, la explotación de bosques propiedad del Estado.

En cuanto la clasificación de la concesión forestal, la Ley Forestal, en su Artículo 6, inciso e), establece que son “atribuciones del Instituto Nacional de Bosques, otorgar, denegar, supervisar, prorrogar y cancelar el uso de las concesiones forestales, de las licencias de aprovechamiento de productos forestales, fuera de las áreas protegidas.” Por otra, parte el Artículo 19 de la Ley de Áreas Protegidas, establece: Concesiones. “El CONAP podrá dar en arrendamiento u otorgar concesiones de aprovechamiento en las áreas protegidas bajo su administración, siempre y cuando el plan maestro respectivo lo establezca y lo permita claramente; debiendo suscribirse los correspondientes contratos de concesión.”

Con base a la normativa expuesta, se infiere que la concesión forestal, se clasifica en dos categorías: Concesión forestal afuera de las áreas protegidas y concesión forestal adentro de las áreas protegidas.

La concesión forestal afuera de las áreas protegidas es otorgada por el Instituto Nacional de Bosques. Por su parte la concesión forestal adentro de áreas protegidas es otorgada por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Respecto a las concesiones forestales afuera de las áreas protegidas, se encuentran reguladas en la Ley Forestal. Se clasifican



en concesión en áreas con bosque y concesión en áreas desprovistas de bosque.

La concesión forestal en áreas con bosque, el Instituto Nacional de Bosques la otorga a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, para que realice manejo forestal sostenible en bosques propiedad del Estado, que se encuentran en un área territorial determinada afuera de las áreas protegidas.

La concesión forestal en áreas desprovistas de bosque, el Instituto Nacional de Bosques la otorga a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, para que realicen tareas de reforestación en tierras con vocación forestal propiedad del Estado.

2.1. Concesión forestal adentro de las áreas protegidas

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene entre sus cometidos estatales, la conservación de los bosques, como patrimonio natural de Guatemala. Para ello posee como atribución la administración de los bosques que se encuentran adentro de las áreas protegidas. De acuerdo con el Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, define el área protegida, como: “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.” El área protegida, desde el punto de vista del derecho forestal, es un mecanismo jurídico para conservar los bosques y regular su uso sostenible como componentes de la diversidad biológica.

Para cumplir con sus cometidos estatales y sus atribuciones, el Consejo Nacional de



Áreas Protegidas, realiza una actividad administrativa, que “es el conjunto de hechos, actos y procedimientos realizados por la administración.”¹⁹

Una de las instituciones previstas en el derecho positivo vigente por medio del cual el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, puede llevar a cabo su actividad administrativa es la concesión. El Artículo 19 de la Ley de Áreas Protegidas, establece: Concesiones. “El CONAP podrá dar en arrendamiento u otorgar concesiones de aprovechamiento en las áreas protegidas bajo su administración, siempre y cuando el plan maestro respectivo lo establezca y lo permita claramente; debiendo suscribirse los correspondientes contratos de concesión.”

Por tal motivo el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, por medio del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, instituyó dos tipos de concesiones forestales adentro de áreas protegidas: la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria. Las define *lato sensu*, como unidades de manejo adjudicables a personas particulares individuales o jurídicas para el aprovechamiento y manejo de recursos naturales implicando su uso racional y sostenible, su protección, conservación y mejora.

La concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, con respecto a su naturaleza jurídica son modalidades de la concesión de explotación de bienes del Estado, en virtud que por medio de dichos actos jurídicos, el Consejo Nacional de Áreas

¹⁹ Escola. Op. Cit. Pág. 16.



Protegidas, concede a personas guatemaltecas individuales o jurídicas, la explotación de bosques propiedad del Estado, que se encuentran en la Zona de Usos Múltiples del área protegida de la Reserva de la Biosfera Maya.

Ahora bien, la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, también respecto a su naturaleza jurídica son concesiones traslativas, puesto que por medio de dichos actos jurídicos, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas traspasa al concesionario la potestad de administrar una unidad de manejo, que es un área territorial claramente delimitada, adentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya, para que realice una actividad administrativa de manejo forestal sostenible de los bosques que se encuentran en dicha área territorial; por tal razón, les son aplicable el régimen jurídico del contrato administrativo; que se puede definir “como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte, la Administración pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica de interés general”.²⁰

Por lo expuesto se define la concesión forestal comunitaria, como: El contrato administrativo, por medio del cual el Consejo Nacional de Áreas protegidas, delega a un grupo comunitario, la potestad de administrar una unidad de manejo, para que por su cuenta y riesgo realice una actividad administrativa de manejo forestal sostenible de los bosques propiedad del Estado, que se encuentran ubicados adentro de las áreas protegidas; con los derechos y obligaciones acordados en el contrato y los establecidos en el ordenamiento jurídico.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. t II. Pág. 527.



Por su parte la concesión forestal industrial, se define como: El contrato administrativo por medio del cual el Consejo Nacional de Áreas protegidas, autoriza a una persona jurídica individual o colectiva, la administración de una unidad de manejo, para que realice por cuenta y riesgo realice una actividad administrativa de manejo forestal sostenible de los bosques propiedad del Estado que se encuentran ubicados adentro de las áreas protegidas, con los derechos y obligaciones acordados en el contrato y los establecidos en el ordenamiento jurídico.

2.1.1. Elementos de la concesión forestal

Son elementos de la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, los componentes, que contribuyen a su formación jurídica. Ahora bien, considerando, que la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, respecto a su naturaleza jurídica son concesiones traslativas, razón por la cual, les son aplicables el régimen jurídico del contrato administrativo, se colige que sus elementos son los mismos que concurren en la formación de cualquier contrato administrativo. En consecuencia, son elementos de la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial, los siguientes:

a) Elementos subjetivos

Los elementos subjetivos de la concesión forestal son: El concesionario y el concesionario. El concesionario es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado. En las concesiones forestales adentro de áreas protegidas, el concesionario



es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas como ente rector del sistema guatemalteco de áreas protegidas, en áreas que estén bajo su administración.

El concesionario, es la persona jurídica individual o persona jurídica colectiva, a quien se le otorga la concesión forestal. En la concesión forestal industrial, el concesionario puede ser una persona jurídica individual o una persona jurídica colectiva. En el caso de la concesión forestal comunitaria, el concesionario únicamente puede ser un grupo comunitario o una comunidad de personas debidamente organizadas.

La concesión comunitaria es una forma de manejo forestal comunitario, en que “los bosques están controlados por comunidades que poseen derechos en virtud de su pertenencia a un grupo”.²¹ Las características que deben reunir las comunidades, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, son: a) Relación de los miembros de la comunidad con el manejo de los recursos naturales; b) grado de organización comunitaria; c) antecedentes del grupo comunitario; y d) cercanía de la comunidad de la unidad de manejo solicitada.

b) Competencia y capacidad

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas, debe estar autorizado por la ley para celebrar el contrato de concesión forestal. La Ley de Áreas Protegidas, establece en su Artículo

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Estudio FAO: Montes. No.165. Reforma a la tenencia forestal. Cuestiones, principios y proceso.** Pág. 8.

19: Concesiones. “El CONAP podrá dar en arrendamiento u otorgar concesiones de aprovechamiento en las áreas protegidas bajo su administración, siempre y cuando el plan maestro respectivo lo establezca y lo permita claramente; debiendo suscribirse los correspondientes contratos de concesión.” Esta disposición jurídica le otorga la competencia administrativa al Consejo Nacional de Áreas Protegidas, para que, en ejercicio de su función administrativa, pueda otorgar la concesión forestal.

El concesionario industrial y el concesionario comunitario debe contar con la capacidad de goce y de ejercicio, o sea la aptitud legal para contraer derechos y obligaciones, por medio del contrato de concesión forestal. Además, debe el concesionario debe satisfacer requisitos especiales: a) Debe ser exclusivamente persona guatemalteca, b) debe estar inscrito en el Registro General de Adquisiciones del Estado, que está adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, c) En el caso que el concesionario fuere una persona jurídica colectiva, debe tener representación legal vigente y d) No estar comprendido dentro de las prohibiciones que establece la ley para contratar con la administración pública.

c) Capacidad técnica y financiera del concesionario

La capacidad financiera, “consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que se va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto. La capacidad técnica, puede apreciarse en dos aspectos: personal y material. En su aspecto personal el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de



capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida. En su aspecto material, son los medios necesarios para prestar la concesión consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad.”²²

En el contexto de la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, el concesionario debe tener los recursos económicos y capacidad técnica que le permitan desarrollar la actividad administrativa de manejo forestal sostenible que emprende; a este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 9, lo siguiente: De los Concesionarios. “Solo pueden ser concesionarios las personas individuales o jurídicas guatemaltecos que reúnan los requisitos de ley, sus reglamentos personales de las mismas, las concesiones pueden ser:

A. Concesión Industrial

- a) Las concesiones industriales serán adjudicables a personas individuales o jurídicas que demuestren poseer bienes con capacidad instalada, capacidad técnica y solvencia económica, que garantice el cumplimiento de los objetivos del manejo sostenible de la Unidad otorgada en concesión.

- b) El aprovechamiento de los recursos no maderables podrá ejercerse por terceros

²² Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 701.

en coordinación con el concesionario y con la debida autorización del concesionante.

- c) Tendrán prioridad para optar a este tipo de concesión las personas individuales o jurídicas con capacidad técnica/practica para la utilización de los recursos a ser concesionados y hayan tenido participación directamente en este tipo de actividad durante los últimos cinco años.

B. Concesión Comunitaria.

- a) Las concesiones comunitarias serán adjudicables a aquellas comunidades que estén legalmente organizadas y debidamente capacitadas para el beneficio sea común y se logren los objetivos del manejo sostenible del área en cuestión.
- b) Las solicitudes de comunidades podrán considerarse siempre y cuando la proyección de las mismas contribuyan, mediante estudio específico, a lograr el cumplimiento de las estrategias y objetivos de manejo y protección para la RBM.”

Por consiguiente, en la concesión forestal industrial, el presunto concesionario en el procedimiento de licitación debe demostrar en forma fehaciente que cuenta con los recursos técnicos y financieros, para realizar un manejo forestal sostenible de la unidad de manejo concesionada.

En lo que concierne, a la concesión forestal comunitaria, debido que desempeña una función fundamental, para que ciertos grupos comunitarios tengan participación en el

manejo de bosques y beneficiarse de los recursos forestales, no les exige que tengan los recursos económicos para realizar un manejo forestal corporativo, como sucede en la concesión industrial, pero si es necesario que cuente con la capacidad de cumplir con los objetivos del manejo forestal sostenible.

d) Consentimiento

En el contexto del contrato administrativo, “el consentimiento es una manifestación de voluntad mediante la cual se logra el acuerdo entre las partes que celebren el contrato.”²³

En el régimen jurídico del contrato de concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, el proceso de la formación consentimiento está jurídicamente regulado por el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en el Artículo 30, específicamente en los incisos: a, b, c y d cuyo texto legal regulan: Minuta y firma del contrato de la concesión. “Dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la aprobación del Plan de Manejo el interesado presentará ante la Asesoría Jurídica de CONAP central, una minuta de contrato, fraccionada por Notario, que para los efectos procedentes deberá cumplir con las siguientes etapas:

a) La Asesoría Jurídica del CONAP deberá revisar y dictaminar al respecto dentro de los cinco días de recibida la minuta de contrato.

²³ Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 535.



- b) Si el dictamen es favorable inmediatamente se trasladará a la Secretaría Ejecutiva del CONAP para que la reunión de Consejo más próxima, se conozca para su aprobación. Caso contrario se devolverá la minuta al interesado para hacer las enmiendas sugeridas.
- c) De ser aprobada la minuta ésta se le devolverá al interesado dentro de los dos días de recibido el expediente proveniente de Secretaría Ejecutiva del CONAP, para su faccionamiento en el papel Sellado Especial de Protocolo y correspondiente firma del concesionario o su representante legal.
- d) Una vez firmado el contrato por el concesionario o representante legal se presentará nuevamente a la Asesoría Jurídica para que, dentro de los dos días siguientes a su recepción, procede a su confrontación y firma del Secretario Ejecutivo del CONAP...”

De acuerdo con lo anterior, la forma de manifestar el consentimiento es diferente para cada uno de los contratantes. Para el concesionario industrial y comunitario, persona física o moral, la voluntad se manifiesta conforme las reglas del derecho notarial. En lo que toca, al Consejo Nacional de Áreas Protegidas, por ser un órgano colegiado, el proceso de la formación de la voluntad administrativa está sujeta a un procedimiento administrativo, que necesariamente deben intervenir los siguientes órganos administrativos: Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría Ejecutiva y el pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

El procedimiento administrativo, para la formación de la voluntad administrativa esta



sujeta a los siguientes pasos: a) Dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la aprobación del plan de manejo forestal, el interesado presentará ante la Unidad de Asuntos Jurídicos, una minuta de contrato, faccionada por Notario; b) Dentro de los cinco días de recibida la minuta del contrato, la Unidad de Asuntos Jurídicos deberá revisar y dictaminar al respecto. Si el dictamen es favorable inmediatamente se trasladará a la Secretaria Ejecutiva para que la reunión de Consejo más próxima se conozca para su aprobación. Ahora bien, si el dictamen es desfavorable se devolverá la minuta al interesado para hacer las enmiendas sugeridas; c) En el caso que no se aprueba la minuta, por medio de la Secretaria Ejecutiva, se devolverá el expediente a la Unidad de Asuntos Jurídicos con las observaciones para su enmienda, para que devuelva la minuta al interesado para hacer las enmiendas sugeridas; d) De ser aprobada la minuta, ésta se le devolverá al interesado dentro de los dos días de recibido el expediente proveniente de Secretaria Ejecutiva, para su faccionamiento en el papel sellado especial de protocolo y correspondiente firma del concesionario o su representante legal; e) Una vez firmado el contrato por el concesionario o representante legal se presentará nuevamente a la Unidad de Asuntos Jurídicos para que dentro de los dos días siguientes a su recepción, procede a su confrontación y firma del Secretario Ejecutivo.

e) El objeto

En el contexto del contrato de concesión forestal comunitaria y el contrato de concesión forestal, el objeto es el propósito que persigue alcanzar el Consejo Nacional de Áreas Protegidas al celebrar el contrato. A este respecto, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales



Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 3: Objetivos de la concesión. “Contribuir a la consecución de los objetivos de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya mediante la delegación de derechos y responsabilidades a los concesionarios en la administración de las Unidades de Manejo (UM).”

Previamente a establecer el objeto directo del contrato de concesión forestal, es importante traer a colación que es la Reserva de la Biosfera Maya y que es la Zona de Usos Múltiples. La Reserva de la Biosfera Maya es un área protegida declarada legalmente, por medio del Decreto legislativo número 5-90 del Congreso de la República de Guatemala; “es parte de la red mundial existente bajo el Programa del Hombre y la Biosfera lanzado por la UNESCO en 1972, los cuales buscan combinar los aspectos de conservación y uso sostenible de los recursos naturales y culturales, y así maximizar los beneficios ecológicos, económicos y sociales para Guatemala”.²⁴ La Reserva de la Biosfera Maya se encuentra ubicada en los municipios del departamento de Petén: Melchor de Mencos, Flores, San José, San Andrés y La Libertad.

La Reserva de la Biosfera Maya “para su funcionamiento se establece un plan maestro que se constituye como el instrumento de política pública que orienta las iniciativas estratégicas en torno a la RBM. Según este plan, la RBM está dividida en tres zonas de manejo, según pueden darse en cada área. Las zonas núcleos están integradas por cuatro biotopos y tres parques nacionales, son aquellas dedicadas a la preservación del

²⁴ Monterroso, Ileana. **Extracción de xate en la reserva de la Biosfera Maya: Elementos para una evaluación de su sostenibilidad.** Pág. 22.



ambiente natural. En las zonas núcleo, las actividades extractivas están restringidas y la existencia de los asentamientos humanos está prohibida. La zona de usos múltiples es dedicada para actividades extractivas bajo un plan de manejo sostenible como concesiones, aunque al igual que las zonas núcleo queda prohibida la existencia de asentamientos. Finalmente, la zona de amortiguamiento que corresponde a una franja de aproximadamente 15 km, se permiten actividades productivas de bajo impacto que buscan detener el avance de la frontera agrícola hacia las zonas núcleo”.²⁵

Como se puede advertir, el objetivo de la Reserva de la Biosfera Maya, es establecer relaciones entre las personas y el ambiente, por medio de diferentes modalidades de conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se encuentra zonificada en: Zonas Núcleo, Zona de Amortiguamiento y Zona de Usos Múltiples.

En relación con la finalidad de la Zona de Usos Múltiples, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece una disposición especial en su Artículo 2: Objetivos de la Zona de Uso Múltiple. “La Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya tiene como objetivo principal frenar el avance de la frontera agrícola mediante la conservación, uso racional y manejo sostenible de los recursos naturales y culturales existentes, sirviendo como área de amortiguamiento en las Zonas Núcleo (ZN) caracterizadas como Parques Nacionales y Biotopos.”

²⁵ **Ibid.**



Según el precepto transcrito, el objetivo de la Zona de Usos Múltiples, es frenar el avance de la frontera agrícola, que es una las principales causas de deforestación que a lo largo de la historia ha afectado a los bosques en Guatemala, implementando un modelo de manejo forestal sostenible, para conservar los bosques que se encuentran en esa zona, garantizando que proporcionen servicios ambientales.

Con base a las ideas expuestas se infiere, que el objeto de la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial, es ser un instrumento jurídico por medio del cual el Consejo Nacional de Áreas Protegidas delega a una persona jurídica individual o colectiva, la administración de una unidad de manejo, que es un área territorial claramente delimitada, adentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya, para que por su propia cuenta y riesgo, realice una actividad administrativa de manejo forestal sostenible.

f) La forma

“Es la ley que señala en cada caso la forma que deben revestir los contratos administrativos. La forma escrita es esencial para la existencia del contrato administrativo.”²⁶ El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, prescribe que el contrato de concesión forestal adentro de las áreas debe constar por escrito y faccionarse en escritura pública.

²⁶ Serra Rojas. Op. Cit.



g) Plazo

El plazo es la determinación del espacio de tiempo que el contrato de concesión forestal debe empezar a producir sus efectos jurídicos, así como terminar los mismos. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, no regula plazo de vigencia del contrato de concesión forestal, por lo que hay que aplicar la regla general que se encuentra contenida en el Artículo 30 de la Ley Forestal que establece: Plazo: “Hasta cincuenta años, dependiendo del tiempo de regeneración del bosque”.

Por consiguiente, el criterio para fijar el plazo de la concesión forestal es el tiempo que dure la regeneración del bosque, que puede ser en forma natural o en forma artificial. La regeneración natural, es la reproducción del bosque por medio de procesos naturales y técnicas silviculturales. La regeneración artificial, es la reproducción del bosque mediante procesos y cuidados que se inician en la recolección de la semilla hasta el establecimiento de las plantas en el campo.

El plazo puede ser prorrogable. A este respecto el Artículo 41 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece: Prórroga. “El plazo de una concesión es prorrogable, en la totalidad o en parte del área concesionada, mediante solicitud presentada por el interesado dos años antes del vencimiento del contrato y se conocerá por CONAP siempre y cuando el



concesionario haya cumplido satisfactoriamente con los términos de la concesión vigente.” De acuerdo con lo anterior, el otorgamiento de la prórroga es una facultad discrecional del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, previa solicitud del concesionario.

2.1.2. Modificación y suspensión del contrato de concesión forestal

“Conforme el principio de continuidad, la ejecución de los contratos administrativos, no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que pueda alcanzar cabal y oportunamente su finalidad.”²⁷ Pero una de las características que tienen la concesión forestal industrial y concesión forestal comunitaria, como contratos administrativos, es la prerrogativa que tiene el concesionario de suspender la ejecución del el contrato en cualquier momento y en forma unilateral, con fundamento en la finalidad que tienen todos los contratos administrativos que es el interés general, que en materia forestal es la conservación de los boques.

El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 35: Suspensión del contrato de concesión. “El CONAP podrá justificadamente suspender temporalmente y por tiempo definitivo, según sea el caso los derechos de aprovechamiento y manejo de concesiones forestales. La resolución que acuerde la suspensión debe expresar su duración y exponer los fundamentos técnicos y legales de cada caso. La suspensión operará en los casos

²⁷ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 151.



siguientes:

- a) Caso fortuito y/o fuerza mayor. Como medida de emergencia para prevenir o corregir hechos o situaciones graves que amenacen el manejo de la concesión o de la Zona de Uso Múltiple y de la Reserva de la Biosfera Maya en general, por motivos no Imputables al concesionario por caso fortuito o fuerza mayor.
- b) Incumplimiento. Cuando el concesionario no cumpla con cualesquiera de las disposiciones del contrato.”

Por consiguiente la suspensión de la ejecución del contrato, es una potestad administrativa y no un acto facultativo, por lo que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene el deber jurídico de ejercerlo cuando se funda por los motivos establecidos en la ley. Esos motivos son los siguientes:

- a) Por motivos no imputables al concesionario, por caso fortuito o fuerza mayor

El Reglamento de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, en su Artículo 5, define la fuerza mayor, en los siguientes términos: Caso fortuito o de fuerza mayor: “Suceso que no ha podido preverse, o que previsto, no ha podido evitarse.”

Para la doctrina jurídica no hay diferencia entre el caso fortuito y la fuerza mayor. Se llama caso fortuito a los sucesos de la naturaleza y fuerza mayor a las acciones humanas. Por tanto, ambas expresiones producen los mismos efectos jurídicos.



Cuando la suspensión de la ejecución del contrato es por el motivo de caso fortuito y fuerza mayor, adopta la forma de una medida de emergencia, que tiene como objetivo prevenir o corregir situaciones graves, provenientes de hechos de la naturaleza o acciones humanas, que amenacen el manejo de la concesión o que amenacen o este causando un daño ambiental en la Zona de Uso Múltiple y en la Reserva de la Biosfera Maya. En este último caso, encuentra su fundamento en el principio precautorio, que es un principio del derecho ambiental, que debe entenderse que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene la obligación de actuar cuando tenga duda razonada de un posible daño ambiental con el fin de que este no se produzca y si se está produciendo interrumpirlo.

b) Por motivos imputables al concesionario, por el incumplimiento a las disposiciones del contrato

Respecto a este motivo, la suspensión de la ejecución del contrato adopta la forma de una sanción administrativa; que es definida como “el medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho.”²⁸

En consecuencia la suspensión de la ejecución del contrato, por motivos imputables al concesionario, es un medio indirecto con que cuenta el Consejo Nacional de Áreas Protegidas para mantener la observancia de las disposiciones del contrato, para evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho durante la vigencia del contrato.

²⁸ Dromi. *Op. Cit.* Pág. 191.



El procedimiento administrativo, para declarar la suspensión de la ejecución del contrato de concesión forestal, se encuentra reglamentado en el Artículo 36 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: “en los casos de suspensión del contrato de concesión, establecidos en el artículo anterior, se actuara de la siguiente manera:

- a) Caso fortuito y/o fuerza mayor. Corresponde al Jefe Regional de CONAP en Petén, proponer la suspensión de derechos de aprovechamiento dados o provocados por situaciones extraordinarias que ponen en peligro la seguridad de la población local y/o la conservación protección y mejoramiento de la ZUM y/o de la RBM; quien de forma inmediata dará aviso a los afectados y al Secretario Ejecutivo del CONAP. El Secretario Ejecutivo del CONAP revisará los motivos considerados y dentro de las cuarenta horas siguientes a la suspensión ratificará, modificará o dejará sin efecto la propuesta de suspensión de derechos.
- b) Incumplimiento. El Secretario Ejecutivo del CONAP acordará la suspensión temporal del ejercicio de derechos de aprovechamiento del concesionario, previo informe de la Jefatura Regional del CONAP, en donde consten los hechos y actuaciones; su duración no será mayor a un mes al periodo de tiempo que el concesionario requiera para superar las causas de su incumplimiento.”

Del precepto transcrito se infiere, que el tramite varia según cual sea el motivo de la suspensión, si es caso fortuito y/o fuerza mayor o incumplimiento del contrato. En



consecuencia, la actuación administrativa será la siguiente:

a) Caso fortuito y/o fuerza mayor

El procedimiento administrativo se inicia de oficio; corresponde al Jefe de la Delegación Regional del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en Petén, proponer el proyecto de suspensión de la ejecución del contrato de concesión forestal; quien deberá realizar las siguientes acciones: en forma inmediata deberá notificar a los afectados y al Secretario Ejecutivo, quien revisará los motivos considerados propuestos en el proyecto de la suspensión y dentro de un plazo 40 horas siguientes desde la fecha de la notificación deberá resolver si ratifica la suspensión, la modifica o la deja sin efecto. La resolución deberá expresar su duración y exponer los fundamentos técnicos y legales de cada caso.

b) Incumplimiento del contrato

El procedimiento administrativo se inicia de oficio o solicitud del concesionario; previo a resolver el Secretario Ejecutivo deberá solicitar un informe circunstanciado a la Jefatura de la Delegación Regional del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en Petén, en donde consten los hechos y actuaciones. La resolución deberá expresar su duración y exponer los fundamentos técnicos y legales de cada caso.

De conformidad con el principio de mutabilidad, "el contrato administrativo puede ser unilateralmente modificado por la administración pública dentro de ciertos límites, en aras



del interés público”.²⁹ Respecto a la concesión industrial y concesión comunitaria predomina el principio de que el concesionario no puede modificar por sí solo las cláusulas del contrato. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en su Artículo 31, establece: Modificación del contrato de concesión. “Cuando se presenten situaciones naturales o de fuerza mayor, en las cuales se requiera modificar substancialmente las condiciones originales del contrato, éste se podrá modificar siempre y cuando se observen las mismas formalidades de su otorgamiento.”

Del análisis del precepto transcrito se deduce, que el contrato de concesión forestal puede ser modificado dentro ciertos límites cuando se presenten situaciones de caso fortuito o de fuerza mayor. Además, es requisito esencial, que la modificación del contrato se realice con las mismas formalidades en su otorgamiento; por ende, debe constar por escrito y faccionarse en escritura pública. Del análisis de este requisito se deduce que el concesionario, no puede modificar unilateralmente el contrato de concesión forestal, sino que lo tiene que hacer con mutuo acuerdo con el concesionario.

2.1.3. Extinción del contrato de concesión forestal

La concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial, como contratos administrativos, pueden ser extinguidos por dos formas: por extinción normal y por extinción normal.

²⁹ Fernández Ruiz. Op. Cit. Pág. 152.



La extinción normal, se produce por cumplimiento del plazo. Dispone el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en su Artículo 40: Vencimiento del Plazo. “Los derechos de concesión terminan al vencimiento del plazo del contrato si no existe solicitud expresa de prórroga.” Por consiguiente, cuando concluye el plazo establecido en la concesión, termina esta, excepto en el caso que el plazo pueda prorrogarse, previa solicitud del concesionario y autorización del concesionante.

Los modos de extinción anormal se producen en cambio cuando el contrato termina antes del vencimiento del plazo, y son los siguientes:

a) Rescisión

La rescisión del contrato de concesión forestal puede revestir dos modalidades: rescisión convencional y rescisión unilateral, esta última en la doctrina jurídica recibe el nombre de rescate.

La rescisión convencional se encuentra regulada en el Artículo 37 inciso a del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: Mutuo acuerdo. “Las partes pueden acordar dar por terminado un contrato de concesión por convenir a los intereses del concesionario y/o al propio CONAP.” En este modo anormal de terminación del contrato las partes deciden

de común acuerdo que el concesionario no continúe con la ejecución del contrato, por convenir a sus intereses.

El rescate “es un medio de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto en la misma.”³⁰ En el ámbito de la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, el rescate también es un medio jurídico de dar por terminada la concesión antes del vencimiento del plazo, por razones de interés general, opera como una sanción rescisoria que puede imponer el Consejo Nacional de Áreas Protegidas durante la ejecución del contrato al concesionario, cuando este cometa la falta contractual de incumplir al régimen legal de las áreas protegidas.

El rescate se encuentra regulado en el Artículo 37 inciso d) del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: Rescisión. “La rescisión opera por incumplimiento del concesionario al régimen legal de las áreas protegidas, lo cual debe ser debidamente comprobado, y especialmente en los casos siguientes:

d.1 Cuando incumpla con las disposiciones del Plan de Manejo y de los Planes Operativos Anuales, causando daños ciertos a la unidad de Manejo.

d.2 Cuando impida a otros concesionarios, pobladores o personas autorizadas por CONAP el ejercicio de sus derechos en la ZUM.

³⁰ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo**. t.III. Pág. 82.

d.3 Cuando viole o incumpla las disposiciones generales de la legislación de áreas protegidas, provocando graves daños a los recursos de la ZUM y de la RBM o a las personas y bienes de la región.

d.4 Cuando se le condene por la comisión de un delito ambiental.”

La potestad administrativa que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas de disponer en forma unilateral la rescisión del contrato encuentra su fundamento en la finalidad de los contratos administrativos que es el interés general. La doctrina jurídica establece que el rescate de una concesión debe estar siempre fundamentada y basarse en motivos serios. Por tal razón el rescate en la concesión forestal industrial y en la concesión forestal comunitaria, procede únicamente cuando el concesionario comete la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas, lo cual debe ser debidamente comprobado.

b) Caducidad

“La caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados.”³¹ En el ámbito de la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, la caducidad procede por inactividad del concesionario, cuando no cumple con ejecutar las acciones establecidas en el plan de manejo forestal, en el tiempo programado sin que exista motivo alguno.

³¹ *Ibid.* Pág. 51.



La caducidad se encuentra regulada en el Artículo 37 inciso c del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: Caducidad. “La caducidad opera cuando el concesionario no cumple con ejecutar las acciones establecidas en el Plan de Manejo en el tiempo programado sin que nadie motive o causa de atraso. CONAP declarará la caducidad transcurrido un año después de la fecha prevista para iniciar la ejecución de los trabajos respectivos.”

La importancia del plan de manejo forestal se debe a que es el instrumento técnico jurídico por medio del cual se planifica y regula el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales adentro de la unidad de manejo; de ahí que la caducidad opere también como una sanción rescisoria, que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, puede imponer durante la ejecución del contrato, en el caso que el concesionario cometa la falta contractual de no cumplir con ejecutar las acciones establecidas en el plan de manejo forestal, en el tiempo programado sin que exista motivo alguno.

c) Renuncia

La renuncia se encuentra regulada en el Artículo 37 inciso b del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que instituye: Renuncia. “El concesionario puede renunciar a sus derechos mediante solicitud presentada y expresamente aceptada por el CONAP.” En este modo anormal de terminación del contrato, el concesionario decide no proseguir con la ejecución del



contrato; pero para que la renuncia produzca sus efectos jurídicos debe ser aceptada expresamente por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, lo que daría lugar a una rescisión voluntaria.

El procedimiento administrativo, para tramitar la terminación de un contrato de concesión forestal, se encuentra reglamentado en el Artículo 39 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, cuyo texto legal establece: Procedimiento. "Para tramitar, conocer y resolver la terminación de un contrato de concesión el Secretario Ejecutivo del CONAP dará audiencia al interesado para exponer sus motivos y presentar pruebas. En todo caso. CONAP, practicará las inspecciones de campo y de gabinete, técnicas y legales necesarias y con opinión de la Oficina Regional y de sus Departamentos Técnicos y legales. El pleno del CONAP resolverá en forma definitiva."

El procedimiento administrativo se inicia de oficio o solicitud del concesionario. El Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas dará audiencia al concesionario para exponer sus motivos y presentar sus pruebas. En todo caso, se practicarán las inspecciones de campo y expertajes técnicos, con opinión de la Delegación Regional de El Petén y de sus departamentos técnicos y legales. El pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas resolverá en forma definitiva.

Previo a iniciar el procedimiento administrativo, para tramitar la terminación de un contrato de concesión forestal, es necesario cumplir algunos requisitos; a este respecto



el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 38: Requisitos. "La terminación del contrato de concesión, por cualquiera de las causas previstas, se hará previa al pago de las tarifas y demás impuestos y arbitrios que le correspondan al concesionario, así como del cumplimiento de todas las obligaciones que estén pendientes, derivadas del ejercicio del derecho de aprovechamiento."

Conforme la norma trascrita, previo a iniciar el procedimiento administrativo, para tramitar la terminación del contrato, el concesionario tiene la obligación de liquidar todas las obligaciones derivadas por el manejo de la concesión y el aprovechamiento de los recursos forestales.

CAPÍTULO III



3. Evaluación de la función de la concesión forestal como instrumento jurídico para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de las áreas protegidas

La concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria son contratos administrativos, por medio del cual el Consejo Nacional de Áreas protegidas, delega al concesionario la potestad de administrar una unidad de manejo, que es un área territorial claramente delimitada, adentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya, con el objetivo que administre por su cuenta y riesgo los bosques que se encuentra en dicha área territorial, percibiendo una retribución que consiste de obtener beneficios lucrativos derivados de la comercialización de los productos forestales madereros y productos forestales no madereros provenientes del bosque.

Ahora bien, al hacer un análisis del tipo de concesiones forestales que se estudia, se infiere, que cuando el Consejo Nacional de Áreas Protegidas autoriza a un particular, ya sea una persona jurídica individual o colectiva, para que administre la unidad de manejo, no lo hace en interés del concesionario, sino que lo hace en vista del interés general, que es la conservación de los bosques, por la importancia que tienen estos por los servicios ambientales o ecosistémicos que proporcionan en beneficio de la sociedad. Por consiguiente, el concesionario al realizar su actividad de administrar los bosques que se encuentran en la unidad de manejo, debe hacerlo bajo un proceso de planificación cumpliendo con objetivos, ambientales, sociales, económicos y culturales, esta forma

especial de actividad administrativa recibe el nombre manejo forestal sostenible.



3.1. Función de la concesión forestal como instrumento jurídico para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de las áreas protegidas

La concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria como contratos administrativos, es posible distinguir dos fases: la primera, el procedimiento de licitación pública, que “es un procedimiento legal y técnico que permite a la administración pública conocer quiénes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, prestar servicios públicos o realizar obras.”³² La segunda fase es la ejecución del contrato, que consiste en cumplir con las obligaciones y ejercicio de los derechos asignados a cada una de las partes en el contrato. De acuerdo con las ideas expuestas se establece que la concesión forestal, como instrumento jurídico para regular el manejo forestal sostenible de bosques propiedad del Estado adentro de las áreas protegidas, tiene dos funciones:

- a) Función de control preventivo. Esta función, se lleva a cabo por medio del procedimiento administrativo de licitación pública.

- b) Función de regular que la actividad de manejo forestal sostenible, que realiza el concesionario en la unidad de manejo concesionada se efectúe subordinado al

³² Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 536.



derecho y de conformidad con el interés general, que es la conservación de los bosques. Esta función, se lleva a cabo, por medio de la ejecución del contrato.

3.1.1. Procedimiento administrativo de licitación pública

El procedimiento administrativo de licitación pública no tiene como única finalidad, garantizar las mejores condiciones de contratación para el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, sino que en virtud del principio de protección que rige al derecho forestal, desempeña un rol de prevención para preservar los bosques, que se fundamenta en el aforismo: determinar quien administra o usa los bosques es importante para su conservación.

Por consiguiente, el procedimiento administrativo de licitación pública es un procedimiento legal y técnico que permite al Consejo Nacional de Áreas Protegidas, realizar un control preventivo para preservar los bosques, determinando quien es la persona jurídica individual o colectiva, que tiene la capacidad técnica y financiera, para realizar manejo forestal sostenible en la unidad de manejo.

El procedimiento administrativo de licitación pública, para otorgar la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria está regulado en por el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya. Las etapas legales preestablecidas en el procedimiento de licitación, según el reglamento relacionado son: fase de preparación, fase de adjudicación y la fase del



contrato.

La fase de preparación comprende las siguientes etapas: Integración de la Comisión Calificadora, elaboración de las bases de licitación y convocatoria pública. La Comisión Calificadora, es el órgano administrativo colegiado, que tiene competencia administrativa, la recepción, ordenamiento, análisis, evaluación y calificación de las ofertas; está integrada con el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas o su delegado, un abogado, el jefe del Departamento Administrativo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas y un representante del Instituto Nacional de Bosques.

Las bases de licitación, es un documento que proporciona la información suficiente para que el oferente pueda presentar su oferta, así como los elementos técnicos, legales, administrativos que rigen el procedimiento de licitación. La convocatoria pública de licitación es el mecanismo por medio del cual la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, convocará a licitación la unidad de manejo aprobada por medio de una publicación en el Diario Oficial, indicando el lugar, día y hora para recibir ofertas.

La fase de adjudicación comprende las siguientes operaciones materiales y acto administrativo: Presentación de ofertas, acto de apertura de plicas, admisión y rechazo de ofertas, acto administrativo de adjudicación. La adjudicación, es un acto administrativo discrecional, emitido por la Secretaría Ejecutiva, ya que la ley le otorga la libre apreciación para decidir con base a lo actuado por la Comisión Calificadora, si procede



o no la adjudicación de la concesión forestal a oferente alguno. La fase del contrato es el procedimiento administrativo, que tiene como propósito la perfección del contrato de concesión forestal, como contrato administrativo. Implica los procedimientos de aprobación y suscripción del contrato.

3.1.2. La ejecución del contrato

La ejecución del contrato es la forma práctica de llevar a cabo la actividad administrativa del manejo forestal sostenible. Es el mecanismo jurídico para regular que el proceso de planificación y ejecución de prácticas para la administración de los bosques se efectúe dentro los límites legales. La ejecución del contrato consiste en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones acordados en el contrato de concesión forestal y los establecidos en el ordenamiento jurídico.

El consejo Nacional de Áreas Protegidas, por medio del contrato de concesión no pierde su autoridad, sino que ejerce una administración indirecta de la unidad de manejo, por medio de la Secretaría Ejecutiva, que es el órgano administrativo de carácter activo, que tiene como competencia administrativa dirigir las actividades técnicas y administrativas del sistema guatemalteco de áreas protegidas, y por ende la reserva de la Reserva Biosfera Maya. Dicha administración indirecta consiste en realizar tareas de coordinación y supervisión.

En ese orden de ideas, para cumplir con sus tareas de coordinación y supervisión el Artículo 11 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de



de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, regula una serie de derechos que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene la facultad de ejercer durante la ejecución del contrato, se caracterizan por ser potestades administrativas, que se pueden definir como los medios jurídicos que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas para que pueda cumplir con sus tareas de coordinación y supervisión durante la vigencia del contrato. Esos derechos son los siguientes:

- "a) Realizar la supervisión técnica del aprovechamiento sostenible con miembros del personal de la instancia concesionante o con personal de una entidad pública o privada contratada para tal efecto.

- b) Ejecutar el monitoreo y evaluación del desarrollo de las concesiones, velando fundamentalmente por los intereses del Estado.

- c) La facultad, a través de la Secretaría Ejecutiva del CONAP, de establecer disposiciones, criterios y tarifas por derechos de concesión de acuerdo con las potencialidades de los recursos naturales, fines de la concesión, tipo de concesionarios, sea esta comunitaria, industrial y otra, y al área territorial a utilizar, entre otros aspectos.

- d) Sancionar al concesionario cuando falte a sus obligaciones contenidas en el plan operativo anual y/o en el contrato; dichas sanciones serán estipuladas en reglamento especial elaborado por el concesionante para tal fin.



e) Percibir de acuerdo con lo estipulado, el pago de la tarifa que se establezca en el contrato de concesión.”

En el primero y segundo supuestos jurídicos regulan la potestad administrativa de dirección y control, que consiste en las facultadas que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas de realizar de inspección, supervisión y control de la forma y modo como el concesionario lleva a cabo la ejecución del contrato.

La potestad administrativa de dirección y control comprende distintos aspectos a saber:

- a) Control de aquellas situaciones irregulares, ya sea provocadas por hechos de la naturaleza o acciones humanas que puedan afectar el manejo de las concesiones o producir daño ambiental en la Zona Usos Múltiples y en la Reserva de la Biosfera Maya,
- b) Supervisión técnica sobre el aprovechamiento de los recursos forestales,
- c) Control sobre el cumplimiento de las actividades programadas en el plan de manejo forestal y el plan operativo anual y
- d) Verificación que el concesionario cumpla con las condiciones jurídicas establecidas en el contrato de concesión forestal, régimen jurídico de las áreas protegidas, legislación forestal y demás leyes vigentes aplicables durante la ejecución del contrato.

El tercer supuesto jurídico, establece potestad reglamentaria, que es la facultad que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas a través de la Secretaría Ejecutiva, para impartir órdenes e instrucciones al concesionario comunitario o al concesionario industrial para el manejo de la concesión. Pero la potestad reglamentaria tiene limitaciones. En efecto el concesionante no puede dictar disposiciones que hagan más gravosa la ejecución del



contrato para el concesionario.

El cuarto supuesto jurídico reglamenta la potestad sancionadora, que es la facultad que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, durante la vigencia del contrato de concesión forestal de imponer sanciones para garantizar la debida ejecución del contrato. Las faltas contractuales que puede sancionar el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, según el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, son: por incumplimiento a las disposiciones contenidas en el plan operativo anual y por incumplimiento a las obligaciones establecidas en el contrato.

Actualmente no existe un reglamento especial elaborado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, que establezca un régimen especial de sanciones, por las faltas contractuales del concesionario. No obstante, lo anterior el poder de sancionar que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas no es un derecho, sino que es una potestad administrativa, que existe en todo contrato administrativo. De tal modo que, si en el contrato o un reglamento especial no se establecen un régimen de sanciones específicas, no significa que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas no tenga la facultad de sancionar las faltas contractuales del concesionario, sino al contrario, que incluso en ese caso podrá imponerle las sanciones que sean convenientes y razonables a la gravedad del incumplimiento contractual.

En consecuencia, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en el caso que el



concesionario incumpla a las obligaciones establecidas en el plan operativo anual, puede imponer como sanción administrativa la rescisión unilateral del contrato por incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas. En el caso que el concesionario incumpla a las obligaciones establecidas en el contrato, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, puede imponer como sanción administrativa la suspensión del contrato.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas, también puede imponer durante la ejecución del contrato las sanciones rescisorias de rescate y caducidad. El rescate cuando el concesionario cometa la falta contractual de contravenir el régimen de las áreas protegidas. La caducidad cuando el concesionario cometa la falta contractual de no cumplir con ejecutar las acciones establecidas en el plan de manejo forestal, en el tiempo programado sin que exista motivo alguno.

El quinto supuesto jurídico establece la facultad que tiene el concesionario de percibir una tarifa, que es el precio que el concesionario debe pagar por el aprovechamiento forestal comercial de los bosques que se encuentran adentro de la unidad de manejo. La tarifa no es una potestad administrativa, sino que es un derecho que nace del contrato. Pero en cuanto a lo que se refiere al cálculo de su importe es una facultad discrecional que tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas determinarla.

La tarifa debe ser justa y razonable. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece los parámetros dentro de los cuales el Consejo Nacional de Áreas Protegidas debe fijar el monto de la tarifa, de



acuerdo a cierta bases técnicas, las cuales son: de acuerdo con las potencialidades de los recursos naturales, fines de la concesión, tipo de concesionarios, sea esta comunitaria, industrial y otra, y al área territorial a utilizar, entre otros aspectos. En todo caso el monto de la tarifa debe de establecerse en el contrato.

El derecho que tiene el Consejo Nacional de Áreas protegidas a percibir una tarifa, tiene el carácter de derecho y obligación; a este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en su Artículo 12 inciso i), establece entre las obligaciones del concesionario:

“...i) Invertir los recursos financieros obtenidos de las concesiones en actividades que fomenten la conservación de la ZUM...”

La obligación anteriormente transcrita, debe analizarse en relación con la disposición jurídica, contenida en el Artículo 43 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas que establece: Ingresos. “Todos los ingresos provenientes de la concesión, así como el cobro de las fianzas y demás pagos ingresarán al fondo privativo del CONAP.”

Ahora bien, la obligación que se comenta debe interpretarse en el sentido que los recursos financieros que obtenga el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, provenientes de la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria, no forman parte de su fondo privativo, sino que tiene la obligación jurídica de invertirlos en todas aquellas actividades que fomenten la conservación de la Zona de Usos Múltiples.



La doctrina jurídica "ha aceptado, que en algunos supuestos las potestades administrativas no sólo constituyen una posibilidad, un poder de acción posible, sino que aparecen, en realidad, más bien como un "deber", es decir, como una prerrogativa que necesariamente debe ser ejercitada por la administración, cuando se presentan los supuestos para los cuales ha sido conferida."³³ Conforme la idea planteada, la potestad administrativa de dirección y control, no solo constituye un poder de acción, sino aparece también como un deber jurídico.

Por tal motivo el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en su Artículo 12, incisos: d, e, f, y g contiene un conjunto de obligaciones, que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas está obligado a cumplir durante la ejecución del contrato, que se relacionan con su potestad administrativa de dirección y control. Esas obligaciones son las siguientes:

"...d) Velar por que las concesiones cumplan con los objetivos de las mismas y los contemplados en la Ley de Áreas Protegidas.

e) Establecer y aplicar un sistema de monitoreo y evaluar del aprovechamiento de recursos forestales en el ZUM.

f) Conocer y resolver las solicitudes de aprovechamiento de productos no maderables en coordinación con los concesionarios.

³³ Escola. *Op. Cit.* Pág. 199.



- g) Emitir las normas especiales necesarias para regular el manejo de los productos maderables, no maderables y otras actividades conexas a las concesiones...”

La concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial son formas contractuales, por medio de las cuales el Consejo Nacional de Áreas Protegidas realiza parte de su actividad administrativa y cumple con su cometido estatal de conservar los bosques que se encuentran adentro de las áreas protegidas, de ahí que no pueda desvincularse de la manera como el concesionario lleva a cabo la ejecución del contrato. Por tal motivo tiene el deber jurídico de velar por que la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial cumplan con sus objetivos contractuales y los contemplados en la Ley de Áreas Protegidas.

Entre los aspectos que abarca la potestad de dirección y control, está el control sobre el aprovechamiento de los recursos forestales; por ende, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene la facultad discrecional para instrumentar todas las formas y procedimientos de control que puedan ser eficaces para controlar que el aprovechamiento de los recursos forestales que realiza el concesionario adentro de la unidad de manejo y de la Zona Usos Múltiples, se lleve a cabo en forma sostenible, regulado por medio de un plan de manejo forestal.

Dentro de la actividad de control sobre el aprovechamiento de los recursos forestales, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene la prerrogativa durante la ejecución del contrato, de conocer y resolver, todas las solicitudes que se le presenten para realizar el aprovechamiento forestal de los productos forestales no madereros, pero las



resoluciones que adopte no pueden perjudicar los derechos contractuales del concesionario, de ahí que tenga la obligación jurídica de realizarlo en coordinación con él.

Asimismo, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, como parte de su actividad de control, también tiene la atribución para emitir reglamentos especiales, para regular el aprovechamiento de los productos forestales madereros y los productos forestales no madereros, así como para regular actividades conexas a los concesiones, por ejemplo turismo comunitario.

Asimismo, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, en su Artículo 12, incisos: j y k regula una serie de obligaciones que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas está obligado a cumplir durante la ejecución del contrato, que también se relacionan con su potestad administrativa de dirección y control. Esas obligaciones son las siguientes:

"...j) Mediar en la solución de conflictos que se pretenden entre concesionarios y/o usuarios de los recursos naturales de la Reserva de la Biosfera Maya.

k) Denunciar ante la autoridad competente la comisión de delitos o faltas de las que haya tenido conocimiento directo o a través del concesionario..."

Como parte de la potestad administrativa de dirección y control, el Consejo Nacional de



Áreas Protegidas, por medio de sus empleados o funcionarios públicos, en el caso que tengan noticia criminal ya sea por medio directo o por intermedio del concesionario, tienen la responsabilidad de realizar la denuncia correspondiente, ya sea ante el Ministerio Público, Policía Nacional Civil o ante el Juzgado de Paz que tenga competencia para ello.

Entre los actos en que se compone la potestad de dirección y control, se encuentran los actos de mediación. Por consiguiente el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene la obligación de intervenir para resolver los conflictos que se presenten durante la ejecución del contrato, específicamente aquellos conflictos surgidos con ocasión de la interpretación y aplicación del contrato o del ejercicio de derechos sobre el mismo.

Dos son las formas de intervención del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en la solución de conflictos que regula el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, las cuales son: por medio de una junta de conciliación y la vía administrativa, con la intervención de la Secretaría Ejecutiva y el pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

La junta de conciliación y la vía administrativa con la intervención de la Secretaría Ejecutiva en la solución de conflictos, se encuentran reguladas en el Artículo 33 inciso b) del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: Participación del CONAP. "Si la mediación anterior



no resuelve el conflicto o diferencia, los afectados pueden optar por lo siguiente:

- b.1 Integrar una Junta de Conciliación conformada por CONAP con participación del Delegado Regional de la oficina del CONAP, el Delegado del Departamento de Vida Silvestre y Manejo Forestal de la Región VIII, y el Coordinador de la ZUM, así como por un representante de cada una de las partes en conflicto, quienes escucharán a todos los afectados e interesados y mediarán hasta alcanzar un arreglo satisfactorio para todas las partes.

- b.2 Cuando las diferencias o conflictos no pueden ser superados por las partes en forma privada, o trasciendan los derechos de éstas y pongan en peligro la buena administración de la RBM, el Secretario Ejecutivo del CONAP está facultado para intervenir y resolver el asunto en definitiva.”

La junta conciliación, se puede definir como la reunión de varias personas para resolver un conflicto, mediante un acuerdo. La junta conciliación está integrada por el Delegado Regional del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en Petén, el Delegado del Departamento de Vida Silvestre y Manejo Forestal de la Región VIII y el Coordinador de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya, así como por un representante de cada una de las partes. El procedimiento consiste en escuchar a todos los afectados e interesados y mediarán hasta alcanzar un arreglo satisfactorio para todas las partes.

La vía administrativa, con intervención de la Secretaría Ejecutiva procede por dos



causas: la primera cuando las diferencias o conflictos no pueden ser superados por las partes en forma privada, que son el arreglo directo y la amigable composición. La segunda causa cuando este en peligro la buena administración de la Reserva de la Biosfera Maya.

La vía administrativa, con intervención del pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, se encuentran regulado en el Artículo 33 inciso c) del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece:

"...c) Vía administrativa. "Si la diferencia o conflicto no se resuelve por la vía directa ni por la intermediación de la Secretaria Ejecutiva, ésta la remitirá al pleno del CONAP con todos los antecedentes, para que esta instancia emita la resolución correspondiente..."

Conforme la disposición jurídica transcrita la solución del conflicto contractual por medio de la vía administrativa, con la intervención del pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas procede cuando se han agotado los otros mecanismos para solucionar los conflictos contractuales, los cuales son el arreglo directo, la amigable composición, la junta de conciliación y la intervención de la Secretaría Ejecutiva.

Para que los arreglos privados, los promovidos por la junta de conciliación o los realizados de cualquier otra forma tengan plena validez es requisito esencial que sean



homologados o ratificados por el pleno del Consejo Nacional de Áreas Protegidas; en esa razón el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 34: Legitimidad de los Arreglos. "Los arreglos privados directos, los promovidos por un Junta de Conciliación o adoptados de cualquier otra forma, deberán ser presentados al CONAP para su aprobación y vigilancia de cumplimiento."

Los arreglos privados son el arreglo directo y la amigable composición. Se encuentran reguladas en el Artículo 33 inciso a) del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece:

"a) Arreglo directo. "Toda diferencia o conflicto surgido con ocasión de la interpretación y aplicación de un contrato de concesión o del ejercicio de derechos sobre el mismo, se resolverá por la vía directa entre los interesados, para lo cual cada parte oír a la otra, hasta arribar a un arreglo. Si no se llegará a conseguir el arreglo directo, se podrá escuchar a las municipalidades del lugar y a cualquier otra persona que avale la Secretaría Ejecutiva del CONAP, que pueda ayudar a esclarecer la situación y proponga opciones de solución..."

El arreglo directo es un procedimiento sencillo, sin formalismos, cada parte oír a la otra, hasta arribar a un arreglo. En este procedimiento no interviene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. En la amigable composición el conflicto se resuelve por la intervención



de un tercero imparcial, que puede ser una persona particular que avale la Secretaría Ejecutiva o una autoridad administrativa, que es la Municipalidad del lugar en donde surge el conflicto.

Finalmente, como parte su potestad administrativa de dirección y control, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, por medio de la Secretaría Ejecutiva tiene la obligación vigilar el cumplimiento de los acuerdos derivados del arreglo directo, la amigable composición y los promovidos por la junta de conciliación.

Una vez otorgada la concesión forestal esta otorga al concesionario un conjunto de derechos subjetivos que se encuentran regulados en el ordenamiento jurídico. Desde este punto de vista la concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria son concesiones constitutivas. A continuación, se enumeran y se explican en qué consisten dichos derechos subjetivos:

a) Derecho a exigir que el concesionario cumpla con sus obligaciones

Cuando el contrato ha quedado perfeccionado, su principal efecto es que adquiere fuerza de ley. El cuanto, al derecho privado, el Código Civil establece en su Artículo 1519, que “desde que se perfecciona un contrato obliga a los contratantes al cumplimiento de lo convenido, siempre que estuviere dentro de las disposiciones legales relativas al negocio celebrado, y debe ejecutarse de buena fe y según la común intención de las partes.” Esta disposición, hace énfasis, en que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y no queda a su arbitrio o voluntad su



cumplimiento.

En ese orden de ideas, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, dispone en su Artículo 5: Régimen Administrativo y Técnico. “En el ejercicio de la concesión se deberá observar lo relativo al cumplimiento de:

- a) Plan Maestro de la Reserva de la Biosfera Maya.
- b) Plan de Manejo y Planes Operativos Anuales de cada unidad adjudicada.
- c) Contratos públicos a suscribir entre el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y el concesionario.
- d) Disposiciones generales, técnicas y especiales que emita CONAP.”

De acuerdo con lo anterior, el contrato de concesión forestal forma parte régimen administrativo y técnico, que deben observar, tanto el concesionario, como el concesionante durante la vigencia del contrato. De tal manera conforme el principio *pacta sunt servanda*, tanto el concesionante, como el concesionario deben de cumplir con lo pactado en el contrato. De acuerdo con lo anterior, es que el concesionario tiene derecho a exigir que el concesionante cumpla con sus obligaciones, establecidas en el contrato de concesión forestal y en el ordenamiento jurídico, lo que implica que debe de hacerlo



conforme su tenor y en el plano de la buena fe, en el sentido colaborar con el concesionario en la ejecución del contrato, para que las cosas resulten bien para ambas partes.

b) Aprovechamiento forestal comercial

Si el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, se vale de la concesión forestal comunitaria y la concesión forestal industrial, como instrumentos jurídicos, para conservar los bosques que se encuentran en la Zona de Usos Múltiples, como componentes de la diversidad biológica, por medio de una actividad administrativa de manejo forestal sostenible, no pierde de vista que dicha actividad se realiza con los recursos económicos que aporta el concesionario, de tal manera que para hacer atractiva la inversión se establece en beneficio del concesionario durante la ejecución del contrato, la facultad de obtener beneficios lucrativos derivados de la comercialización de los productos forestales madereros y productos forestales no madereros provenientes del bosque, derecho subjetivo que en el derecho forestal recibe el nombre de aprovechamiento forestal comercial.

Ahora bien, el contenido del derecho subjetivo de aprovechamiento forestal comercial varía según el tipo de concesión forestal. El Artículo 7 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, dispone: Actividades permitidas en las Unidades de Manejo Concesionadas. "En las Unidades de Manejo concesionadas a comunidades está permitido el aprovechamiento y manejo



integral de productos forestales maderables, así como el uso racional de los suelos con fines agrícolas siempre y cuando estas actividades estén contempladas en un plan de manejo territorial incluido en el respectivo Plan de Manejo. En las concesiones industriales el concesionario solo podrá aprovechar los recursos maderables, quedando a disposición de CONAP que terceros aprovechen licencias, los productos no maderables. En ambos tipos de concesiones será responsabilidad de CONAP normar la utilización de servicios ambientales y de recursos naturales no renovables.”

De lo expuesto se desprende que, en la concesión industrial, el contenido del derecho subjetivo de aprovechamiento forestal comercial consiste en obtener beneficios lucrativos derivados de la comercialización de los productos forestales madereros, que se encuentran adentro de la unidad de manejo. Este derecho no se extiende a los productos forestales no madereros, que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene la facultad de otorgarlos a terceras personas interesados, por medio de una licencia forestal.

En la concesión comunitaria, el contenido del derecho subjetivo de aprovechamiento forestal comercial consiste en la autorización que tiene el concesionario comunitario de obtener beneficios lucrativos derivados de comercialización de los productos forestales madereros y los productos forestales no madereros, que se encuentran adentro de la unidad de manejo.

El concesionario comunitario, también tiene la facultad de combinar adentro de la unidad de manejo, su actividad económica de explotación de los recursos forestales con fines



agrícolas; combinación que recibe en el derechos forestal el nombre de sistema agroforestal.

Por medio de la concesión forestal, el concesionario comunitario y el concesionario industrial adquieren una serie de derechos subjetivos, que se encuentran regulados en el Artículo 13 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que dispone: “Derechos del Concesionario.

- a) Aprovechar con carácter exclusivo los bienes y servicios amparados por la concesión.
- b) Ejercer por su propia cuenta los labores, trabajos y obras aprobadas en el Plan de Manejo.
- c) Oponer su derecho frente a terceros y solicitar al CONAP su intervención cuando su derecho sea amenazado, disminuido o tergiversado.”

Del contenido de la norma jurídica transcrita, se infieren las consideraciones siguientes:

El primer supuesto jurídico establece la característica de exclusividad que tienen los derechos amparados por la concesión. La exclusividad, es una característica del derecho de propiedad, que “supone que sólo el propietario o un tercero autorizado por aquél puede aprovechar los beneficios de la cosa”.³⁴

³⁴ Baqueiro Rojas, Edgar. **Derecho civil**. t.I. Pág. 89.



Respecto al tipo de concesiones que se estudia, la exclusividad es relativa, ya que dentro de la unidad de manejo pueden coexistir otros derechos, sin que estos desnaturalicen la administración de la unidad de manejo por parte del concesionario. Por ejemplo, en la concesión industrial, los productos forestales no madereros, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, tiene la facultad de otorgarlos a terceros interesados, por medio de una licencia forestal.

El segundo supuesto jurídico establece el derecho subjetivo que tiene el concesionario de ejercer por su propia cuenta las labores, trabajos y obras aprobadas en el plan de manejo forestal. Esta facultad se relaciona con la característica de exclusividad que tienen los derechos amparados por la concesión, en ese sentido el concesionario tiene el derecho de realizar por su propia cuenta, sin la intervención del equipo técnico y asesores forestales del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, las labores, trabajos y obras aprobadas en el Plan de manejo forestal. No obstante, lo anterior este derecho se encuentra limitado, toda vez que el concesionario, no puede modificar el plan de manejo forestal sin autorización del Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

El tercer supuesto jurídico, confiere al concesionario dos derechos subjetivos. El primero oponer su derecho frente a terceros y el segundo derecho solicitar al Consejo Nacional de Áreas Protegidas su intervención cuando su derecho sea amenazado, disminuido o tergiversado.

“La oponibilidad ha sido destacada como una característica esencial de los derechos reales, que se manifiesta como el poder de hacerlos valer frente a todos, erga



omnes.”³⁵ Esta característica, también la ley la extiende a los derechos subjetivos otorgados por la concesión forestal. Por consiguiente, el concesionario, tiene el poder de hacer valer frente a todas las personas, que tienen el deber de respeto, de no molestar, ni de perturbar dichos derechos.

En relación con el derecho de solicitar al Consejo Nacional de Áreas Protegidas su intervención cuando su derecho sea amenazado, disminuido o tergiversado, debe interpretarse en el sentido que el concesionario tiene derecho al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato, cuando la ejecución del contrato se torne difícil y oneroso. “Durante la ejecución de un contrato administrativo pueden sobrevenir acontecimientos que lo impidan o perturben. Esos hechos pueden ser circunstancias exteriores o hechos de la misma administración.”³⁶ Cuando esas situaciones se producen el concesionario no está obligado a soportarlas, sino que tiene el derecho subjetivo al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato.

Durante la ejecución del contrato, puede resultar afectado el equilibrio financiero del contrato por diferentes causas: a) Hechos imputables al concesionario, b) Hecho del príncipe, actos del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en ejercicio de sus atribuciones como autoridad pública, que hagan más gravosa la ejecución del contrato. c) Por acontecimientos económicos imprevisibles, o por hechos excepcionales imprevisibles e independientes de la voluntad de los contratantes, posteriores a la celebración del el contrato, que hacen que la ejecución del contrato, para el

³⁵ Bejarano Sánchez, Manuel. **Obligaciones civiles**. Pág. 133.

³⁶ Serra Rojas. **Op. Cit.** Pág. 545.



concesionario se torne más onerosa.

En la primera causa, de conformidad con el principio riesgo ventura, el concesionario asume los riesgos, si no logra obtener los beneficios económicos por la explotación de los recursos forestales. En la segunda causa, el concesionario no está obligado a aceptar la situación más onerosa, conforme la teoría del hecho del príncipe la doctrina jurídica establece que cumplidos determinados requisitos el concesionario debe ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, por la alteración de las condiciones del contrato. La tercera causa, el concesionario tampoco está obligado a aceptar la situación más onerosa, conforme la teoría de la imprevisión el concesionario debe de continuar con la ejecución del contrato, pero el Consejo Nacional de Áreas Protegidas debe de indemnizarlo por las pérdidas sufridas.

Ahora bien, en su Artículo 12 inciso h) el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece entre las obligaciones del concesionario:

"...h) Adoptar medidas concretas para proteger la integridad de las concesiones otorgadas cuando sean amenazadas, disminuidas o tergiversadas..."

Conforme la disposición jurídica trascrita, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas debe venir en ayuda del concesionario, adoptando medidas concretas para restablecer el equilibrio financiero del contrato. Esas medidas concretas son de carácter temporal, ya



que tienen como objetivo que el concesionario regrese a una situación contractual normal.

Pero, además, el concesionario debe abstenerse de adoptar medidas que hagan más gravosa la ejecución del contrato. A este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, regula como obligación especial algunas limitaciones:

- El concesionario, no puede modificar unilateralmente los términos del contrato de concesión forestal, afectando su ejecución. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya regula en su Artículo 31: Modificación del contrato de concesión. "Cuando se presenten situaciones naturales o de fuerza mayor, en las cuales se requiera modificar substancialmente las condiciones originales del contrato, éste se podrá modificar siempre y cuando se observen las mismas formalidades de su otorgamiento." Si en todo contrato administrativo, la administración pública tiene la potestad administrativa de modificar unilateralmente sus disposiciones, en la concesión forestal industrial y en la concesión forestal comunitaria el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, únicamente puede hacerlo en mutuo acuerdo con el concesionario, de tal manera que no incidan en el equilibrio financiero del contrato.

- Obligación de mantener definida cartográfica y físicamente la zonificación de la



Reserva de la Biosfera Maya. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya regula en su Artículo 12 inciso a, como obligación del concesionario: “Mantener definida cartográficamente y físicamente la zonificación de la Reserva de la Biosfera Maya.” Conviene precisar que la Reserva de la Biosfera Maya esta zonificada en Zona Núcleo, Zona de Amortiguamiento y Zona de Usos Múltiples. La obligación que se analiza debe de interpretarse que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas durante la vigencia del contrato, no puede modificar el mapa o sea la representación geográfica de la zonificación de la Reserva de la Biosfera Maya, ni alterarla físicamente. La contravención de esta obligación encuadraría en la teoría del hecho del príncipe, por lo que alteraría las condiciones del contrato en perjuicio del concesionario, por lo que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene el deber jurídico de indemnizarlo para que pueda seguir cumpliendo con la ejecución del contrato.

Respecto a las obligaciones que debe cumplir el concesionario durante la ejecución del contrato son las siguientes:

a) Cumplir con la ejecución del contrato

En virtud del principio *pacta sunt servanda* el concesionario industrial y comunitario tienen el deber jurídico de cumplir con las obligaciones que por medio el contrato de concesión forestal haya contraído, así como cumplir con la debida ejecución del contrato. La fuerza obligatoria del contrato produce efectos jurídicos para el concesionario y son



los siguientes:

- El concesionario ha de ejecutar el contrato conforme a su tenor. Además, el concesionario debe realizar personalmente sus obligaciones, por lo que no puede subcontratar, ni requerir la colaboración de un tercero en la realización de sus obligaciones. Asimismo, el concesionario debe ejercer personalmente los derechos otorgados por la concesión, no pudiendo ceder, ni gravar dichos derechos a favor de otra persona. Todo lo anterior, salvo que estuviere autorizado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas o por el propio contrato de concesión. La contravención a las obligaciones relacionadas, el concesionario incurre en una falta contractual, que le produce como consecuencia jurídica la sanción administrativa suspensión del contrato.

- El concesionario ha de ejecutar el contrato de buena fe. A este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso h, como obligación para el concesionario “respetar los derechos de otros concesionarios y personas debidamente autorizadas, así como los derechos de las comunidades y habitantes del lugar, especialmente los derechos de paso y uso de agua.” Esta obligación en términos generales establece que el concesionario en el ejercicio de sus derechos debe de abstenerse de realizar actos de emulación, que puedan perjudicar los derechos de los demás concesionarios y los derechos de las demás personas en general. La inobservancia de esta obligación el concesionario incurre en abuso de derecho,



comete la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas, por lo que puede ser sancionado con la rescisión unilateral del contrato.

b) Obligación de prestar garantía

Posteriormente a la suscripción del contrato de concesión forestal, para que este pueda empezar a ejecutarse, el concesionario debe prestar una fianza de cumplimiento del contrato, que es el mecanismo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario. La inobservancia a esta obligación puede producir como consecuencia jurídica para el concesionario la suspensión del contrato, ya que comete la falta contractual de incumplimiento a las disposiciones del contrato de concesión forestal.

c) Obligación de observar el derecho vigente, en relación con las áreas protegidas, así como la legislación en materia social, laboral y cultural

Esta obligación se relaciona con el principio de legalidad, que es un principio fundamental en el derecho público. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso a como obligación del concesionario:

"a) Observar todas las disposiciones vigentes en relación a las Áreas Protegidas, así como la legislación en materia social, laboral y cultural..."



concesionario:

“...b) Identificar, señalar y mantener los límites de la Unidad de Manejo...”

El concesionario es el responsable del ordenamiento territorial de la unidad de manejo. Es en virtud de esta responsabilidad, el concesionario está obligado a realizar determinadas acciones: identificar los límites territoriales que marquen la separación entre las diferentes unidades de manejo que se encuentran en la Zona Usos Múltiples, colocar señales en los límites territoriales para que sirvan de guía a los usuarios y personas en general y mantenerlas durante la vigencia del contrato.

- Obligación de implementar a su costa estrategias de control y vigilancia. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso g como obligación del concesionario:

“...g) Mantener control de ingreso y permanencia de personas ajenas a las actividades de la Unidad de Manejo y/o de la propia RBM...”

Esta obligación consiste implementar estrategias de control y vigilancia, para determinar que personas ajenas a las actividades que se practican dentro de la unidad de manejo ingresan a la misma, así como vigilar su permanencia, con la finalidad de cooperar con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y otras autoridades, para la



protección de los recursos naturales y culturales.

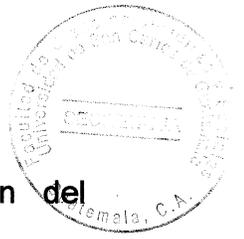
- Obligación de informar al concesionario de todas aquellas situaciones irregulares que se lleven a cabo dentro de la unidad de manejo y la Reserva de la Biosfera Maya. El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14, inciso j como obligación del concesionario:

“...j) Dar aviso en forma inmediata a la autoridad regional del CONAP, y demás autoridades competentes, de todas aquellas situaciones irregulares que se lleven a cabo dentro de la Unidad de Manejo y/o RBM...”

Esta obligación radica, en que el concesionario tiene el deber jurídico de informar de forma inmediata a la Dirección Regional del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, ubicada en el departamento de Petén, y demás autoridades competentes, por ejemplo, el Coordinador de la Zona Usos Múltiples, de todas aquellas actividades ilícitas que tenga conocimiento que se lleven a cabo en la unidad de manejo, la Zona Usos Múltiples y de la Reserva de la Biosfera Maya.

e) Obligación de construir infraestructura para el manejo de la concesión

El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva



de la Biosfera Maya, regula en su Artículo 14 inciso c como obligación del concesionario:

"...c) Abrir o habilitar brechas y caminos como infraestructura básica para la necesaria protección y manejo de la concesión, de acuerdo a lo especificado en el respectivo Plan de Manejo, aprobado por el CONAP..."

Para el debido funcionamiento de la concesión, el concesionario tiene la obligación jurídica de construir caminos nuevos, habilitar los existentes, así como construir infraestructura básica. Es importante resaltar, que las obras de caminos e infraestructura deben estar debidamente planificadas y especificadas en el plan de manejo forestal, aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, con el fin de evitar que se produzca algún daño ambiental en la unidad de manejo.

Además de lo anterior, el concesionario previo a iniciar las obras debe contar con un estudio de impacto ambiental favorable, conforme lo establecido en el Artículo 21 de la Ley de Áreas Protegidas, que establece: Impacto ambiental de rutas. "Cuando por cualquier razón las áreas protegidas tengan o deba construirseles caminos, ya sea para el transporte interno del área protegida o para transporte de uso general, estos deben ser construidos solamente si se logra un estudio de impacto ambiental favorable, presentado por el ente o empresa interesada en la construcción y aprobado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y por el CONAP. Cuando la construcción sea realizada por el concesionario, éste será el responsable de su construcción, modificaciones y mantenimiento, al menos por el tiempo que dure la concesión, salvo si



en el contrato se especifica lo contrario. En el caso de las áreas públicas, las rutas serán construidas y mantenidas por el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.”

Del análisis de la disposición jurídica trascrita, se deducen las cuestiones jurídicas siguientes: Previo iniciar las obras de caminos dentro de la unidad manejo, el concesionario debe tener un estudio de impacto ambiental favorable, aprobado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, no así por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, institución que fue abolida por medio del Decreto legislativo número 90-2000 del Congreso de la República de Guatemala. Igualmente, el estudio de impacto ambiental debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. En el caso que la construcción sea realizada por el concesionario este será el responsable de sus modificaciones y mantenimiento, al menos por el tiempo que dure la concesión, salvo si en el contrato se especifica lo contrario.

El concesionario comunitario y el concesionario industrial no son los propietarios de los caminos nuevos, ni de la infraestructura que construyan, por lo que en el contrato de concesión forestal, debe estipularse el derecho de reversión, que es “una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste, en que una vez, transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de este sin necesidad de contraprestación alguna.”³⁷ Por consiguiente, por medio del derecho de reversión al terminar el contrato de concesión, ya sea en forma normal o en forma anormal, los caminos, como la

³⁷ Acosta Romero. *Op. Cit.* Pág. 707.



infraestructura que construya el concesionario, deben pasar a ser propiedad del Estado sin que deba pagar indemnización alguna.

f) Obligación de cumplir con el pago de la tarifa; así con cualquier impuesto o arbitrio

El concesionario comunitario y el concesionario industrial obtienen un beneficio económico por el aprovechamiento forestal comercial de los recursos forestales que se encuentran adentro de la unidad de manejo, pero por dicho aprovechamiento tienen la carga de pagar una tarifa; a este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso d como obligación del concesionario:

"...d) Cumplir con los pagos o tarifas fijadas por el concesionante; así con cualquier impuesto o arbitrio derivado del derecho de aprovechamiento o manejo de la concesión..."

El concesionario, también debe cumplir con cualquier impuesto o arbitrio que establezca el Congreso de la República de Guatemala, por medio de la ley formal correspondiente, ya sea por el aprovechamiento de los recursos forestales o por el manejo de la concesión. Aunque estas medidas fiscales pueden agravar la ejecución del contrato, el concesionario tiene la obligación de soportarlas, ya que son tenidas en cuenta en el momento de celebrarse el contrato, por lo que el concesionario nada tiene que reclamarle al concesionante.



g) Obligación de presentar informes y obligación permitir inspecciones del campo

En su rol de colaborador del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en la administración de la Reserva de la Biosfera Maya, el concesionario está obligado a proporcionar informes de todas las actividades que lleven a cabo adentro de la unidad de manejo cuando le sean requeridos por el concesionante, así como la obligación permitir inspecciones de campo; a este respecto el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14, inciso e como obligación del concesionario:

"...e) Presentar informes de actividades cuando le sean requeridos por el concesionante y facilitar las inspecciones de campo..."

Las obligaciones jurídicas transcritas se configuran con la potestad administrativa de control y dirección que tiene el Consejo Nacional de Áreas protegidas durante la ejecución del contrato. Uno de los informes más importantes que debe presentar el concesionario, es el plan operativo anual, que se puede definir como el informe que contiene un programa de trabajo de todas las actividades que se ejecutarán en la unidad de manejo.

El Artículo 23 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, que establece: Planes operativos. "El primer plan operativo anual para el año calendario vigente deberá ser presentado por el ente ejecutor o administrador, 30 días hábiles después de haber



tomado la responsabilidad del manejo del área. Los posteriores planes operativos deberán presentarse al CONAP para su aprobación al menos sesenta días antes del vencimiento del plan que estuviera vigente.”

En todo caso la fecha presentación del plan operativo debe pactarse en el contrato, para una mejor certeza jurídica. El plan operativo anual, forma parte del régimen administrativo, técnico legal de las áreas protegidas que el concesionario tiene el deber jurídico de observar durante la ejecución del contrato. La inobservancia a sus disposiciones el concesionario incurre en la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas, por lo que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene la potestad administrativa de rescindir unilateralmente el contrato de concesión forestal, antes del vencimiento del plazo.

h) Obligación de conservar los bosques y proteger el patrimonio cultural

Una de las finalidades de la actividad administrativa de manejo forestal sostenible, es cumplir con objetivos ambientales, que es la conservación de los bosques. Por tal motivo el concesionario durante la ejecución del contrato tiene la tarea de realizar un aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y adoptar medidas de protección forestal.

El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, es el que se lleva a cabo por medio de un plan de manejo forestal; que es definido por la Ley Forestal, en su Artículo 4, como: Plan de manejo: “Es un programa de acciones desarrolladas



técnicamente, que conducen a la ordenación silvicultural, de un bosque, con valor de mercado o no, asegurando la conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales.”

El plan de manejo forestal forma parte del régimen administrativo, técnico legal de las áreas protegidas que el concesionario tiene el deber jurídico de observar durante la ejecución del contrato; de ahí que su cumplimiento se encuentra garantizado por medio del derecho administrativo, el derecho penal y el derecho civil.

En efecto, el incumplimiento a ejecutar las acciones establecidas en el plan de manejo forestal en el tiempo programado le puede ocasionar al concesionario la sanción administrativa de caducidad, que produce como consecuencia jurídica la terminación del contrato antes del vencimiento del plazo. En el caso que como consecuencia de incumplimiento a las disposiciones del plan de manejo forestal, se cause daño ambiental, en la unidad de manejo, en la Zona de Usos Múltiples, en la Reserva de la Biosfera Maya, el concesionario tiene la potestad administrativa de rescindir el contrato en forma unilateral.

En el caso que como resultado al incumplimiento las acciones establecidas en el plan de manejo forestal se causen daños a los recursos forestales, la persona responsable, comete el delito de incumplimiento del plan de manejo forestal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 97 de la Ley Forestal, que establece: “Quien por incumplimiento de las normas establecidas en el Plan de Manejo Forestal a probado, dañare los recursos



forestales, será sancionado en proporción al daño realizado y con multa no menor de dos mil quetzales (Q.2,000,00), con base en la cuantificación que en el terreno realice el INAB e informe a la autoridad competente. Los productos y subproductos obtenidos, quedarán a disposición del INAB.”

El elementando material del delito consiste en el incumplimiento de las normas establecidas en el plan de manejo forestal aprobado por Consejo Nacional de Áreas Protegidas, causando daños a la unidad de manejo y los recursos forestales, que se encuentran en la misma. Para la existencia del delito, se requiere básicamente: a) incumplimiento de las normas establecidas en el plan de manejo forestal. Existe incumplimiento cuando es nula, parcial o incorrecta ejecución de las actividades establecidas y aprobadas en el plan de manejo forestal, b) el plan de manejo forestal, debe estar aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, c) es preciso que como consecuencia a dicho incumplimiento se cause daño a los recursos forestales, ya que el delito de incumplimiento del plan de manejo forestal es un delito de resultado, para que se consume no es suficiente la realización de la acción, se requiere además de un resultado en el mundo exterior que es el daño a los recursos forestales.

Asimismo, como resultado al incumplimiento las acciones establecidas en el plan de manejo forestal se causen daños a la unidad de manejo y los recursos forestales, el concesionario también incurre en responsabilidad civil; que es el “nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado”.³⁸ Por consiguiente, el concesionario, por el hecho ilícito de incumplir

³⁸ Bejarano Sánchez. *Op. Cit.* Pág. 207.



las acciones establecidas en el plan de manejo forestal, cause daño ambiental a la unidad de manejo y los recursos forestales, tiene la obligación de indemnizar al Consejo Nacional de Áreas Protegidas. La cláusula de indemnización debe pactarse en el contrato.

Los bosques que se encuentran en la unidad de manejo, en un momento determinado pueden hallarse amenazados o ser afectados por los incendios forestales, así como plagas y enfermedades que pueden producir como efecto negativo su destrucción o su degradación o sea la falta de capacidad para producir servicios ambientales. Con base a lo anterior, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso f como obligación del concesionario:

"...f) Mantener sistemas pertinentes de monitoreo para detectar, prever y combatir incendios, así como plagas y enfermedades..."

En consecuencia, el concesionario para proteger los bosques de incendios forestales, de plagas y de enfermedades tiene el deber jurídico de adoptar medidas de protección forestal consistentes en: medidas de prevención para prevenir incendios forestales, así como medidas de emergencia para combatirlos y medidas de saneamiento forestal, que se pueden definir como un conjunto de medidas, que se llevan a cabo por medio de un plan de manejo forestal, que tiene como objetivo proteger el bosque de todas aquellas plagas o enfermedades que puedan degradarlos y afectar su capacidad de producir



servicios ambientales.

En relación con la protección del patrimonio cultural, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso i como obligación del concesionario:

"...i) Informar al CONAP de los sitios y piezas arqueológicas concentradas durante el ejercicio de los derechos de aprovechamiento y manejo de la concesión, el concesionario a su vez notificará al IDAEH sobre los hallazgos para los efectos pertinentes..."

Esta obligación se justifica, en que uno de los fines del manejo forestal sostenible, es el objetivo cultural que consiste en la protección del patrimonio cultural que el concesionario concentre durante la ejecución del contrato. En relación con esta obligación que se analiza, el Artículo 33 de la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, establece: Descubrimientos de bienes culturales. "Cualquier particular o empleado del Estado o del Municipio que en forma accidental descubra bienes culturales, deberá suspender de inmediato la acción que motivó el hallazgo y notificar el mismo al Instituto de Antropología e Historia de Guatemala el que ordenará la suspensión de los trabajos en tanto se evalúe la importancia del descubrimiento y se toman las acciones de salvamento por parte de arqueólogos y técnicos especializados de esa institución o debidamente autorizados y supervisados por ésta; el desacato a esta disposición dará lugar a las acciones legales correspondientes."



De acuerdo con lo anterior, el concesionario durante la ejecución del contrato, en el caso descubra sitios y piezas arqueológicas, tiene la obligación jurídica de realizar las siguientes acciones:

- Notificar al Instituto de Antropología e Historia de Guatemala, para que en el caso se ordene la suspensión de los trabajos en tanto se evalúe la importancia del descubrimiento y se tomen las acciones de salvamento.
- Informar al Consejo Nacional de Áreas protegidas como ente coordinador de la Zona de Usos múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya.

i) Obligación de obtener certificación forestal

La certificación forestal es “un proceso voluntario por el cual una tercera parte, acreditada, garantiza mediante un documento escrito que la gestión de un bosque (ya sea privado, comunitario o concesión) es realizada bajo exigentes estándares sociales, ambientales y económicos, previamente establecidos.”³⁹ La certificación forestal desempeña una función de garantía que asegura de que el concesionario al realizar la actividad administrativa de manejo forestal sostenible adentro de la unidad de manejo, lo hace en forma responsable cumpliendo con los objetivos, ambientales, económicos, culturales y sociales.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de

³⁹ Venegas Deza, Rafael. **Guía de certificación forestal**. Pág. 7.



Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso k como obligación del concesionario:

"...k) Obtener dentro de los tres primeros años de otorgada la Concesión el sello Verde o Certificación Forestal y mantenerla vigente durante el plazo del contrato de la misma..."

La obligación que se analiza consiste que el concesionario dentro de un plazo de tres años a partir de otorgada la concesión, debe someterse a un proceso voluntario para que una entidad certificadora independiente, acredite que la gestión de los bosques que lleva a cabo dentro de la unidad de manejo se realiza en forma sostenible, además la certificación forestal debe tenerla vigente durante el plazo que dure el contrato. La inobservancia de esta obligación el concesionario incurre en la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas. Por consiguiente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas tiene la potestad administrativa de rescindir en forma unilateral el contrato de concesión.

k) Obligación de desarrollar programas especiales de investigación forestal

El Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establece en su Artículo 14 inciso l como obligación del concesionario:

"...l) Desarrollar programas especiales de investigación forestal que retroalimenten el



manejo de la concesión. La información generada deberá ponerse a disposición del CONAP.”

La investigación forestal es el estudio amplio o profundo sobre los bosques y los recursos forestales. La investigación forestal “incluye la investigación sobre productos forestales. Abarca la investigación sobre la naturaleza y funcionamiento de los árboles, bosques, sus componentes y sus productos, sobre el papel de los árboles y los bosques en la utilización de las tierras y sobre cómo puede ser modificado este papel, así como sobre las influencias recíprocas entre la población, los bosques y la silvicultura.”⁴⁰

Es importante decir que toda la información que obtenga el concesionario, como resultado de la investigación forestal, por medio del derecho de reversión pasa a ser propiedad del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, sin que deba pagar indemnización alguna.

La unidad de manejo que es un área territorial claramente delimitada, adentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya. La unidad de manejo en cuanto su naturaleza jurídica es un bien público del Estado de uso no común. Con respecto a estos bienes el Código Civil, en su Artículo 461 establece: Aprovechamientos de bienes nacionales. “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Estudio FAO: Montes. No.102. Manejo de la investigación.** Pág. 1.



requisitos que establecen las leyes respectivas.”

En consecuencia, el concesionario comunitario y el concesionario industrial, por medio del contrato de concesión forestal, adquieren el uso y la administración de la unidad de manejo para realizar una actividad administrativa de manejo forestal sostenible de los bosques que se encuentran adentro de dicha unidad de manejo, pero con las restricciones reguladas en el Artículo 15 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, que establece: Prohibiciones al concesionario.

"a) En ningún caso las Unidades de Manejo otorgadas en Concesión podrán ser objeto de titulación supletoria o cualquier otro medio o procedimiento tendiente a la adquisición.

b) El uso de fuego sin control para fines de agricultura y caza dentro de la Unidad de Manejo.

c) Destinar el área concesionada a otros fines no previstos en el contrato respectivo y el plan de manejo forestal.

La transgresión de las prohibiciones antes citadas dará lugar a presentar la respectiva denuncia ante las autoridades competentes y a la deducción de responsabilidades legales correspondientes.”



La unidad de manejo como bien público del Estado de uso no común, es inalienable e imprescriptible, por lo que no se le puede ceder, gravar ni vender legalmente, ni tampoco se puede adquirir su dominio por usucapión. De ahí que el Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, establezca como prohibición expresa que la unidad de manejo otorgada en concesión no podrá ser objeto de titulación supletoria o cualquier otro medio o procedimiento tendiente a la adquisición de esta en propiedad.

La contravención a esta prohibición, el concesionario puede ser sancionado con la rescisión unilateral del contrato, ya que comete la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas.

El concesionario tiene la restricción usar fuego sin control para fines de agricultura y caza adentro de la unidad de manejo. La Ley Forestal establece en el Artículo 38: Fuegos controlados. "El uso de fuegos controlados en áreas boscosas será permitido únicamente si está incluido en el Plan de Manejo aprobado por el INAB. Cualquier otra práctica de quema en bosques, queda totalmente prohibida. En los terrenos aledaños a los bosques, quien realiza quemas deberá tomar las medidas preventivas para evitar un incendio forestal y será responsable en caso de provocar un incendio en bosques aledaños. Los infractores serán sancionados como lo establece el artículo 89 de la presente ley."

En consecuencia, es lícito el uso de fuego adentro de la unidad de manejo para fines de agricultura y caza, si se realiza por medio de un plan de manejo forestal aprobado por el



Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Es ilícita, cualquier otra práctica de quema en bosques, aunque el fuego sea controlado, si no se lleve a cabo por medio de un plan de manejo forestal. Por el incumplimiento a la prohibición de usar fuego sin control para fines de agricultura y caza dentro de la unidad de manejo, el concesionario puede ser sancionado con la rescisión unilateral del contrato, ya que comete la falta contractual de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas.

Asimismo, en el caso que como resultado al incumplimiento de la prohibición de usar fuego sin control para fines de agricultura y caza dentro de la unidad de manejo, se provoque un incendio forestal, el concesionario incurre en responsabilidad penal, ya que la persona responsable comete el delito de incendio forestal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 93 de la Ley Forestal, que establece: "Quien provocare incendio forestal será sancionado con multa equivalente al valor del avalúo que realice el INAB y prisión de dos a diez años. En caso de reincidencia, la prisión será de cuatro a doce años. Quien provocare incendio forestal en áreas protegidas legalmente declaradas, será sancionado con multa equivalente al valor del avalúo que realice el CONAP, y prisión de cuatro a doce años. En caso de reincidencia la prisión será de seis a quince años. Para cada incendio forestal, se deberá abrir un proceso exhaustivo de investigación a efecto de determinar el origen y una vez establecido, se procederá en contra del o los responsables, de acuerdo a lo indicado en los párrafos anteriores."

El elemento material del delito consiste en la acción de causar o producir un incendio forestal. En cuanto al elemento interno está integrado por el conocimiento de que el fuego puede provocar un incendio forestal y dañar los bosques. También existe culpabilidad en



el agente, aunque su intención no sea delictuosa, cuando tiene conocimiento que su actuar estaba prohibido, caso específico que el agente infrinja el precepto contenido en el Artículo 38 de la Ley Forestal, el cual ya fue analizado. En este caso concreto el delito de incendio forestal adopta la modalidad del delito omisión por comisión, ya que del Artículo 38 relacionado, surge la figura jurídica de posición garante a ciertos individuos, de conformidad con el Artículo 18 del Código Penal, que establece que: "Quien, omita impedir un resultado que tiene el deber jurídico de evitar, responderá como si lo hubiere producido."

Por consiguiente, el concesionario por medio del contrato de concesión adquiere la responsabilidad de conservar los bosques, por lo que tiene el deber jurídico de adoptar medidas de protección forestal para evitar incendios forestales que puedan surgir adentro de la unidad de manejo.

Finalmente, el Artículo 15 del Reglamento de Normas para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, contiene limitaciones que se consideran de interés general para el uso y administración de la unidad de manejo, las cuales son destinar el área concesionada a otros fines no previstos en el contrato de concesión y el plan de manejo forestal. La contravención a estas prohibiciones el concesionario incurre en responsabilidad administrativa, ya que comete las faltas contractuales de incumplimiento al régimen legal de las áreas protegidas e incumplimiento a las disposiciones del contrato, por lo que puede ser sancionado con la rescisión unilateral del contrato o la suspensión del contrato según el caso.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La concesión forestal industrial y la concesión forestal comunitaria han sido instrumentos jurídicos útiles para el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, para conservar los bosques que se encuentran en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya, ya que regulan su uso y aprovechamiento por medio de un manejo forestal sostenible. No obstante lo anterior en la actualidad, no se han otorgado concesiones forestales a otras áreas protegidas. Situación que genera que muchos bosques de propiedad estatal que se encuentran en dichas áreas, se encuentren en peligro en cuanto a su conservación, ya que su uso y el aprovechamiento de los recursos forestales no están sujetos a un control en forma eficiente por parte de la administración pública, debido a la falta de recursos públicos, así como falta de capacidad institucional; por lo que necesitan la colaboración de personas particulares.

Con base a lo expuesto, se recomienda que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, debe de crear una política forestal y marco jurídico adecuado para fomentar la inversión privada para el manejo forestal sostenible de los bosques propiedad del Estado que se encuentran adentro de las áreas protegidas por medio del sistema de concesiones forestales.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 8ª ed. México: Ed. Porrúa, 1988.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgar. **Derecho civil**. México: Ed. Oxford University Press Harla, 1997.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgar. **Introducción al derecho ecológico**. México: Ed. Oxford University Press Harla, 1997.
- BEJARANO SANCHEZ, Manuel. **Obligaciones civiles**. 5ª ed. México: Ed. Oxford University Press Harla, 1999.
- DROMI, José Roberto. **El acto administrativo**. Argentina: Ed. Ciudad de Argentina, 1997.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Argentina: Ed. Depalma, 1990.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México: Ed. Mc Graw-Hill, 1997.
- GALLARDO GALLARDO, Enrique. **Manual de derecho forestal**. Chile: Ed. Corporación Nacional Forestal, 2013.
- <http://www.cpfweb.org/32860-0320885fa8348ae8873d12d6006e1298.pdf>. (Consultado: 15 de enero de 2018).
- http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm#P0_0. (Consultado: 15 de enero de 2018).
- http://www.fao.org/docrep/005/Y2328S/y2328s03.htm#P0_0. (Consultado: 15 de enero de 2018).
- <http://www.fao.org/forestry/nwfp/6388/es/>. (Consultado: 15 de noviembre de 2017).
- <http://www.fao.org/forestry/sfm/85084/es/>. (Consultado: 15 de diciembre de 2017).
- <https://www.millenniumassessment.org/documentsdocument.3aspxpdf>. (Consultado: 15 de noviembre de 2017).
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo**. México: Ed. Harla, 1991.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo**. México: Ed. Harla, 1997.
- MEZA DUARTE, Eric. **Compendio de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Punto Creativo, 2012.



MONTERROSO, Ileana. **Extracción de xate en la reserva de la Biosfera Maya: Elementos para una evaluación de su sostenibilidad.** Guatemala: Ed. Flacso, 2007.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Estudio FAO: Montes. No.102. El manejo de la investigación forestal.** Roma, Italia: Ed. FAO, 1994.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Estudio FAO: Montes. No.165. Reforma de la tenencia forestal. Cuestiones, principios y proceso.** Roma, Italia: Ed. FAO, 2011.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Compendio de derecho civil.** 10ª ed. México: Ed. Porrúa, 1978.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** 14ª ed. México: Ed. Porrúa, 1998.

VÁSQUEZ ALFARO, José Luis. **Derecho forestal.** México: Ed. Mc Graw-Hill, 1997.

VENEGAS DEZA, Rafael. **Guía de certificación forestal.** Colombia: Ed. Fondo Mundial para La Naturaleza (WWF), 2007.

Legislación:

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

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Decreto 9-96, Congreso de la República de Guatemala. 1996.

Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. Decreto 13-98, Congreso de la República de Guatemala, 1998.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Decreto 55-96, Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Decreto 15-95, Congreso de la República de Guatemala, 1995.

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Decreto 47-78, Congreso de la República de Guatemala, 1978.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. Decreto 63-79, Congreso de la República de Guatemala, 1980.



- Convenio de las Naciones Unidas Sobre la Diversidad Biológica.** Decreto 5905, Congreso de la República de Guatemala, 1995.
- Convenio Internacional de las Maderas Tropicales.** Decreto 36-2010, Congreso de la República de Guatemala, 2010.
- Código Civil.** Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, 1963.
- Código Penal.** Decreto 17-73, Congreso de la República de Guatemala, 1973.
- Ley de Áreas Protegidas.** Decreto 4-89, Congreso de la República de Guatemala, 1989.
- Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala.** Decreto 2-2015.
- Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal y Agroforestal.** Decreto 51-2010, Congreso de la República de Guatemala, 2010.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.** Decreto 68-86, Congreso de la República de Guatemala, 1986.
- Ley Forestal.** Decreto 101-96, Congreso de la República de Guatemala, 1996.
- 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, Congreso de la República de Guatemala, 2013.
- Ley para el Aprovechamiento y Comercialización del Chicle y para la Protección del Árbol del Chicozapote.** Decreto 99-96, Congreso de la República de Guatemala, 1996.
- Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.** Decreto 26-97, Congreso de la República de Guatemala, 1997.
- Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas.** Acuerdo gubernativo 759-90, Presidencia de la República de Guatemala, 1990.
- Reglamento de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala.** Resolución JD.03.28.2017, Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, 2017.



Reglamento de la Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal. Resolución 01.31.2017, Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques.

Reglamento de la Ley Forestal. Resolución 01.43.2005, Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, 2005.

Reglamento para el Aprovechamiento del Mangle. Resolución 01.25.98, Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, 1999.

Reglamento para el Aprovechamiento Forestal de Consumo Familiar. Resolución JD.03.37.2015, Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, 2015.

Reglamento para el Manejo de Plantaciones y Áreas Productoras de Semilla de Pinabete. Acuerdo gubernativo 198-2014, Presidencia de la República de Guatemala, 2014.

Reglamento para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya. Acta 15-98, Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, 1998.

Normativo de Regentes Forestales en Áreas Protegidas. Resolución 06-27-2013, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, 2014.

Normativo para la Administración de Garantías de Recuperación Forestal en Áreas Protegidas. Resolución 10-15-2014, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, 2014.