

Serie Técnica
Informe Técnico No. 278

Colección Manejo Forestal en
la Reserva de la Biosfera Maya
Petén, Guatemala
Publicación No. 4

DEFINICION Y ANALISIS DEL MARCO LEGAL PARA
CONCESIONES DE PRODUCTOS FORESTALES
NO MADERABLES EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA MAYA,
PETEN, GUATEMALA

✓
Elisa Colom de Morán

CONSEJO NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

Publicación patrocinada por
USAID/Guatemala

CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE
INVESTIGACION Y ENSEÑANZA

Turrialba, Costa Rica

1996

INDICE

I. PRESENTACION	v
II. INTRODUCCION	1
III. DESCRIPCION DE LA LEGISLACION	
A. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA	5
B. LEY DE AREAS PROTEGIDAS, Decreto del Congreso 4-89 del 10 de enero de 1989	6
C. POLITICA Y PLANIFICACION	6
1. Aprovechamiento	7
2. Conservación	7
3. Régimen fiscal y financiero	8
4. Régimen penal	8
5. Administración	8
6. Régimen transitorio	8
D. DECRETO DE LA RESERVA DE BIOSFERA MAYA (DC 5-90, 30 de enero de 1990)	8
E. REGLAMENTO DE LA LEY DE AREAS PROTEGIDAS (Acuerdo Gubernativo 759-90, 22 de agosto de 1990)	10
1. Definiciones.....	10
2. Políticas y planificación	11
3. Modalidades para el aprovechamiento de la vida silvestre	13
IV. NORMAS DE ADJUDICACION DE CONCESIONES	20
V. CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS UNIDADES DE MANEJO	25
VI. LINEAMIENTOS PARA PLANES DE MANEJO	26
VII. PLAN MAESTRO DE LA RBM	29
VIII. LEGISLACION PARA EXTRAER CHICLE	31
A. REGLAMENTO PARA LA EXTRACCION, EXPLOTACION Y FINANCIAMIENTO DEL CHICLE, FYDEP. (Acuerdo Gubernativo del 14 de agosto de 1959; modificado por acuerdo gubernativo 272, del 8 de junio de 1960).	32
B. DECRETO 93-70 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA (26 de noviembre de 1970)	33
C. DECRETO 79-79 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA (29 de noviembre de 1979)	33
D. ACUERDO GUBERNATIVO N 523-90 (21 de mayo de 1990.)	34
E. ACUERDO GUBERNATIVO N 1164-09 (23 noviembre de 1990, modifica el Art. 2 del Acuerdo Gubernativo 523-90.)	34
F. ACUERDO GUBERNATIVO N 729-91 (21 de octubre de 1991)	35
IX. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INDIVIDUALIZADAS	36
A. CONTRATOS	36
1. Compraventa.....	36
2. Aprovechamiento y extracción	36
3. Servicio de bodega, manejo, empaque y traslado	37
4. Transporte.....	37
X. LEGISLACION RELACIONADA	38

XI.	ANALISIS LEGAL	39
	A. Concesión	39
	B. Permiso	42
	C. Licencia y Autorización	43
XII.	CONCLUSIONES	47
XIII.	RECOMENDACIONES	49
XIV.	LITERATURA CONSULTADA.....	51

I. PRESENTACION

En 1990, en Guatemala se estableció la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) en el norte de Petén con una extensión aproximada de 1,5 millones de ha. Desde esa fecha, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), ha estado aplicando su experiencia al manejo de los recursos naturales en esta zona de tanta importancia.

El CATIE apoya las iniciativas del manejo sostenible en la RBM, con el fin de comprobar que la estrategia de "conservar produciendo y producir conservando" es válida.

Para concretizar el esquema de concesiones aprobada por el estado guatemalteco en 1994, el CATIE provee asesoría técnica al Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP). En octubre de 1995, inició con la ejecución del Proyecto CATIE/CONAP, patrocinado por USAID/Guatemala como parte de su Proyecto de la Biosfera Maya. Este esfuerzo colaborativo propone agilizar y completar el sistema de concesiones, con el fin de fomentar el patrón de manejo forestal sostenible en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya.

La creación de la RBM, dio paso a la necesidad de establecer los lineamientos generales que orientan su manejo y administración. El Proyecto CATIE/CONAP está desarrollando normas técnicas pautas legales y la estructura administrativa, en colaboración con otras organizaciones como el Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable (IDEADS).

En este documento, la Licda Elisa Colom de Morán presenta una definición y análisis del marco legal para concesiones de productos forestales no maderables (principalmente chicle, xate y pimienta), en tierras del estado guatemalteco. El documento forma parte de la consultoría por IDEADS a CATIE; y se completará con la definición de las bases de contratación, un sistema de pago y una guía sencilla sobre los mismos.

El estado guatemalteco ya ha tomado la decisión progresista de promover las concesiones forestales como una estrategia económica y conservacionista para la RBM. Esta obra representa un paso más en el cumplimiento de sus objetivos para Petén.

Steven P. Gretzinger
Líder, Proyecto CATIE/CONAP

II. INTRODUCCION

El marco legal general para el aprovechamiento de productos forestales no maderables, como *Manilkara zapota* (chicle), *Chameadorea* sp. (xate) y *Pimienta dioica* (pimienta); está integrado por un conjunto de normas constitucionales, ordinarias, reglamentarias, y las disposiciones administrativas, (generales, especializadas, y individualizadas) organizadas jerárquicamente. Este marco legal, además, está directamente relacionado con otras leyes del ordenamiento jurídico nacional.

La legislación de áreas protegidas y de medio ambiente innovan, a partir de 1987, la estructura del sistema legal general, pues incorporan concretamente las relaciones entre hombre-naturaleza y con ellas se inicia una nueva era jurídica para Guatemala. Sin embargo, varios aspectos de esta nueva legislación habían sido incorporados en leyes de recursos naturales, como por ejemplo, el Reglamento para la Explotación de Chicle en el departamento de Petén emitido en 1928; el Reglamento de Piscicultura y Pesca, de 1932, la Ley Forestal de 1945, la Ley de Transformación Agraria de 1962, el Reglamento para el Aprovechamiento del Fruto de la Pimienta Gorda de 1968, la Reglamentación de Riego de 1970-1972 y otras. Por lo tanto, también es importante tomar en cuenta la práctica administrativa para el otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, especialmente, de la vida silvestre.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico guatemalteco aún no ha incorporado legislación especial que regule figuras producto de la práctica social, como es el caso de las comunidades que han existido desde hace cientos de años en la Reserva de Biosfera Maya (RBM). Por otra parte, no se han modernizado textos comunes, como la legislación penal y civil, pues las faltas, delitos y sanciones por ejemplo, en el campo del medio ambiente no han sido incorporados a la ley penal. También es necesario, en este sentido, tomar en cuenta aspectos sobre propiedad, daños y perjuicios y otros, a la legislación civil. Todo esto limita el alcance real para la aplicación de la legislación ambiental.

El presente informe consta de una introducción sobre aspectos generales del ordenamiento jurídico y la forma de cómo la legislación referente al ambiente la innova. Se describe el contenido de los textos jurídicos y se formulan algunas observaciones. Luego, se presenta un análisis de los mismos, y se arriba a conclusiones y se proponen recomendaciones.

Las mayores dificultades encontradas fueron: la inconsistencia de la Ley de Areas Protegidas respecto de las concesiones; la falta de coherencia de las Normas de Adjudicación con la Ley y el Reglamento; y la falta de rigor y consistencia jurídica de éstas.

Por ello, se recomienda el replanteamiento del contenido de estas normas, así como circunscribirlas exclusivamente a los elementos de la concesión, para dejar otros temas relacionados, a normativos diferentes y con ello concretar y asegurar el proceso de otorgamiento y monitoreo de las concesiones.

El análisis también demostró la necesidad de incorporar el elemento jurídico al proceso mismo de la política y la planificación de las áreas protegidas como una estrategia para asegurar la legislación de productos basados en la legislación nacional y que a la vez sean prácticos y adecuados para Guatemala.

III. DESCRIPCION DE LA LEGISLACION

Las instituciones y principios jurídicos supremos están contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en adelante Constitución; las normas de observancia general las define la Ley de Areas Protegidas, en adelante la Ley. Por su parte, el Reglamento desarrolla el contenido y la extensión de las instituciones normadas por la Ley; las disposiciones administrativas operativizan una, dos o todas las instituciones y/o principios regulados por la Ley y el Reglamento. Las disposiciones administrativas individualizadas aplican la Ley a casos concretos; por ejemplo, los títulos de una concesión o licencia. El siguiente listado indica los textos jurídicos y niveles jerárquicos de las leyes, que son parte del sistema de las áreas protegidas:

Texto legal	Jerarquía
Constitución	1 Suprema
Ley de Areas Protegidas	2 Ordinaria/General
Decreto N . 5-90: Reserva de la Biosfera Maya	2 Ordinaria/Especial
Reglamento de la Ley de Areas Protegidas	3 Reglamentaria/ General
Plan Maestro de la RBM	4 Disposición/ Administrativa/ General
Normas de Adjudicación de Concesiones	4 Disposición Administrativa/ General
Criterios para determinar la ubicación y demarcación de las Unidades de Manejo (UM) dentro de la RBM	5 Disposición/ Administrativa/ Especial
Líneamientos para la elaboración de Planes de Manejo en las Areas de Uso Múltiple de la RBM	5 Disposición/ Administrativa/ Especial
Título de Concesión	6 Disposición Administrativa/ individual

De conformidad con la Ley, también constituyen instrumentos jurídicos para el aprovechamiento del chicle, xate y pimienta en la RBM los siguientes documentos: Planes Operativos Anuales, del Plan Maestro; Plan de Manejo; Planes Anuales de Trabajo; y los Informes de Trabajo.

Respecto del chicle, además rigen las disposiciones siguientes:

Texto Legal	Jerarquía
Declaratorio/Interés Público Centro de Previsión Médico Social/SUCHILMA	2 Ordinaria/Especial
Ley del Chicle	2 Ordinaria/Especial
CONAP/autoridad chicle	3 Reglamentaria/Especial
Constitución/administración fideicomiso/fondo chicle	3 Reglamentaria/Especial
Reglamento para la Extracción, Explotación y Financiamiento del Chicle	3 Reglamentación/Especial

Por otra parte, el aprovechamiento de la vida silvestre está regido por el Convenio Mundial sobre la Biodiversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro, Brasil en 1992 y el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres Prioritarias en América, suscrito en Managua, Nicaragua en 1992. Los Convenios aprobados por el Congreso de la República de Guatemala tienen rango de Ley Ordinaria.

La característica fundamental del orden jerárquico legal es la supremacía de la norma constitucional sobre la ordinaria; de ésta sobre la reglamentaria; y así sucesivamente. Es decir, una norma de menor jerarquía no puede modificar ni regular más allá de lo contemplado por la ley superior; y la técnica legislativa recomienda no repetir o transcribir en normas menores los mandatos de las leyes ordinarias y reglamentarias; y mucho menos redefinirlos y modificarlos.

Este orden, además, guarda coherencia respecto a las categorías, instituciones, conceptos y definiciones legales, pues éstos se fundan en doctrina e historia del derecho, producto de la práctica social, lo que les imprimen forma, contenido y extensión.

El objetivo del orden jerárquico y de la coherencia y armonía entre disposiciones constitucionales, ordinarias y reglamentarias es dar certeza y seguri-

dad jurídica al proceso de desarrollo de las áreas protegidas; de lo contrario la legislación misma provocará confusión y desorden, la inobservancia de sus disposiciones por parte de los usuarios y la dificultad para su aplicación por parte de las autoridades.

Como el sistema legal referente a las áreas protegidas forma parte del ordenamiento jurídico general, interfiere y depende de legislación relacionada con las concesiones para el aprovechamiento de productos no maderables a saber:

Texto Jurídico	Jerarquía
Código Municipal	2 Ordinaria/General
Ley del Organismo Judicial	2 Ordinaria/General
Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	2 Ordinaria/General
Ley Forestal	2 Ordinaria/General
Reglamento de la Ley Forestal	3 Reglamentaria/General

A. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

Los principios constitucionales particulares en materia de áreas protegidas y productos silvestres del bosque, declaran de interés nacional las instituciones jurídicas de la **conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación**; otorgan a los parques nacionales, reservas y refugios naturales el carácter de **bienes inalienables** (Art. 64). Por otra parte en el Art. 97 se instaura el **uso racional de la flora, fauna, tierra y agua**; así como el concepto del **desarrollo económico, social y ecológico armónico** (Art. 97); y el régimen constitucional forestal incluye las gomas, resinas y productos vegetales no cultivados como parte de esta legislación especial (Art. 126).

Conforme a la Constitución, el fin último del Estado es el bien común, (Art. 1); los derechos humanos y derechos sociales constitucionales protegen, entre otros, las comunidades indígenas, (Art. 57); Conforme al régimen económico y social, basado en la justicia social, el Estado debe orientar la economía nacional hacia la utilización de los recursos humanos y naturales en función de incrementar la riqueza y su equitativa distribución; y está obligado a promover actividades agrícolas productivas; normar el uso eficiente y conservación de los recursos naturales e impulsar programas de desarrollo rural (Art. 118 y 119, literales a, c y j).

Por lo tanto, los derechos de uso otorgados a comunidades y el aprovechamiento de chicle, xate y pimienta, se inscriben dentro de estos principios.

B. LEY DE AREAS PROTEGIDAS, Decreto del Congreso 4-89 del 10 de enero de 1989

La Ley de Areas Protegidas fue emitida por mandato constitucional expreso; es de carácter general y especial pues no sólo rige sobre todos los habitantes y el territorio nacional, sino además regula de forma particular el aprovechamiento y conservación de la vida silvestre de las áreas protegidas.

Los **bienes jurídicos tutelados** son, en general, las **áreas protegidas** y sus diferentes **categorías de manejo**; y en particular, la **vida silvestre, la flora y fauna silvestre y las plantas o animales silvestres** contenidos en las primeras. Es importante señalar que no define ni incluye en parte alguna los conceptos de productos maderables y productos no maderables.

Aún cuando el chicle es un producto de la flora silvestre y la Constitución lo incluye dentro del régimen legal del bosque, la Ley Forestal remite a la de áreas protegidas el aprovechamiento de las gomas y resinas de origen forestal situadas en aquellas, (Art. 8).

Se puede concluir que el aprovechamiento del chicle, xate y pimienta dentro de la RBM se rige por la legislación de áreas protegidas.

Conforme los criterios generales en materia de política de regulación de los recursos naturales, la Ley de Areas Protegidas comprende los aspectos generales para lograr el aprovechamiento sostenido, a través de las instituciones jurídicas relacionadas con política y planificación, aprovechamiento, conservación, régimen financiero, monitoreo, vigilancia y control, infracciones, sanciones, administración y régimen transitorio. Sin embargo, algunos temas no comprenden de forma integral sus instituciones básicas, tal el caso de las formas para otorgar derechos de aprovechamiento y la conservación de la vida silvestre.

A continuación se agrupan las disposiciones de la Ley por temas jurídicos, se describen las instituciones, se comentan sólo aquellas que afectan directamente la presente investigación y se analizan hasta el siguiente capítulo.

C. POLITICA Y PLANIFICACION

Forman parte de la política y planificación los conceptos jurídicos de Area Protegida, Art. 7; Categorías--Reserva de Uso Múltiple, Art. 8; Plan Maestro Art. 18, Plan Operativo, Art. 18 y Registros Art. 75.

Conforme a la Ley, el objeto de las áreas protegidas es " *la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y la fauna silvestre, recursos conexos y sus interrelaciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, . . .*", (Art. 7). En función de lograr esos objetivos deben otorgarse derechos de uso en la RBM, sea para productos maderables o no maderables, sin olvidar que el fin último del Estado es lograr el bien común (Art. 1 de la Constitución).

La Ley sólo expresa las categorías de manejo, entre éstas las reservas de la biosfera, pero no las regula (Art. 8); define que cada área será aprovechada con base en un plan maestro, pero tampoco norma los contenidos generales de éstos, Art. 18.

Es preciso resaltar la importancia de la institución del Registro, como expresión del catastro e inventario físico de un área y sus recursos; en el cual se anotan las inscripciones de los derechos de uso otorgados en las áreas protegidas. El Registro permite llevar el balance del aprovechamiento de la vida silvestre, asegura los derechos de los particulares y protege los intereses del Estado. La visión actual de Registro es sumamente pobre y se limita al de personas, investigadores, coleccionistas, o bien a las especies en peligro de extinción, amenazadas o exóticas.

1. Aprovechamiento. La Ley define el aprovechamiento de la flora y fauna silvestre como la acción de búsqueda, recolección extracción, reproducción, captura o muerte de ejemplares de plantas o animales silvestres, (Art. 33), tal es el caso del chicle pues se extrae el latex y del xate y la pimienta, ya que se colectan. Las instituciones jurídicas para el aprovechamiento las define en Concesión, Art. 19, Licencia, Art. 69 p) y 76, Permiso, Art. 69 p) y Autorización, (Art. 35, 47 y 52).

La concesión la refiere al aprovechamiento de las áreas protegidas, Art. 19; la licencia, al aprovechamiento, caza, pesca deportiva, transporte, tenencia comercial, manejo, exportación y comercialización (Art. 76). Por su parte, el permiso, al aprovechamiento de vida silvestre por concesionarios forestales, está regulado por el Art. 36 y la autorización, al aprovechamiento de productos de la vida silvestre, se rige por el Art. 35. La investigación, está regulada por el Art. 47 y las actividades de corte, recolecta, caza, captura, transporte, tenencia comercial, intercambio, investigación o comercialización, se establecen según el Art. 52.

2. Conservación. La conservación se expresa en el principio de Resguardo de Recursos Naturales, Art. 55; y en aquellas del monitoreo, vigilancia y control. (Art. 78).

La Ley no incluye normas generales de conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural o de la vida silvestre, figuras instituidas por la Constitución según el Art. 64.

3. Régimen fiscal y financiero. El régimen fiscal exonera impuesto territorial a quienes dediquen sus propiedades a reservas naturales, conforme el informe anual de la Secretaría Ejecutiva (Art. 31); y hasta del 50 % del impuesto sobre renta a las personas dedicadas a la investigación, fomento y desarrollo de áreas, sobre los rentas gravables producidas por estas actividades, Art. 32.

El régimen financiero incluye como parte del presupuesto del CONAP, el producto de los aprovechamientos otorgados conforme la Ley, Art. 80 g); el cual se genera mediante tarifas fijadas anualmente por CONAP.

4. Régimen penal. El régimen penal que rige las áreas protegidas se expresa en Faltas, Acciones Ilícitas y Sanciones Administrativas, según los artículos 81, 82, 83 y 84 y la Acción Popular de Denuncia (Art. 85).

Es necesario resaltar dos aspectos. Primero, este régimen no incluye sanciones específicas por acciones u omisiones que resulten en incumplimiento de sus disposiciones, como corresponde a un régimen punitivo administrativo; segundo, crea la figura de acciones ilícitas, lo cual es competencia exclusiva de la ley penal y por lo tanto son contrarias a la Ley.

5. Administración. Se expresa con la creación del sistema nacional de administración y coordinación de las áreas protegidas (artículos 2, 4, 59, 60 y 62); y al definir las funciones y atribuciones del Consejo y del Secretario Ejecutivo, Artos. 69 y 70. Observa el elemento de la descentralización y desconcentración; y se incorporan a la administración otros agentes, como los Regentes, Art. 54 y las empresas supervisoras.

6. Régimen transitorio. Se expresa mediante los Artículos. 20 y 92; supone el establecimiento de puentes entre la situación previa a la Ley y la proyectada por ésta. Su objetivo es permitir un proceso de cambio y adaptación, mediante el cual no sólo se respeten derechos adquiridos sino, además, su ejercicio se acomode a las nuevas condiciones jurídicas.

D. DECRETO DE LA RESERVA DE BIOSFERA MAYA (DC 5-90, 30 de enero de 1990)

El decreto 5-90 del Congreso de la República declara área protegida la Reserva Maya (Art. 1); bajo la categoría de manejo de Reserva de la Biosfera (Art. 2) y como zonas de manejo define las siguientes:

- 1) **Area núcleo, la cual delimita físicamente**
- 2) **Area cultural**
- 3) **Area de usos múltiples**
- 4) **Areas de recuperación, cuya delimitación remite al Plan Maestro**
- 5) **Zona de amortiguamiento, definida como la franja de 15 km, medida a partir de la línea exterior de la Reserva (Artículos 2, 5 y 6).**

En el campo, todas estas áreas no han sido delimitadas físicamente y por lo tanto no pueden manejarse como manda la ley.

Su administración la asigna a tres entes: en general al CONAP; el Parque Tikal, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, en adelante IDAEH; el Biotopo Protegido Laguna del Tigre-Río Escondido, San Miguel La Palotada - El Zotz y Dos Lagunas, al Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos, en adelante CECON. Incorpora la figura de la coordinación para integrar las actividades de estos entes, *"Comité Coordinador de la Reserva Maya"* (Arts. 3 y 4).

La Reserva se ubica según el Art.1, en los municipios de Melchor de Mencos, Flores, San José, San Andrés y La Libertad, departamento de Petén; legalmente tiene un área aproximada de un millón de hectáreas, dentro de los límites expresamente definidos en esta Ley.

El Decreto 5-90 norma especialmente los objetivos y prohibiciones de las áreas núcleo, áreas culturales, de uso múltiple y de recuperación, los cuales ratifican los establecidos en la Ley. Nuevamente se resaltan los objetivos de la zona de uso múltiple, pues en función de ellos deben otorgarse derechos de aprovechamiento. Estos son: amortiguar los impactos de las áreas núcleo y el uso sostenible de los recursos, pues las actividades de aprovechamiento del chicle, xate y pimienta son sostenibles y contribuyen, además, a la protección y conservación del bosque (Artículos. 2, 5 y 6). Además, vencidos los derechos preexistentes la Ley incorpora todas las actividades al Plan Maestro de la RBM, Art. 6 segunda y tercera oración; en concordancia con el Art. 92 de la Ley.

Con el propósito de asegurar los objetivos generales de la Ley, Art. 5, el Art. 7 del DC 5-90 (Ley de RBM) expresamente manda se emitan normas para prevenir lo siguiente:

- 1) **Industrias y actividades contaminantes**
- 2) **Obras que alteren los procesos ecológicos**
- 3) **Actividades que provoquen extinción de flora y fauna, erosión de los suelos o azolvamiento de los cuerpos hídricos.**

E. REGLAMENTO DE LA LEY DE AREAS PROTEGIDAS (Acuerdo Gubernativo 759-90, 22 de agosto de 1990)

Para aplicar estas instituciones, el Reglamento de la Ley da forma y desarrolla varias instituciones jurídicas, cuyas disposiciones se agrupan por temas para facilitar su comprensión.

1. Definiciones. Conforme la técnica legislativa no se recomienda incluir en textos legales definiciones, especialmente de instituciones jurídicas claramente reconocidas por la doctrina y legislación nacional, salvo que los términos no respondan a la concepción obvia de éstos. La Ley debe incluir disposiciones para darles contenido y extensión a las instituciones jurídicas.

El Reglamento incluye la definición de concesión en su acepción común, en parte como la define el Diccionario de la Real Academia Española, la refiere específicamente al caso del servicio público y le incorpora ciertos elementos jurídicos, cuando realmente ésta se refiere a una institución claramente definida y sistematizada por la doctrina y la práctica administrativa nacional. También se incluyen definiciones de temas constitucionales, como la conservación, pero no brinda disposiciones para adoptar medidas generales respecto de la misma.

Para el presente informe interesan ciertas definiciones, contenidas en el Glosario expresado al inicio del Reglamento; pues todas descansan en lograr el equilibrio entre hombre, naturaleza y desarrollo socioeconómico y hacia ello debe dirigirse el uso de estos productos, a saber:

Aprovechamiento de flora y fauna. Uso sostenido de la vida silvestre; con fines de subsistencia, comerciales, deportivos, de investigación, exhibición y/o educación; así como de afición.

Como se mencionó anteriormente, la Ley define el aprovechamiento de la flora y fauna como cualquier acción de búsqueda, recolecta, extracción, reproducción, captura o muerte de ejemplares de plantas o animales silvestres (Art. 34; y el Art. 47 del Reglamento). Implícitamente la define cuando expresa que el corte y la recolecta de especímenes, partes y derivados de flora silvestre están sujetos a licencia.

De tal forma que por aprovechamiento se puede entender tanto el uso sostenible, como la búsqueda, recolección, extracción, reproducción, captura o muerte de ejemplares; y el corte y recolecta de sus partes y derivados.

Uso Sostenido. Es el uso de los recursos naturales renovables en forma continua e indefinida, sin menoscabar la calidad y cantidad de los mismos.

Conservación. La gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenible beneficio para las generaciones actuales, pero manteniendo la calidad de los recursos y su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras.

La Constitución declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural; sin embargo, ni la Ley ni el Reglamento norman sobre este aspecto.

Manejo. Estrategias tácticas y técnicas que se ejecutan mediante las políticas y objetivos de las áreas protegidas y no protegidas o de poblaciones o ecosistemas en general, con fines de conservación.

Con esta definición se incorpora el término "manejo" a la legislación de áreas protegidas, el cual se identifica luego como Plan de Manejo en el Plan Maestro de la RBM de 1992.

Desarrollo Sostenible o Sustentable. Se considera como una modalidad del desarrollo económico que postula la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones de la población, mediante la maximización de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, empleando una tecnología dedicada a este fin y la plena utilización de las potencialidades humanas dentro de un esquema institucional que permita la participación de la población en las decisiones fundamentales.

2. Políticas y planificación Norma las instituciones de las categorías de manejo, plan maestro y planes operativos, contenidas en los Artículos 8 y 18 de la Ley. En el presente caso interesa la zona de uso múltiple o sostenible de la categoría de manejo Tipo VI Reserva de la Biosfera, normada en el Art. 8 del Reglamento.

Conforme el Reglamento, el objetivo de la zona de uso múltiple o sostenible, de recuperación y cultural es proteger las zonas núcleo mediante el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos, obras de restauración ambiental y actividades tradicionales y humanas, estables y sostenibles, controladas científicamente. El aprovechamiento del chicle, xate y pimienta se encuentra entre éstos.

CONAP es la entidad que aprueba y como requisito previo, define la existencia del Plan Maestro (Artículos 37 y 38). Respecto del Plan Maestro, el Reglamento regula lo siguiente: cada área debe contar con un plan; lo formula el Administrador; lo aprueba CONAP; y debe ser actualizado cada cin-

co años (Art. 22). El Reglamento no define los contenidos básicos de estos planes, pero para su formulación y aprobación deben observarse todas las disposiciones de la Ley, especialmente las relativas a la categoría de manejo y en el caso particular de la RBM las del decreto 5-90 del Congreso de la República.

Los Planes Operativos, derivados del Plan Maestro, se presentan anualmente y son aprobados por CONAP; el reglamento tampoco define los contenidos básicos de éstos (Art. 23). Estos planes son complementados por el plan de manejo y los planes de trabajo. Por otro lado, los resultados previstos en el plan maestro, los planes operativos y demás son retroalimentados por los informes anuales de administración previstos en el Art. 20 del Reglamento y por las propias actividades de monitoreo y control desarrolladas por la autoridad según el Art. 21.

Respecto al registro, el Reglamento claramente define los de áreas protegidas, los de flora y fauna silvestre nacional y exótica y los de personas; y expresa los datos que deben anotarse en cada uno (Arts. 92 a 96). El de áreas protegidas (Art. 93), implica más de la inscripción formal de un área: en él debe anotarse todo derecho de aprovechamiento de flora y fauna otorgado; es decir la oferta, la demanda y su correspondiente balance. Si CONAP no puede conocer los recursos de las áreas y quién, dónde, cómo y para qué los aprovecha, será imposible hablar de uso y desarrollo sostenible.

Nuevamente se desea recalcar en la importancia del Registro como expresión formal y legal de las áreas y sus recursos, producto del catastro e inventario físico. Carecer de inventarios y registros es como ser el único productor de un bien y no saber en dónde, cómo, cuándo y en qué cantidad y calidad se encuentra.

La vigilancia, el monitoreo y control se incorporan al proceso de la política y planificación, pues por su medio se verifica el cumplimiento de la ley y demás textos jurídicos. El Reglamento incorpora los informes de los administradores, (Art. 20), la inspección y control de concesiones y la evaluación anual de proyectos de parte de CONAP, (Arts. 36, 44 y 82). En general, el proceso de política y planificación, otorgamiento y registro de derechos implica actividades propias de la vigilancia.

Textos Jurídicos que integran el marco legal para el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de chicle, xate y pimienta.

Instrumentos Legales Generales

Ley de Areas Protegidas

Ley de la RBM, DC 5-90

Convenio Mundial sobre la Biodiversidad Biológica
Río de Janeiro 1992

Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección
de las Areas Silvestres Prioritarias en América
Managua, Nicaragua 1992

Reglamento de la Ley de Areas Protegidas

3. Modalidades para el aprovechamiento de la vida silvestre . El aspecto primordial de este informe gira en torno a las formas de otorgar derechos de uso en el área de usos múltiples de la RBM. La Ley norma las instituciones del permiso, la concesión, la autorización y la licencia (Artículos 19, 35, 36, 47, 52 y 70 p); y la formulación y aprobación de un plan maestro, como requisito previo para considerar su otorgamiento (Art. 18).

Es importante resaltar el objetivo de la RBM y el de la zona de uso múltiple, contenidos en la Categoría Tipo VI, Art. 8 del Reglamento, cual es el uso y aprovechamiento sostenible, con énfasis en actividades humanas tradicionales y estables; proveyendo oportunidades para la investigación, turismo y recreación controlada; y para la zona de uso múltiple, además, el amortiguamiento de la zona núcleo. El aprovechamiento del chicle, xate y pimienta encuadran dentro de estos objetivos.

Respecto al aprovechamiento de la flora silvestre, dentro de la cual se incluyen el chicle, xate y la pimienta, el Reglamento comprende la concesión y la licencia, (Art. 47) y no regula el permiso y la autorización. Estas figuras se diferencian en función de la magnitud política, económica, social y ecológica que impliquen y afecte el interés nacional.

En la doctrina y la práctica administrativa nacional la concesión ha tenido y tiene diversas manifestaciones en el campo administrativo. La concesión

es un género de ciertas acciones y contratos, a veces innominados otras llamados permiso, licencia o simplemente contrato, tal el caso del aprovechamiento de la minería y los hidrocarburos.

Esencialmente la concesión es la figura mediante la cual el Estado otorga derechos de uso sobre bienes del dominio público o bien autoriza a particulares a prestar servicios públicos, usando o no bienes nacionales. El aprovechamiento de la vida silvestre se refiere al primer caso, el aprovechamiento de bienes y es completamente distinto al de la prestación de servicios.

Los procedimientos para obtener derechos de aprovechamiento de la vida silvestre pueden resumirse en tres. El primero es el promovido por un particular que solicita la utilización de un bien público y la autoridad responde sí o no, sin trámite ni procedimiento alguno de publicidad. Este es el caso de los contratos para el aprovechamiento del chicle y las licencias para xate y pimienta. Esta primera modalidad es un procedimiento sencillo que podría utilizarse para aprovechamientos sin incidencia ni magnitud económica, social y ecológica (Figura 1).

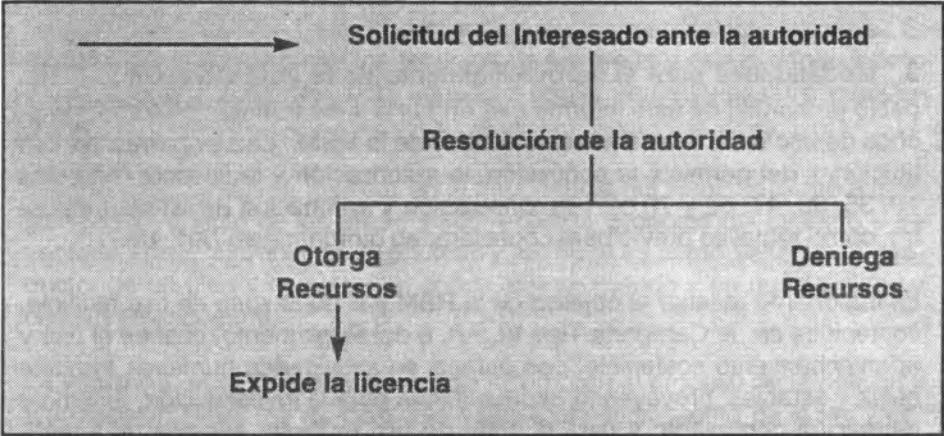


Figura 1: Primera modalidad para obtener derechos de aprovechamiento de la vida silvestre (contrato y licencia).

La licencia contempla el corte y recolecta de especímenes, partes y derivados de la flora silvestre (Art. 47), y tiene diversas modalidades. Fundamentalmente autoriza a alguien a realizar una determinada actividad, por una sola vez, como por ejemplo, caza, pesca, colecta de xate y pimienta, exportación y demás; ó bien se usa como la autorización para aprovechar recursos en predios privados, tal el caso del chicle y los aprovechamientos forestales. La licencia no es una figura jurídica claramente sistematizada por la

doctrina y en la práctica administrativa nacional se ha aplicado especialmente para la caza y la pesca.

El procedimiento para otorgar una licencia conforme el Reglamento se otorga a solicitud de la parte interesada, quien debe cumplir determinados requisitos según Artículos 48 y 50. Puede requerirse la prestación de garantía (Art. 49); y puede ser suspendida o cancelada por infracción a sus disposiciones. La cancelación por faltas implica la pena accesoria de prohibir el otorgamiento de nuevos derechos al infractor por un período no menor de cinco ni mayor de diez años (Art. 51). Conforme a la Ley, corresponde al Secretario Ejecutivo otorgar las licencias y permisos de aprovechamiento de la vida silvestre (Art. 70 p).

También el Decreto 5-90 contempla los permisos para el aprovechamiento de la vida silvestre otorgados por DIGEBOS (Art. 36). El reglamento no lo regula. Conforme la doctrina, el permiso también se aplica para otorgar derechos de uso, transitorios, no más de un año, sobre bienes de dominio público o bien para actividades de exploración o de reconocimiento, lo cual no contempla ni la Ley ni el Reglamento.

La Ley contempla la autorización para el aprovechamiento de los productos de la vida silvestre (Art. 35), para la investigación (Art. 47) y para actividades de corta, recolecta, caza, captura, transporte tenencia comercial, intercambio, investigación o comercialización (Art. 52). El reglamento no la regula.

La autorización no es una figura claramente definida por la doctrina ni por la legislación nacional, en general, se refiere al acto administrativo mediante al cual se permite a alguien hacer algo, pero que no trasciende al interés nacional.

La doctrina señala una segunda figura para el aprovechamiento de la vida silvestre: atender solicitudes de interesados, hacer una publicación para propósitos de conocer si alguien con mejor o igual derecho se opone; tramita y resuelve las oposiciones; y luego otorga o no los derechos; quien se considere afectado puede interponer a los recursos administrativos contemplados en la Ley y luego a los de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Esta segunda modalidad (Figura 2) también trata de aprovechamiento sin mayor incidencia, o bien, de aprovechamientos en áreas cuyos recursos ya están comprometidos y de forma simple se protegen los derechos de terceros, sin recurrir a una licitación.

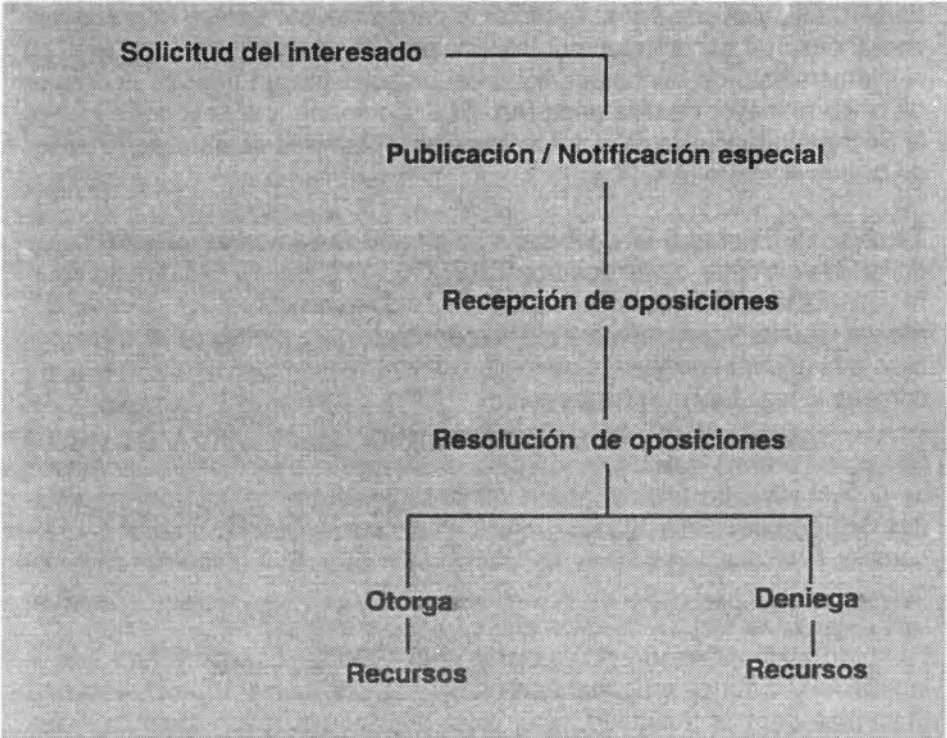


Figura 2: Segunda modalidad para obtener derechos de aprovechamiento de la vida silvestre (sin licitación).

En la tercera modalidad (Figura 3), el Estado tiene conocimiento de las necesidades y capacidades de los recursos de las áreas y convoca a los particulares a participar en su manejo, como el Reglamento la contempla en sus Artículos 37 a 44.

Para esta modalidad, la autoridad invita a los interesados a presentar ofertas. Debido a la magnitud y/o incidencia del caso se elaboran bases, las ofertas son calificadas por una Junta especialmente nombrada y se adjudica en función de las bases. Siempre se debe observar el principio de publicidad para estos casos.

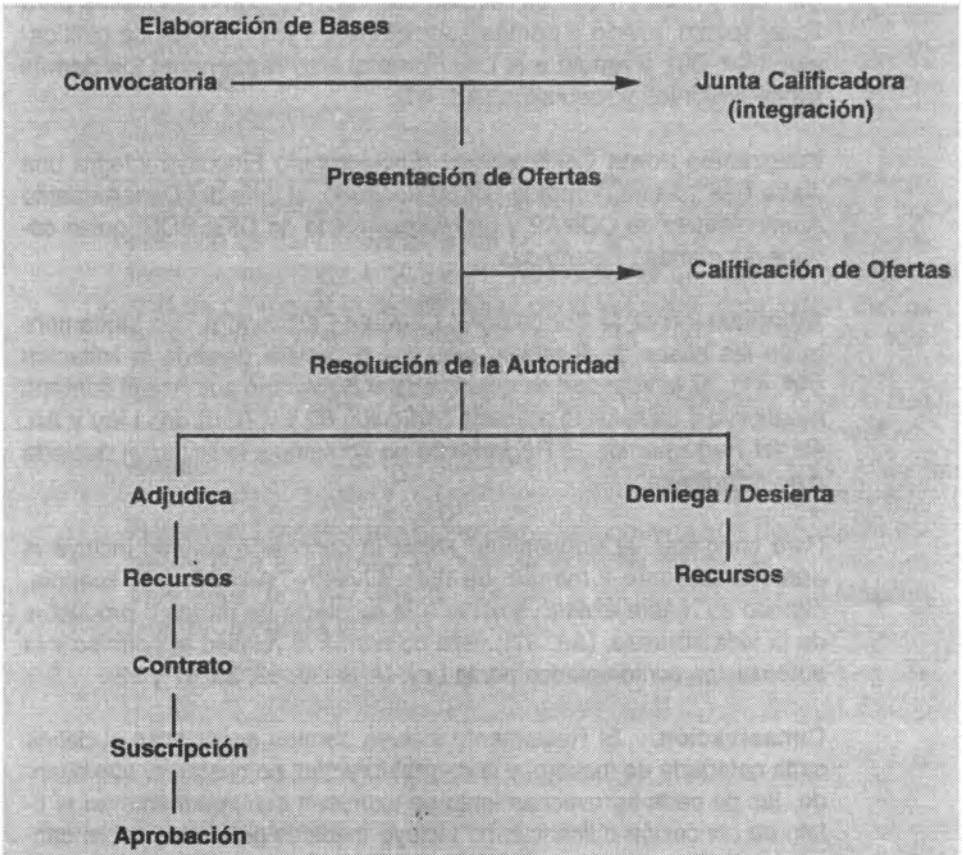


Figura 3: Tercera modalidad para obtener derechos de aprovechamiento de la vida silvestre (licitación)

Para el caso de esta última modalidad, la concesión está sujeta a un procedimiento denominado licitación, normado en los Artículos 39, 40, 41 y 42; y el ejercicio de sus derechos, al control del CONAP, Artículos 38 y 44. Conforme a la Ley, corresponde al Secretario Ejecutivo autorizar los contratos de concesión, (Art. 70 h) y al CONAP, aprobarlos (Art. 69 II). El procedimiento de la licitación comprende los siguientes pasos:

Convocatoria. CONAP invita a participar en el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales de las áreas sectorizadas, mediante una publicación en el Diario Oficial, que da a conocer el lugar, día y hora en que se reciben ofertas. Así como las bases para licitar (plazo, precio y demás condiciones) y los criterios de calificación (Art. 39); y remite a la Ley Forestal y su reglamento los demás procedimientos y requisitos (Art. 40).

Integración Junta Calificadora. El Secretario Ejecutivo integra una Junta Calificadora, formada por un abogado, el Jefe del Departamento Administrativo de CONAP y un representante de DIGEBOS, quien conoce las ofertas presentadas.

Adjudicación de la Concesión. La Junta Calificadora, con fundamento en las bases de licitación, adjudica o declara desierta la licitación (Art. 41). Si la licitación es adjudicada el Secretario autoriza el contrato respectivo y CONAP lo aprueba (Artículos 69 II y 70 h) de la ley y Art. 42 del Reglamento. El Reglamento no contempla la licitación desierta o no adjudicada.

Para concretar, el Reglamento aplica la concesión cuando incluye el aprovechamiento y manejo de flora silvestre, Art. 37; y la licencia, cuando se refiere exclusivamente a la recolecta de partes o productos de la vida silvestre, (Art. 37); pero no norma lo relativo al permiso y la autorización contemplados por la Ley, (Arts. 36, 69, 35, 47 y 52).

Conservación. El Reglamento incluye normas específicas al definir cada categoría de manejo, y la de restauración; no obstante, aún cuando las de cada aprovechamiento se expresan concretamente en el título de concesión o licencia, no incluye medidas generales sobre conservación, restauración y mejoramiento, figuras instituidas por la Constitución.

Régimen Fiscal. Los aprovechamientos de flora y fauna silvestre otorgados mediante concesión o licencia están sujetos al pago de tarifas; éstas son publicadas anualmente por CONAP en el Diario Oficial. Los productos financieros de las actividades a su cargo y conforme el literal g) del Art. 80 de la ley y el Art. 97 del Reglamento, constituyen fondos privativos de la entidad.

Transporte, exportación y/o comercialización. El objetivo de estas normas reglamentarias es garantizar la legítima procedencia y tránsito de los productos, mediante la extensión de una guía de transporte, (Art. 66 y 67). Por otra parte, mediante licencias de exportación se vigilan los bienes que sean objetos de exportación; y si están sujetos a cuotas, que el interesado forme parte del sistema respectivo (Arts. 68, 69 y 71). Compete a la Secretaría otorgar guías y licencias o permisos de exportación (Art. 70 p) de la Ley y Artículos 66 y 68 del Reglamento.

Según establece el Art. 70, la aplicación de estas disposiciones se complementa con las listas de especies exportables emitidas anualmente por CONAP y el control de los embarques, Art. 74, ambos del Reglamento.

Faltas y Acciones Ilícitas. El Reglamento remite a la jurisdicción judicial las constitutivas de delitos (Art. 98); y el conocimiento e imposición de sanciones para las faltas y acciones ilícitas administrativas, corresponde a CONAP. Nuevamente se señalan la necesidad de promover la modificación de la ley penal para incluir delitos relacionados con el manejo de las áreas; pues por un lado sólo compete al Congreso definirlos y por el otro, sólo pueden incluirse en el Código Penal. Por lo tanto, estas disposiciones no sólo son inoperantes sino que están en contra del sistema constitucional nacional.

Régimen Transitorio. El Reglamento contiene una disposición especial para el caso de la ZUM de la RBM: sujeta las concesiones existentes, una vez vencido el plazo, a las normas del Plan Maestro (Art. 8 Categoría VI).

IV. NORMAS DE ADJUDICACION DE CONCESIONES

Las Normas de Adjudicación de Concesiones fueron aprobadas por CONAP el primero de marzo de 1994. El objetivo es regular el otorgamiento de concesiones en la zona de usos múltiples, bajo la administración de CONAP, para desarrollar actividades socioeconómicas, comerciales, industriales y científicas.

Conforme la técnica legislativa, las normas administrativas, son generales respecto de una determinada institución, operativizan las normas ordinarias y reglamentarias y hacen posible su concreta aplicación. Respecto de las Normas de Adjudicación de Concesiones es necesario señalar lo siguiente:

Primero, el normativo se excede en cuanto al tema regulado, la concesión; incluye definiciones no contempladas en la Ley; y disposiciones que si bien se relacionan con éstas, deben ser objeto de otros normativos.

El normativo contiene el conjunto de reglas para definir la zonificación de la ZUM, y los criterios para determinar las áreas a concesionarse. Los lineamientos para elaborar planes de manejo forestal y las normas técnicas de manejo, son temas objeto de un normativo distinto y deben observarse para elaborar las bases de la licitación y para calificar las ofertas, pero realmente no forman parte de las normas de concesión. El normativo regula la forma como CONAP organizará y manejará presupuestariamente los recursos privados producto de las actividades autorizadas y desarrolladas en las áreas y cómo lo integrará a su presupuesto ordinario, todo conforme la Ley Orgánica del Presupuesto. Además, se detalla claramente como se manejarán los ingresos provenientes de las concesiones y cuales son las acciones y formas de lograrlo (7.1 y 7.2). Estas normas concretan de forma simple y segura este aspecto, pero tampoco deberían incluirse en este normativo, sino en el de manejo financiero de los recursos de CONAP.

El normativo incorpora los términos de productos maderables y no maderables, los cuales no incluye ni la ley ni el reglamento; por lo tanto, si dicha clasificación es pertinente para propósitos del manejo de las áreas y de las condiciones para otorgar una concesión, es necesario relacionarla con los términos legales: vida silvestre, flora y fauna silvestre, plantas o animales silvestres (Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 25, 33, 50, 54, 62 d), 76, 81, 82 y 83) de la Ley.

Como ya anotó, los delitos y faltas sólo pueden ser creados mediante una ley penal, emitida por el Congreso; es contra la ley incluirlas en el Normati-

vo. Sin embargo, las faltas del numeral 12 en su mayoría se refieren al incumplimiento de las condiciones de manejo (numerales 12.3, 12.4, 12.5, 12.8, 12.9, 12.10, 12.11, 12.12, 12.13, 12.14, 12.15, 12.21, 12.24) y por ello pueden plasmarse en una norma general, como la expresada en el numeral 12.26 e incluirse como obligaciones del usuario en el título de concesión.

De igual forma, las sanciones pecuniarias las fija en porcentajes relacionados con el monto de la concesión; el procedimiento de aplicación observa el principio de audiencia de parte; y el derecho de recurrir ante la autoridad superior. Al igual que los delitos, sólo la ley ordinaria puede fijar las normas de sanciones pecuniarias. Estas disposiciones también son contrarias a La Ley.

Segundo, el normativo omite temas propios de la concesión, como son las formas de modificar y dar por terminados los derechos. Por ejemplo, el numeral 10 de las normas, Rescisión y Modificación se refiere a las formas para dar por terminados derechos, pero no regula la modificación y confunde las causales o motivos con otras figuras claramente definidas por la doctrina.

Respecto de la modificación no incluye norma alguna, lo cual es necesario porque como consecuencia de los informes, actividades de vigilancia y demás es normal modificar las condiciones de aprovechamiento.

Respecto del Registro, norma el relativo a las Empresas Supervisoras y el de las personas o entidades optantes a concesiones; sin embargo, no considera normas sobre el registro de los bienes y productos de las áreas, los cuales solo pueden fundarse en los inventarios y catastros de los recursos de la RBM y en los informes/supervisión de los aprovechamientos. Omite normar lo relativo al aprovechamiento de la fauna de las áreas objeto de una concesión forestal.

Tercero, sus normas no guardan coherencia con las instituciones de la Ley y el Reglamento, ni incorporan elementos novedosos para el aprovechamiento de la flora silvestre de las áreas, por el contrario, reproducen normas aplicables a temas totalmente distintos, basadas en relaciones típicas hombre-hombre y no entre hombre-naturaleza, como lo es copiar literalmente disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado.

Por ejemplo, el numeral 3, se refiere realmente a los sujetos de la concesión y no al tipo de concesión y por ello confunde sujetos y objetos. Conforme la Constitución y la Ley pueden ser concesionarios todas las personas individuales o jurídicas reconocidas por las leyes, independientemente

de su estatus legal: comunidad, asociación, sociedad civil, sociedad mercantil u otra; y para el caso de las gomas y resinas, además, deben ser guatemaltecas. El normativo parece aceptar que sólo los madereros y los comuneros podrían obtener derechos de aprovechamiento.

Las consideraciones políticas, sociales y económicas propias de las áreas son parte de los criterios de selección de los concesionarios, siempre y cuando no contravengan disposiciones constitucionales y generales; pero no pueden ser requisitos de quienes quieren obtener derechos de uso de bienes públicos de uso común.

Otro ejemplo, es el procedimiento de licitación contenido en el normativo, el cual tiende a confundir los dos procedimientos clásicos de las concesiones. El primero es producto de una solicitud de un particular, no implica convocatoria ni audiencia de parte u oposición; y es la forma como CONAP aplica la legislación del chicle y otorga derechos de extracción de xate y pimienta. El segundo es cuando al Estado le interesa dar en uso a determinados bienes y por iniciativa propia convoca públicamente a participar.

Las Normas pueden contemplar ambos procedimientos, aplicados en función de magnitud e incidencia social, política, económica y ecológica de los aprovechamientos, pues el de las Normas es complicado y engorroso y no incorpora elementos propios del uso sostenible.

Cuarto, el normativo incorpora figuras jurídicas no establecidas por la Ley, lo cual es nulo e ilegal.

Como figuras jurídicas especiales para otorgar derechos de uso en la UM incorpora una institución, el usufructo no-forestal, no contemplada por la Ley ni el Reglamento. El usufructo lo define como el área en donde la comunidad puede continuar con las prácticas agropecuarias actuales, 3.1, "*alrededor de ...*". Área definida sin tomar en cuenta las tradiciones y costumbres de la población, pues se sabe que ellos aprovechan terrenos no situados "*alrededor de ...*". No obedece a las condiciones particulares, sociales y naturales de cada comunidad.

Por la descripción expuesta en el segundo párrafo del numeral 3.1, el usufructo se refiere al uso común de un área determinada en la Reserva por parte de todos los comuneros. Para ejercitar tales derechos sólo es necesario que la autoridad responsable la declare como área de uso común y regule su manejo, incluyendo tarifas, mediante normas generales. No es necesario que medie relación contractual.

De conformidad con la legislación guatemalteca, el usufructo es una figura, por excelencia, del derecho civil, mediante la cual se otorga a un tercero,

no propietario de un bien, el derecho de aprovecharse de los frutos civiles y naturales de la cosa, pero sin que por ello adquiriera derecho alguno de posesión o propiedad. Por ejemplo: una casa de habitación que se alquila, la renta pertenece al usufructuario, pero el inmueble al propietario; un bien rústico, los frutos de las plantaciones o de los árboles, pertenecen también al usufructuario, pero el predio al propietario. Por otro lado, si bien el usufructo se aplica a bienes privados, sean del Estado o de los particulares, no puede extenderse a las áreas protegidas situadas en predios nacionales pues éstas son por ley, bienes afectos al interés nacional. Por ello, se recomienda aplicar las instituciones jurídicas que la doctrina y la legislación nacional contemplan en temas similares para su aprovechamiento, como lo son, el ya mencionado uso común y el permiso y la concesión.

La Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra de Petén, emitida en 1971, aún vigente, establece el usufructo como figura para otorgar derechos de propiedad sobre la tierra a personas individuales o jurídicas, luego de cumplir determinados requisitos y de haber transcurrido cierto tiempo (Artículos 42 y 34).

Con toda seguridad, de la aplicación que Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén (FYDEP) hizo de esta Ley (1971 a 1987) es que la población local habla de usufructo como medio para adquirir la propiedad del suelo; pero es poco probable que FYDEP haya otorgado derechos a las comunidades.

Sin embargo, si el manejo de las áreas está directamente condicionado por la tenencia de la tierra, es indispensable realizar estudios histórico-legales que permitan plantear opciones tanto para el aprovechamiento de la vida silvestre como para ordenar la propiedad del suelo, lo cual no sólo sale fuera de los límites de esta investigación, sino merece tiempo, dedicación y recursos para su realización.

El objeto de un normativo es hacer operativa la ley, facilitar y viabilizar su aplicación y cumplimiento; más que nunca debe observar los principios de sencillez, economía legal y rapidez. Se trata de ejecutar leyes, no de definir instituciones o impartir justicia. Con observar los principios constitucionales y las disposiciones de la ley ordinaria es suficiente. Las normas de Adjudicación de Concesiones no cumplen esta función y por lo tanto deben formularse nuevamente, con apego a la Ley, con conocimiento de la práctica administrativa en este campo y fundamentalmente con base en el conocimiento real de la realidad socioeconómica y natural y económica del país.

Sin embargo, el normativo incluye ciertos aspectos que deben retomarse e incluirse en el nuevo planteamiento. Por ejemplo, incorporar acciones y omisiones que afectan intereses sociales de la población local o bien los la-

borales de los trabajadores, (12) y como la obligación del concesionario de informar y facilitar registros, libros e informaciones (9.14, 9.15 y 9.16).

Conclusión, en general estas Normas son incoherentes con la Ley y el Reglamento de Areas Protegidas, extrarregulan y a la vez omiten aspectos relevantes de la concesión; no proyectan cambios reales; y son contrarias a la Ley. Inclusive como no fueron publicadas en el Diario Oficial no constituyen normas vigentes y/o de observancia general.

V. CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS UNIDADES DE MANEJO

Como parte de las normas de Adjudicación de Concesiones, el Consejo aprobó en sesión celebrada el primero de marzo de 1994 los Criterios para determinar la Ubicación y Demarcación de las Unidades de Manejo (UM) de la RBM.

El objetivo de estas normas es instituir un esquema de zonificación que permita balancear la responsabilidad de la conservación de las áreas mediante una evaluación ecológica, económica y sociológica. Para su diseño se emplean dos conceptos: el de las unidades de paisaje y los criterios limitantes. Los criterios del primero son los diversos estratos del bosque, las unidades principales de paisaje, tanto de los recursos maderables como no maderables y las condiciones físicas. Nuevamente se omite la fauna.

Los criterios limitantes incluyen la apreciación de infraestructura, comunidades, tenencia de la tierra, zonas fronterizas, zonas de presión, áreas especiales y proyectos existentes. Los criterios empleados para determinar las unidades de manejo buscan un balance entre hombre, naturaleza y la estructura socioeconómica.

Los logros positivos del manejo de las áreas están condicionados por las circunstancias particulares de cada lugar; si éstas se soslayan, lograr objetivos y metas será muy conflictivo sino imposible; pero si se incorporan los elementos existentes y los medios para su transformación, el manejo de las áreas sí podrá ser sostenible y de beneficio socioeconómico.

En estos instrumentos es donde puede expresarse la característica plástica del derecho, pero realmente la definición de estas áreas tampoco pertenece al campo en sí de las concesiones, sino al ordenamiento de las áreas.

VI. LINEAMIENTOS PARA PLANES DE MANEJO

Como parte de las Normas de Adjudicación de Concesiones, el CONAP aprobó en sesión celebrada el primero de marzo de 1994 los lineamientos para la elaboración de Planes de Manejo Forestal para las Zonas de Usos Múltiples de RBM. El término "Planes de Manejo Forestal" no aparece en la Ley, como sí sucede con el Plan Maestro y los planes operativos; el reglamento define el manejo y las normas de la concesión comprenden la de recursos forestales (Glosario y Art. 37).

Por lo tanto, estos Lineamientos deben referirse estrictamente a los aspectos técnicos del manejo, sin necesidad de reproducir definiciones contenidas en la Ley y el Reglamento, pues realmente son una especie de ésta y no una fuente de la misma.

Estarían de más los aspectos sobre el objetivo general, numeral 3.1, pues esto ya lo define la Ley; para evitar confusión se requiere relacionar los términos maderables y no maderables con los bienes tutelados por ésta. El marco político y legal también está de más, pues la elaboración de un plan deviene de la Ley, de un acto propio de la administración, por lo tanto el marco político y legal le precede.

En otras partes, incluye criterios como el de la incorporación de la población al proceso de manejo como medio tanto para compatibilizar las actividades actuales con los criterios modernos de aprovechamiento, mejorar su calidad de vida y contribuir sosteniblemente a la conservación de los recursos naturales, tanto en beneficio de los pobladores y comuneros como de los propios concesionarios. Lo anterior tampoco es tema de estos lineamientos, sino de la estrategia general de manejo de la ZUM.

El aspecto importante es el denominado en los Lineamientos como **Manejo de la Unidad**, pues supone brindar las normas para el aprovechamiento de los productos maderables, fundadas en la ordenación forestal, el empleo de tratamientos silviculturales y en la definición clara y exacta de las especies forestales comerciales objeto de aprovechamiento, corta anual permisible, diámetros mínimos de aprovechamiento por especie; evaluación de la regeneración natural y determinación de defectos y mortalidad. De singular importancia son las normas para reducir el daño a la masa residual, prevenir riesgos a personas y armonizar prácticas silvícolas, pues esto interfiere directamente con el aprovechamiento del chicle, xate y pimienta.

En el caso de los productos no maderables incluye algunas normas y se refiere únicamente al xate, pimienta y chicle. De forma general permite su aprovechamiento en las mismas áreas de manejo de productos maderables (criterio técnico) si se definen claramente los derechos y deberes de unos y otros; señalando la época de cosecha; y previendo soluciones para cualquier situación conflictiva que pudiera presentarse entre éstos.

Respecto al xate norma lo siguiente: 1) se puede aprovechar todo el año, salvo en las unidades de corta recién intervenidas, prohibición vigente hasta que exista evidente regeneración natural; 2) indicar el tamaño mínimo de la hoja a extraer; y 3) indicar cuántas dejar en la planta para garantizar el crecimiento, producción de semillas y su regeneración natural.

En cuanto a la pimienta norma lo siguiente: 1) señalar la época de cosecha (septiembre a febrero); 2) el plan debe especificar el diámetro mínimo del tronco del árbol y el método de recolección de la semilla; 3) se permite el corte de las ramas terciarias; 4) se prohíbe la tala del árbol; y 5) implica tratamiento silvícola para garantizar la producción y regeneración de la especie.

Conforme estas normas, el aprovechamiento del chicle se rige por las normas siguientes: 1) definir la época de la cosecha; 2) especificar el diámetro mínimo del tronco del árbol para la extracción. Estos lineamientos incluyen, además, dos elementos no considerados por la práctica tradicional: 1) identificar los árboles cuya capacidad productiva se ha agotado para aprovecharlos como madera y 2) incluir el tratamiento silvícola para la regeneración de la especie y para mejorar la producción del latex.

De acuerdo con la bibliografía consultada, existen otros aspectos técnicos del manejo del xate, la pimienta y el chicle no incluidos en estos lineamientos y por ello es necesario revisarlos.

Respecto a la conservación, los lineamientos norman la relación con los comuneros, el control de ingreso a las UM, incendios, plagas, y enfermedades del bosque.

Respecto a la vigilancia y control, los lineamientos comparten esta responsabilidad con los concesionarios, principiando por la demarcación y mantenimiento de linderos; un sistema de vigilancia ambulante para detectar, prevenir y combatir incendios; y la obligación de reportar cualquier enfermedad o plaga. El Plan prevendrá las medidas que deben ser adoptadas por el concesionario en caso de infracción.

Sin embargo, las áreas protegidas por ley, son bienes que pertenecen al Estado, como representante de toda la población y cuyo uso está afecto al interés nacional. CONAP siempre estará obligado a ejercer vigilancia sobre su uso, lo cual hace mediante las políticas, aprobación de planes, otorgando o denegando derechos, organizando inventarios y registros y por último, aplicando el régimen de sanciones. Como parte de esta función deben definirse las obligaciones de los concesionarios a que se refiere el párrafo anterior, pero no delegando la obligación de monitoreo y control en los concesionarios.

Monitoreo e Investigación. El plan debe describir el sistema de registros de información de las diferentes labores y como mínimo registrar el volumen de madera extraída y por extraer, tratamiento silvicultural empleado, mapa del área de aprovechamiento, volumen acumulativo, saldos de la corta anual y otros. Esto se complementa con la evaluación del impacto ambiental.

Investigación. CONAP u otra persona autorizada por la entidad, pueden efectuar trabajos de investigación en las áreas de aprovechamiento concedidas a otras personas.

Administración del Plan. Debe prever los recursos humanos, materiales y necesidades de capacitación para ejecutarlo.

VII. PLAN MAESTRO DE LA RBM

En el numeral 2, Caracterización Sinóptica de la RBM, el Plan reconoce, entre otros, la diversidad de flora y fauna excepcional; la riqueza arqueológica; y la importancia del aprovechamiento de los productos no maderables. En el numeral 5.2 Zonas de Uso Múltiple reconoce que éstas ocupan aproximadamente el 50 % de la RBM; en los lineamientos de manejo, numeral 6, considera, entre otros, promover las actividades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables que beneficien a las comunidades rurales y el mejoramiento y estabilidad de éstas. Asimismo, se establece que deben discutirse las opciones de desarrollo con los residentes actuales y colaborar para determinar criterios sobre tenencia de la tierra (6.2, 6.4 y 6.7).

El numeral 7, sobre las Normativas, incluye en el 7.2.3.2 normas generales acerca de los recursos no madereros. Su aprovechamiento será permitido como uso sostenible exclusivamente en el área de usos múltiples, mediante derechos otorgados por concesión u otra modalidad. Se desarrollará un programa de investigación y monitoreo de la actividad extractiva y de opciones para mejorarla económicamente, incluyendo aspectos de mercadeo, reproducción artificial, diversificación y otras.

Respecto del numeral 7.2, sobre Asentamientos Humanos, dice que la población debe beneficiarse aprovechando los productos del bosque; que deben considerarse áreas de desarrollo urbano, como Melchor de Mencos, Uaxactún, Carmelita y otras áreas. Es necesario regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades y de asegurarles el aprovechamiento de áreas boscosas. Para ello define cinco actividades, que deben ser ejecutadas en los tres años siguientes (concluyeron en 1995), a saber:

- 1) Delimitar las áreas de las comunidades situadas dentro de la UM
- 2) Establecer criterios para regularizar la tenencia de la tierra
- 3) Definir áreas comunales de bosque
- 4) Limitar el crecimiento de la población
- 5) Elaborar un reglamento para normar las acciones de desarrollo y manejo de los recursos naturales por parte de los pobladores.

En el numeral 8, instituye los Programas de Manejo, entre éstos el Programa de Manejo de Recursos Naturales, el cual incluye los no maderables; y en el numeral nueve. Planificación estratégica, norma las fases de desarrollo y administración del plan.

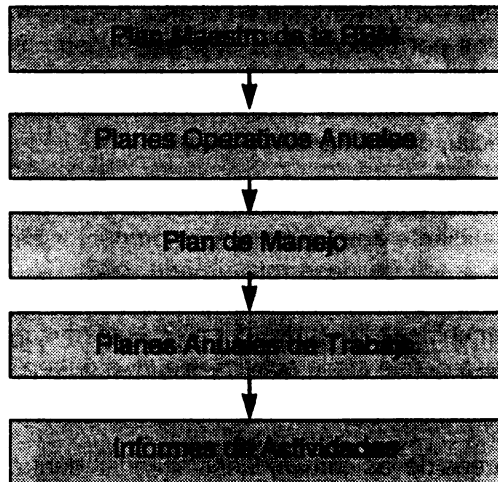
El Plan Maestro de la RBM es un documento sencillo, con consideraciones generales; reconoce la importancia natural, económica y social de los pro-

cial de los productos no maderables; su aprovechamiento lo considera una actividad sostenible, pero norma la necesidad de mejorar su aprovechamiento; y especialmente busca solucionar el problema de la tenencia de la tierra, como elemento esencial para garantizar la estabilidad de la población y con ello el desarrollo sostenible de los recursos.

Aparentemente, ninguna de las cinco actividades arriba mencionadas ha sido concluída y todas inciden en el aprovechamiento de los productos no maderables, especialmente la del numeral cinco.

Instrumentos legales creados por la Ley y el Reglamento de Areas Protegidas, referidos directamente al manejo de cada reserva y de cada aprovechamiento.

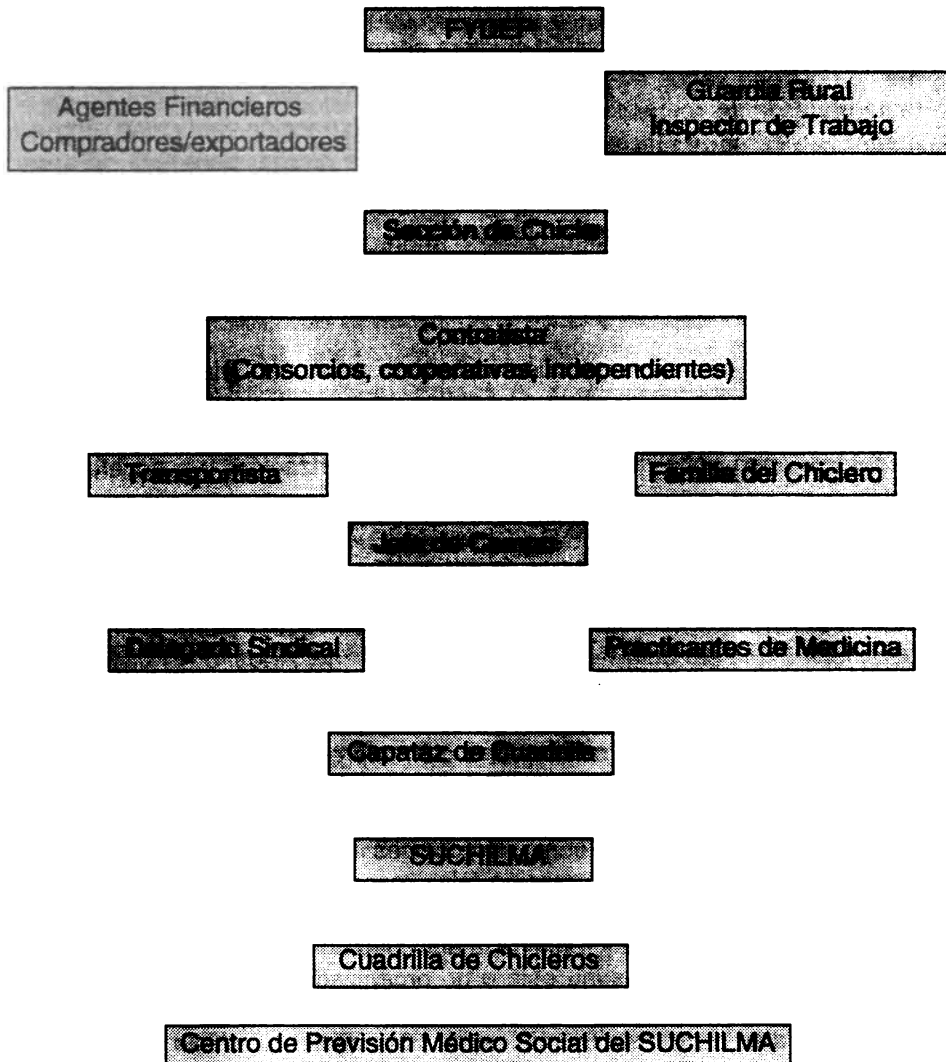
Instrumentos Legales Especiales



VIII. LEGISLACION PARA EXTRAER CHICLE

La legislación especial para la extracción del chicle se encuentra contenida en el Reglamento para la Extracción, Explotación y Financiamiento del Chicle, del FYDEP, Decreto 93-70 del Congreso de la República, sin título, de 1970; en el Decreto del Congreso 79-79, sin título, de 1979; y en los acuerdos gubernativos números 523-90, 1164-90 y 729-91.

Actividad Chiclera Reglamento 1959 Jerarquía y Distribución de las Personas



A. REGLAMENTO PARA LA EXTRACCION, EXPLOTACION Y FINANCIAMIENTO DEL CHICLE, FYDEP. (Acuerdo Gubernativo del 14 de agosto de 1959; modificado por acuerdo gubernativo 272, del 8 de junio de 1960).

La aplicación de este Reglamento correspondía al FYDEP; y la vigilancia de su cumplimiento, a éste, a la Guardia Rural, a los capataces, jefes de campo y al inspector de trabajo; la temporada anual la asume de junio de un año a marzo del siguiente; la cosecha se fija en una cuota de producción, distribuída entre los contratistas, según su experiencia y capacidad. FYDEP celebraba los contratos de compra-venta y explotación; liquidaba la cosecha; y repartía las ganancias conforme a la ley. Actualmente, la administración de la actividad chiclera corresponde a CONAP. El Reglamento contiene varios elementos económico-financieros aplicados en cada temporada; tanto respecto a la actividad de extracción (anticipos, tipo de garantías), como respecto a los requisitos para otorgar derechos de aprovechamiento (contrato compraventa-exportador); estimación del precio del quintal de chicle; forma de liquidar los créditos, multas como sanciones por incumplimiento; y expresa deducciones al precio del quintal en valores fijos y el procedimiento para liquidar los saldos con los contratistas, quienes previamente entregaban las nóminas de sus trabajadores.

Los elementos del aprovechamiento están dispersos a lo largo del Reglamento. Respecto a la picadura de árboles, la sujeta a que el tronco tenga 50 cm de ancho, medidos de 1.30 del suelo; a no picar árboles que tengan menos de ocho años de descanso para su cicatrización; y a no efectuar cortes que provoquen la muerte del árbol y no define ni norma lo relativo a las áreas de aprovechamiento.

Respecto al cocimiento y moldeo del chicle, norma que el contratista proveerá los utensilios necesarios (balanza, perol y moldes) y prohíbe mezclar ingredientes que perjudiquen o degraden su calidad, Artos. 6, 11 base octava, literal a (i); 15, literal j (e); y 17, literales H y P (7) y (9).

El Reglamento contempla como prohibición expresa el traspaso de contratos, de latex y chiquibul entre contratistas, chicleros o terceros; y como sanción, el no otorgar derechos al infractor para la siguiente temporada Artículos 10 y 11, base séptima; y como infracciones expresas, contempla para el contratista, proporcionar información falsa respecto de sus implementos; y para cualquiera, la explotación ilegal de chicozapote. Este Reglamento define claramente los actores y roles de la actividad chiclera. Define al trabajador chiclero, como la persona esté o no organizada en sindicatos, que se dedica a extraer el latex del árbol de chicozapote, cuya obligación principal es entregar a su contratista un mínimo de 10 quintales de chicle o chiquibul.

Los contratos de trabajo celebrados entre contratistas y trabajador se rigen por el derecho laboral y por las disposiciones especiales de este Reglamento.

El Reglamento emitido en 1959 ha normado la actividad chiclera desde ese entonces 1959; incorpora los mismos elementos naturales que el de 1947, adiciona otros de carácter económico financiero; y ratifica y especifica aquellos de carácter laboral y de seguridad social. No ha sido derogado expresamente ni se han emitido disposiciones que lo hayan hecho de forma tácita. Por lo tanto, sus disposiciones aún rigen la actividad, en todo lo que no se opongan al 79-79 y a los acuerdos gubernativos 523-90, 1164-90 y 729-91, y especialmente norma lo que éstos no regulan y se refiere a lo natural, administrativo, laboral y de previsión social.

B. DECRETO 93-70 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA (26 de noviembre de 1970)

El decreto declara de interés público y utilidad colectiva la creación y funcionamiento del Centro de Previsión Médico Social de los Trabajadores del SUCHILMA; con el apoyo del Estado y con los recursos del 1 % contemplado en esta Ley; su manejo corresponde a una Comisión de seis miembros: tres delegados del SUCHILMA y tres de FYDEP; y sus actividades se dirigen a prevenir, curar y rehabilitar al trabajador y sus familias y al auxilio póstumo, Artos. 4 y 5.

C. DECRETO 79-79 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA (29 de noviembre de 1979)

Su espíritu es aprovechar el precio del chicle en el mercado internacional (1979); normar en favor de los sujetos participantes en este proceso (FYDEP, municipalidades y SUCHILMA); reconocer el trabajo y la inversión; y distribuir racionalmente los beneficios económicos de esta actividad, entre las partes.

El elemento fundamental contemplado en este decreto es el económico financiero, como se desprende del Artículo 1, que literalmente dice:

"Por cada quintal de chicle de primera y segunda calidad o chiquibul que se exporte, extraído de los bosques de Petén, la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Peten (FYDEP), aplicará y deducirá el precio que se contrate, los siguientes porcentajes:

1)	FONDOS PRIVATIVOS DEL FYDEP	11 %
2)	FONDOS EN CONSIGNACION <i>Impuesto Municipal</i> <i>Previsión y Prestación Social</i>	5 % 1 %
3)	GASTOS DE OPERACION <i>Flete aéreo y terrestre</i> <i>Empaque y manejo</i>	10 % 4 %
4)	PAGO AL EMPRESARIO	26 %
5)	PAGO AL CHICLERO	43 %

6) *El sobreprecio que recibe la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén (FYDEP), por concepto de humedad, será entregado al chiclero en su totalidad."*

Este decreto ha regido la actividad chiclera de 1979 a la fecha y el único elemento contemplado es de carácter económico financiero. Sin embargo, es necesario señalar que además rigen las disposiciones del Reglamento emitido en 1959 en todo lo que no se opongan al 79-79.

D. ACUERDO GUBERNATIVO N 523-90 (21 de mayo de 1990.)

En virtud de la liquidación del FYDEP, este acuerdo delega a CONAP, la coordinación de la explotación, promoción, comercialización y venta de la cosecha del chicle de 1989. Ordena que para las futuras cosechas se constituya un fideicomiso bajo la administración de CONAP, con fondos provenientes del Fondo Privativo Remanente de la Comisión Liquidadora de FYDEP, que serán entregados por el Estado Mayor Presidencial en coordinación con SEGEPLAN y la UNEPET.

E. ACUERDO GUBERNATIVO N 1164-09 (23 noviembre de 1990, modifica el Art. 2 del Acuerdo Gubernativo 523-90.)

Su articulado norma la constitución de un fideicomiso, denominado FONDO DE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD CHICLERA NACIONAL, de Q3,000,000.00. Nombra como fiduciario al BANVI. A la presente fecha (mayo 1995) no se ha constituido este mecanismo financiero y el banco está en liquidación.

F. ACUERDO GUBERNATIVO N 729-91 (21 de octubre de 1991)

Como la producción de chicle se concentra en los municipios ubicados dentro de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), a cargo de CONAP; lo faculta para administrar esta actividad; constituye el Fondo de la Actividad Chiclera Nacional y para su aplicación crea la Comisión Nacional del Chicle, como ente asesor y coordinador, integrado por seis miembros, cuatro del sector público y dos del privado.

A la fecha (febrero de 1996) no se ha integrado el Consejo, no se ha emitido su Reglamento, ni tampoco se ha constituido el FIDEICOMISO.

IX. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INDIVIDUALIZADAS

Con el objeto de cumplir la función de la actividad chiclera, delegada a CONAP, sus autoridades emiten resoluciones y celebran para cada temporada diversos contratos. Entre éstos los convenios de comercialización con los compradores-exportadores; de aprovechamientos y extracción; de bodega, manejo, empaque y transporte; contratos de servicios por exportación y gestión de aduanas; y aquél de servicios profesionales para coordinar cada temporada. Parcialmente se observan las disposiciones del Reglamento de 1959, en lo que se refiere a ciertos elementos naturales, pero omiten aplicar la mayoría de éstas, especialmente, las administrativas en cuanto a control de empresarios y chicleros; las laborales, y las de previsión social.

CONTRATOS

1. Compraventa

Estos contratos los suscribe CONAP con el comprador-exportador; constan en escritura pública y se fundamentan en el Art. 1 del AG 729-91. En general comprenden cláusulas o estipulaciones sobre el número estimado de quintales objeto del contrato, precio, forma de pago, requisitos de calidad, gastos a cargo de las partes, inspección del producto por el comprador, tiempo de entrega, causas de rescisión y situaciones fortuitas o de fuerza mayor.

2. Aprovechamiento y extracción

El contenido de los contratos, año con año es similar aquellos celebrados con personas jurídicas, constan en escritura pública y los celebrados con empresarios independientes en contrato privado. Se celebran con fundamento en el Art. 1 del AG 729-91 y son producto de una solicitud presentada ante CONAP por la parte interesada. El contenido de sus cláusulas se refiere a lo siguiente: zonas de trabajo; cantidad de quintales objeto del contrato, clase, grado de pureza y humedad del chicle; plazo; lugar y forma de entrega del producto; obligaciones del contratista (normas tomadas textualmente del Art. 15, literal j, incisos a) al h) del Reglamento de 1959); obligaciones de CONAP; anticipos y forma de pago para capital de trabajo; flete, garantía y liberación de responsabilidad.

3. Servicio de bodega, manejo, empaque y traslado

Se tuvo a la vista y se revisaron tres contratos, temporada 1991-92, 1992-93 y 1994-95, todos celebrados en escritura pública, entre CONAP e ITZALANDIA, con base en el Art. 1 del AG 729-91. También son producto de una solicitud de parte y versan sobre las obligaciones de las partes respecto al bodegaje, manejo, empaque y traslado del chicle del lugar de producción al centro de acopio. Además fijan el precio del servicio (Q48.00 en 1994), la forma de pago, seguro, fianza y responsabilidades de las partes.

4. Transporte

Se tuvo a la vista un contrato, correspondiente a la temporada 1992-93, suscrito entre ITZALANDIA y el transportista. El precio por el servicio constituye una cantidad fija/quintal transportado y entregado en la bodega de embarque, menos otra cantidad por concepto de seguro. El plazo corresponde al de una temporada y se exige fianza de cumplimiento al transportista.

Los recursos empleados en el financiamiento de la actividad chiclera forman parte del presupuesto ordinario de CONAP, como recursos privativos; se denominan Fondo de la Actividad Chiclera Nacional; y su manejo no conlleva recargo alguno al usuario por concepto de costos financieros o administrativos. Es un financiamiento libre de intereses.

X. LEGISLACION RELACIONADA

La Ley del Organismo Judicial contiene los preceptos fundamentales para aplicar, interpretar e integrar el ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, norma las fuentes del derecho, la supremacía de la Constitución, brinda los criterios de interpretación de la Ley cuando contiene pasajes oscuros; establece la primacía de las disposiciones especiales en relación con las generales y el del interés social sobre el interés particular, entre otros. Para propósitos de análisis de la legislación se aplican los preceptos de esta Ley.

Es de especial interés la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, en general porque pertenecen a la misma familia de leyes: regulan relaciones de las personas con la naturaleza y en particular, por el mandato en ella establecido de presentar estudios de impacto ambiental, contemplado en el Art. 8.

En tanto la Comisión Nacional del Ambiente (CONAMA) no emita regulaciones especiales respecto de las actividades que por sus características puedan producir o no impactos al ambiente o bien, distinga sobre su magnitud, todo aprovechamiento de recursos en la RBM está sujeto al cumplimiento de esta norma.

Es importante resaltar la Ley Forestal y su Reglamento, toda vez que la legislación de áreas protegidas los considera régimen supletorio en materia de concesiones.

También interesa la legislación del patrimonio cultural, especialmente la Ley sobre Protección y Conservación de los Monumentos, Objetos Arqueológicos, Históricos y Típicos, decreto 425 del Congreso, emitido en 1947 y el acuerdo gubernativo 22, emitido el 23 de febrero de 1946 que crea el IDAEH.

Por último, también interesa la legislación municipal, tanto por ser la única autoridad realmente reconocida por la población rural; como por el interés manifiesto de obtener recursos económicos mediante la fijación de arbitrios sobre los bienes producidos dentro de cada circunscripción territorial.

XI. ANALISIS LEGAL

El objeto del análisis estriba en determinar las figuras legales para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento del chicle, xate y pimienta.

A. Concesión

Previo al análisis y en virtud de la evidente falta de armonía y coherencia entre la Ley, el Reglamento y las Normas de Adjudicación de Concesiones, se esboza el concepto y los elementos de la concesión, basados en doctrina, para posteriormente comprender mejor la legislación nacional.

En la doctrina y en la práctica administrativa incluida la nacional, la concesión ha tenido y tiene diversas variantes. **Esencialmente es la figura legal mediante la cual el Estado otorga derechos de uso sobre bienes del dominio público o bien autoriza a particulares prestar servicios públicos, usando o no bienes nacionales.** El caso de la vida silvestre se refiere a la primera : el aprovechamiento de bienes públicos.

No obstante el caso de la vida silvestre se refiere a una modalidad de concesión de bienes, el Reglamento de la Ley de Areas Protegidas en su glosario, conceptualiza a la concesión, como un acto de derecho público en el que el Estado delega su autoridad y sus atribuciones para la prestación de un servicio público. En nuestro criterio este concepto es equivocado e inapropiado. No es posible aplicar el caso de la concesión de servicios públicos a bienes como la vida silvestre porque se trata de sujetos, objetos y condiciones completamente diferentes.

En el caso de los aprovechamientos de recursos naturales, los sujetos son: 1) la autoridad concedente, facultada por ley para otorgar derechos (en este caso CONAP y el Secretario Ejecutivo); 2) el Concesionario, el beneficiario del derecho, sea persona individual o jurídica; y 3) los usuarios del servicio (no se da en el aprovechamiento de la vida silvestre). Sin duda, el concesionario debe reunir ciertos requisitos técnicos; contar con medios materiales y con recursos financieros para desarrollar las actividades.

Los derechos de la administración son esencialmente los siguientes: 1) considerar o no el otorgamiento de derechos de aprovechamiento, conforme el interés nacional; 2) supervisar el ejercicio de los derechos concedidos mediante los diversos instrumentos contemplados por la Ley y el título de concesión; 3) fijar y requerir el pago de las tarifas; y 4) organizar la información por medio de inventarios, catastros y registros que permitan identificar indiscutiblemente a las personas y cosas parte de cada concesión.

En general, las obligaciones del Estado son las siguientes: 1) aplicar el régimen de concesiones conforme a la Ley; y 2) proteger los derechos de los concesionarios.

Los derechos del concesionario son esencialmente los siguientes: 1) usar los bienes otorgados, con exclusividad, en el lugar, forma y por el tiempo convenido; 2) obtener utilidades del aprovechamiento; 3) Oponer su derecho frente a terceros; y 4) solicitar la intervención del Estado cuando sus derechos sean disminuídos o tergiversados.

Las obligaciones generales del concesionario son esencialmente las siguientes: a) ejercer personalmente su derecho; b) cumplir con la Ley y las normas especiales de la concesión; y c) cumplir con el pago de las obligaciones financieras.

Como prohibición general, el concesionario no puede transfeir, ceder, gravar o negociar en forma alguna los derechos de la concesión.

Los derechos de una concesión están limitados por las disposiciones de la Ley y por el interés nacional que podría en determinados casos dar lugar a la expropiación, con el correspondiente pago de una indemnización.

Los elementos materiales de la concesión son en sí los bienes dados en aprovechamiento; los recursos económicos y financieros y su manejo. De importancia lo son la fijación y cobro de tarifas por el uso de estos bienes, los mismos son establecidos por CONAP anualmente.

Las condiciones especiales del ejercicio de un derecho de aprovechamiento se expresan en su respectivo título y las generales en la ley, el reglamento y demás normas.

Como fue presentado en la sección III. E. 3, los procedimientos para otorgar concesiones también varían; pero pueden resumirse en tres. El primero se inicia a solicitud de la parte interesada, el ente público considera si es pertinente o no su otorgamiento y en caso afirmativo emite una resolución de concesión, la cual puede o no formalizarse en un contrato administrativo posterior.

El segundo procedimiento también se inicia a instancia de parte, el ente administrador manda hacer una publicación del resumen del derecho solicitado e invita a presentar oposiciones. Conocidas éstas, si declara alguna con lugar, el trámite de la solicitud se suspende definitivamente. Si no se presentan oposiciones o bien éstas son rechazadas, se cumplen los requisitos y el solicitante reúne las capacidades necesarias, otorga garantías y el Es-

tado estima conveniente al interés general otorgar el derecho, emite la resolución, la notifica a las partes y suscribe el contrato respectivo.

El tercer procedimiento principia por iniciativa del Estado, quién saca a licitación pública el uso de determinados bienes o la prestación de servicios, porque así conviene a los intereses nacionales. Este procedimiento se inicia con publicaciones en el diario oficial y en otro de mayor circulación, mediante las cuales invita a participar, resume el objeto de la licitación, señala lugar y fechas para recoger bases y lugar y fecha para recibir ofertas. Se nombra una comisión calificadora; las bases incluyen la definición de criterios de calificación de ofertas; se reciben en la fecha y día señalados y verificada esta fase, la Junta adjudica o no la concesión a uno de los oferentes. La autoridad superior aprueba o desaprueba la adjudicación. En caso de aprobarla emite la resolución y manda se facione el contrato respectivo.

Por último cabe mencionar que las concesiones terminan comunmente por vencimiento del plazo, por falta del elemento material o cambio de condiciones del objeto de aprovechamiento; por revocación dictada por la autoridad como consecuencia del incumplimiento del concesionario de la ley o de los términos de la concesión; por caducidad, cuando no se cumple con el cronograma de trabajo establecido; y por renuncia, la cual se acepta siempre y cuando no afecte el interés social y nacional.

Debe quedar claro que la concesión es un acto discrecional del Estado, pues éste puede o no otorgar derechos de uso; no crea derechos de posesión o propiedad sobre los bienes nacionales otorgados, sólo permite un determinado aprovechamiento, por un tiempo y modo predefinidos y bajo condiciones claras y precisas. Generalmente comprende el derecho de reversión que significa que todas las mejoras, obras y demás incorporadas a los bienes durante la concesión pasan a favor del Estado una vez vencido el plazo o terminada la concesión.

Los sujetos de una concesión son, por excelencia el Estado y el beneficiario que puede ser un particular o una institución pública. El beneficiario debe reunir ciertos requisitos, tanto formales como reales respecto al objeto de aprovechamiento.

En el caso de la RBM de trascendental importancia es el conocimiento de la situación social, pues la población local ha aprovechado los productos del bosque y la tierra, desde hace por lo menos ochenta años. Toda fuente de ingreso proviene de la selva, lo que unido a la inseguridad en cuanto a la tenencia de la tierra, sugiere proteger los usos y costumbres de las comunidades en cuanto al aprovechamiento del bosque. No se puede soslayar este hecho, al contrario debe darse certeza y seguridad jurídica a los

usos practicados por las comunidades, proyectándolos hacia la introducción de mejores técnicas de manejo para lograr el uso sostenible de los recursos del bosque, en beneficio de la población local y de la nación en general.

El objeto de la concesión son las cosas y bienes objeto de aprovechamiento; en el caso de las áreas protegidas lo son la flora y la fauna y sus productos, maderables y no maderables. De forma simplista, pero no real, una concesión se otorga para aprovechar estos recursos en un área determinada y delimitada, dentro de la cual sólo una persona individual o jurídica -sociedad, comunidad u otra- tiene derechos y obligaciones. Sin embargo, la realidad es diferente pues en una misma área distintas personas pueden aprovechar distintos recursos, como tradicionalmente se ha explotado la madera y el xate, pimienta gorda y chicle y más recientemente el turismo. ¿Cómo puede asegurarse el uso sostenible de unos y otros recursos? ¿Cómo puede observarse equidad en el otorgamiento de derechos, en atención a los objetivos de la ley y las condiciones sociales, económicas, políticas e históricas?

Las opciones pueden ser las siguientes:

1. Otorgar una concesión integral en favor de una persona (individual o jurídica) que comprenda el aprovechamiento de productos maderables y no maderables.
2. Otorgar una concesión a una sola persona -individual o jurídica- para el aprovechamiento de uno, dos o más productos maderables o bien una concesión, para uno, dos o más productos no maderables. Sería excluyente de la otra; o se otorga la de productos maderables o la de no maderables.
3. Otorgar una concesión para productos maderables y permisos para productos no maderables (Artículo 36 Ley).
4. Otorgar dos o más concesiones sobre una misma área geográfica o porciones de una misma área a dos o más beneficiarios; para aprovechar uno, dos o más productos de manera separada, delimitando claramente lo relacionado con el manejo y la conservación de los recursos.

B. Permiso

El permiso constituye otra modalidad aceptada por la doctrina para otorgar derechos de uso sobre bienes nacionales; se caracteriza por ser de corta duración y referirse a actividades transitorias, investigación y explora-

ción; no crea derechos como la concesión, solo implica un interés legítimo y es eminentemente revocable.

C. Licencia y Autorización

Ni una ni otra figura son consistentes para los propósitos de aprovechamiento sostenible de los recursos de la RBM; más se aplican cuando la autoridad conciente de que alguien haga algo por una sola vez, sin comprometer ni poner en riesgo el interés nacional; o bien, son medio para acreditar derechos derivados de una concesión, tal el caso de las licencias de transporte, comercialización o exportación.

Conforme la Ley de Areas Protegidas y su Reglamento la autorización, el permiso, la concesión y la licencia son las formas para otorgar derechos de aprovechamiento de la vida silvestre. La primera opera para aprovechar productos silvestres; el permiso, como parte de una concesión forestal; la concesión, cuando se proyecta el manejo integral del bosque; y la licencia, cuando el aprovechamiento se limita a la extracción del latex ó a la colecta de plantas o sus derivados.

La Ley de Areas Protegidas instituye la concesión como figura jurídica para otorgar derechos (Art. 19), pero expresamente no regula sus elementos, características y procedimiento. Estos aspectos se regulan en el Reglamento y en las Normas de Adjudicación de Concesiones.

A criterio de la Consultora, aún cuando esta Ley, no contiene más normas que la mencionada respecto de la concesión, el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de flora y fauna silvestre en las áreas protegidas se sujeta al sistema legal de éstas y no a otras leyes, por lo siguiente:

1) Por mandato constitucional la legislación de áreas protegidas es de carácter especial. La esencia de las leyes especiales es regular un tema, que por su naturaleza no puede ser objeto de la legislación común (Código Civil, Código Penal) o general (Ley de Contrataciones del Estado) y por ello se rige por disposiciones especiales. Conforme las normas generales de interpretación de las leyes, las disposiciones especiales prevalecen sobre las generales, Art. 13 de la Ley del Organismo Judicial. La Ley de Areas Protegidas regula un ámbito especial de aplicación.

2) Conforme el Art. 10 de la Ley del Organismo Judicial los pasajes oscuros de la ley, como lo es el hecho apuntado en el párrafo anterior, se deben interpretar dentro del contexto general de la misma y se aclaran atendiendo el orden siguiente:

a) Finalidad y espíritu de la Ley. Es el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales, la conservación de la vida silvestre, el uso sostenible de los recursos y la defensa y preservación del patrimonio nacional (Art. 5).

Significa una relación jurídica entre el hombre y la naturaleza, sujeta a condiciones técnicas, sociales, económicas y políticas dinámicas, tal el caso de los aprovechamientos de vida silvestre en las áreas protegidas.

La Ley de Contrataciones del Estado rige supletoriamente las concesiones cuando no existe una ley específica para ámbitos especiales de aplicación. En el presente caso sí existe una ley especial. Por otro lado, el concepto de concesión expresado en La Ley de Contrataciones no es congruente con la concesión para el aprovechamiento de los recursos naturales, porque incluye el elemento retributivo de parte de los particulares por el uso de la obra, bien o servicio, lo cual no se da en las concesiones de aprovechamiento de recursos naturales (Artículos 98 y 95).

Además, el procedimiento de licitación contemplado en esta Ley corresponde al de la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios de los organismos del Estado, lo que tampoco puede compararse con el procedimiento necesario para garantizar el aprovechamiento de la vida silvestre, porque son en esencia completamente diferentes.

Si bien la Ley de Áreas Protegidas no expresa un procedimiento específico, sí faculta al Secretario Ejecutivo a suscribir contratos de concesiones y al CONAP a aprobarlos. Además, contiene los principios generales y especiales para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento, los cuales no se expresan en ninguna otra ley; son expresados por el Decreto 5-90 del Congreso, RBM; y constituyen los criterios para definir procedimientos, requisitos y demás y con ello garantizar el uso sostenible en las áreas.

b) Historia fidedigna de su institución. La concesión administrativa ha sido empleada durante muchos años para otorgar derechos de aprovechamiento del chicle. El procedimiento tradicional es simple y corresponde a la primera modalidad en la sección 1.4. Este procedimiento no garantiza derechos a terceros, pues no da lugar a la audiencia u oposición alguna. Sin embargo, constituye el procedimiento resultado de la práctica administrativa por lo menos durante los últimos 30 años.

Por otro lado, la licencia ha sido utilizada también como figura para otorgar derechos de aprovechamiento de xate y pimienta, como lo comprueban las resoluciones emitidas por FYDEP desde la década comprendida entre 1960 y 1970. El procedimiento es el mismo para el chicle.

c) Las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas, tal el caso de las concesiones forestales de productos maderables y no maderables contenidos en la Ley Forestal y su Reglamento.

d) Modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho. Para hacer un uso equitativo de los recursos de la vida silvestre es indispensable aplicar el criterio de la equidad para guardar la armonía entre los hombres y la naturaleza. De este modo los beneficios podrán distribuirse de forma equitativa entre personas determinadas, concesionarios, e indirectamente también se contribuirá al interés social. En este caso, las concesiones de aprovechamiento de la vida silvestre exigen apoyarse en normativa especial.

En conclusión, para otorgar derechos de aprovechamiento de la vida silvestre de la zona de usos múltiples, se aplica la Ley de Áreas Protegidas, la que instituye la concesión, la licencia, el permiso y la autorización, las cuales deben regularse por medio de normativos emitidos por CONAP.

Conforme las normas del Reglamento, la concesión cabe cuando se requiere hacer un manejo integral de la vida silvestre (Artículos 37 a 44); la licencia, cuando únicamente se otorgan derechos de corte y colecta de especímenes, sus partes y derivados (Artículos 47 a 51).

Al atribuirle funciones al Secretario Ejecutivo, la ley menciona el permiso. Conforme a la doctrina, éste cabe cuando una persona no reúne los requisitos para obtener una concesión o bien para labores únicas y transitorias, cuyo impacto natural, social y económico no es significativo (Art. 70, p).

Las Normas de Adjudicación de Concesiones concretan el otorgamiento de concesiones; pero en general sobregulan y extraregulan las disposiciones ordinarias y reglamentarias en la materia y se recomienda su total replanteamiento.

Las Normas deben resolver otros temas que hacen a la magnitud y trascendencia natural, socioeconómica de un aprovechamiento; distinguir entre las

aprovechamientos de productos maderables y no maderables, resolver las situaciones de los aprovechamientos mixtos, relacionar la incidencia social, económica y ecológica con el interés nacional y establecer procedimientos adecuados, ágiles y seguros para cada uno e incluir por lo menos dos procedimientos. El de la solicitud, audiencia para oposición y resolución definitiva, a cargo exclusivo del Secretario Ejecutivo; y el procedimiento de convocar por medio de una licitación a participar en el aprovechamiento de la vida silvestre, en función del interés nacional y de lograr los objetivos de la Ley.

El primer caso se refiere a licencias y permisos a personas individuales; y en el segundo, se trata del manejo de la vida silvestre, por lo que se trata de concesiones. El aprovechamiento del xate, chicle y pimienta se otorgan actualmente a solicitud de parte, mediante una licencia otorgada por CONAP (xate y pimienta); y por medio de contratos de aprovechamiento suscritos entre el Secretario y el interesado, para los de chicle. Uno y otro procedimiento deben mejorarse. El primero para dar oportunidad a quienes tengan interés en oponerse; y el segundo convertirlo en herramienta del desarrollo de la ZUM y no al contrario, como actualmente sucede.

En todo caso, los requisitos de las concesiones de productos no maderables deben ser propios y específicos; y paralelamente deben definirse las de los productos maderables.

XII. CONCLUSIONES

- 1) El sistema legal de las áreas protegidas se integra con disposiciones constitucionales, ordinarias, reglamentarias y administrativas, cuya consistencia jurídica es endeble, con evidentes problemas de incongruencia entre las disposiciones generales y las normas administrativas.
- 2) El aspecto oscuro de la Ley de Areas Protegidas respecto a la concesión se puede suplir haciendo una interpretación integral de todas sus disposiciones, de conformidad con los principios generales de la Ley del Organismo Judicial. En conclusión, las figuras idóneas para otorgar derechos de uso en la ZUM son la concesión y el permiso, normados de varias formas para responder a situaciones diversas relacionadas con la magnitud e incidencia social, económica y ecológica del aprovechamiento.
- 3) Si se trata de la colecta y corte de especímenes, partes y derivados de la flora, la figura aplicada por la Ley y el Reglamento es la licencia. En el caso del chicle lo apropiado sería la contratación directa. La licencia podría utilizarse para aprovechamientos eventuales, únicos, transitorios y que no provoquen impacto alguno.
- 4) El aprovechamiento del xate y de la pimienta se entiende ahora como aquel que forma parte del corte y colecta de especímenes, partes y derivados y no como parte del manejo de la vida silvestre. Por ello se expiden licencias, cuyo procedimiento norma el Reglamento.
- 5) Es interesante resaltar que si la licencia se otorga para recolectar y no para el manejo de la vida silvestre, debe cumplir con la constitución de una fianza y la concesión no; y al suspenderse conlleva una pena accesoria que la concesión no. Se entiende que la licencia ampara un aprovechamiento menor y la concesión una de gran magnitud y trascendencia económica, natural y social. Estas condiciones deben revisarse.
- 6) El actual procedimiento para otorgar derechos de aprovechamiento del chicle debe revisarse para integrarse al concepto del uso sostenible; vigilando que efectivamente contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de sus principales actores y al uso sostenible de los recursos.
- 7) Ahora, si el objeto de la Ley es lograr el manejo integral del bosque e integrar a la comunidad a ese proceso, es necesario definir claramente en las normas de adjudicación de concesiones, cuando procede otorgar concesión, permiso, licencia y autorización; las modalidades de concesión y sus respectivos procedimientos. Estas normas que tienen que incorporar elementos naturales, históricos, sociales, políticos y económicos propios,

para proyectar situaciones futuras seguras en beneficio de la población local y del interés nacional en general. Es decir, deben normar las relaciones entre hombre-naturaleza-economía.

8) Falta levantar inventarios y organizar registros de derechos; de lo contrario será imposible realizar actividades de monitoreo y control y mucho menos garantizar, en función del interés nacional, que el aprovechamiento en las áreas tiende a lograr los objetivos de la Ley.

9) La efectividad del Régimen Transitorio descrito en el Reglamento de la Ley de Areas Protegidas radica en la capacidad de CONAP de solicitar y conocer los títulos de aprovechamiento y propiedad actuales; así como de estudiarlos y resolver convalidarlos o denunciarlos por nulidad a los tribunales competentes. Es de su competencia, especialmente, proponer al Ejecutivo que ejercite la facultad de iniciativa legal para presentar ante el Congreso reformas o leyes que den certeza y seguridad jurídica a formas de aprovechamiento y tenencia de los recursos naturales de las áreas protegidas.

XIII. RECOMENDACIONES

- 1) Emitir un nuevo normativo de concesiones, que se limite a tratar este tema. Es recomendable que éste incluya disposiciones especiales tanto para el aprovechamiento de productos maderables como no maderables y fauna. Además, debe resolver lo relativo a la magnitud de los aprovechamientos y su incidencia económica, social y ecológica; y definir procedimientos y requisitos especiales para cada tipo de concesión, para la licencia, el permiso y la autorización.
- 2) Emitir normas administrativas con base en la Ley y Reglamento actual. Paralelamente continuar con estudios y propuestas jurídicas que vayan abarcando los puntos oscuros pero trascendentes, como por ejemplo la tenencia de la tierra y en el mediano plazo, promover la modificación de la Ley e incorporar de forma concreta la concesión con todos sus elementos y normas generales para la conservación.
- 3) Se recomienda revisar el numeral 10 del normativo de adjudicación de concesiones (Rescisión y Modificación), pues ésta se aplica a contratos con vicios de nulidad y no es comprensiva de otras formas de finalizar derechos. Los modos de terminar una concesión, en general, son los siguientes: a) renuncia; b) cese de actividades o imposibilidad de cumplir con el objetivo de la concesión; c) vencimiento del plazo; d) caducidad; e) revocación; y f) expropiación por razones de interés público. El normativo debe ampliar y regular estos temas, salvo la expropiación que se rige por una ley especial.
- 4) Modificar el procedimiento para otorgar derechos de aprovechamiento del chicle e incluir la fase de audiencia y oposición.
- 5) Definir el procedimiento de la concesión vía licitación por iniciativa del Estado y no como reacción a solicitudes de los interesados.
- 6) Promover la inmediata organización de inventarios y registros de derechos, mediante los cuales se pueda apreciar, rectificar y mejorar el proceso de aprovechamiento de estos recursos, con el propósito de garantizar manejo y el uso sostenible de los recursos naturales de la RBM.
- 7) Para aplicar el régimen transitorio (Artículos 20 y 92 de la Ley 4-89), CONAP debe hacer un inventario de los usos actuales, requerir los títulos en que se fundan y/o identificar figuras atípicas propias de las condiciones históricas, sociales y económicas de la región. Posteriormente, CONAP debe realizar sus propias investigaciones legales, emitir dictamen jurídico y proceder sea validando, introduciendo modificaciones, denunciando ante los tribunales la nulidad de los títulos por haber sido otorgados, por

ejemplo, por una autoridad incompetente o bien, que se excedió en el ejercicio de sus facultades. Asimismo, podrá solicitar expropiaciones por razones de necesidad y utilidad pública; y lo más importante, puede proponer al Ejecutivo la presentación ante el Congreso de la República, de las iniciativas de ley necesarias que incorporen figuras atípicas propias de la realidad histórica, económica y social de Guatemala, lo que indudablemente contribuiría al manejo sostenible de las áreas protegidas.

8) Las áreas protegidas son bienes que pertenecen al Estado, como representante de toda la población y cuyo uso está afecto a dicho interés. Consecuentemente, CONAP siempre estará obligado a ejercer vigilancia sobre su aprovechamiento, lo cual hace mediante las políticas, aprobación de planes, otorgando o denegando derechos, organizando inventarios y registros y por último, aplicando el régimen de sanciones. Como parte de esta función deben definirse las obligaciones de los concesionarios, pero no delegando toda la obligación de monitoreo y control en los concesionarios.

XIV. LITERATURA CONSULTADA

ACOSTA, R. M. 1988. Teoría general del derecho administrativo. Octava Edición. Editorial Purrua, México.

ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES DE GUATEMALA. s/f. Recopilación de Legislación Ambiental e Índice. ASIES. Guatemala.

AZURDIA A. R. 1974. Cronología de la Legislación Guatemalteca, índice general de leyes debidamente anotado (1871 1971). Ministerio de Gobernación. Tipografía Nacional. Guatemala.

CANO, G. 1977. Colección de estudios jurídico políticos sobre recursos naturales y medio humano. T. III. Vol. 1-2. INCYTH-INELA. Talleres Gráficos INELA. Mendoza, Argentina.

COLMO, A. 1961. Técnica legislativa del Código Civil Argentino. Segunda Edición. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

COLOM, E. 1978. Análisis crítico de la legislación de aguas en Guatemala. Tesis de Grado, Universidad de San Carlos de Guatemala.

COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO. 1992. Convenio Centroamericano de biodiversidad. CCAD-UICN. 13p.

COMISION GUATEMALTECA DE NORMAS. 1984. Catálogo 1984, suplemento. Ministerio de Economía, COGUANOR, sp.

CORREAS, O. 1986. Introducción a la crítica del derecho moderno, 2a. Ed. EON Edit. Universidad Autónoma de Puebla, México.

DE MORAN, E.C. 1987. Ordenamiento y análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria-nutricional y de previsión de cosechas. Comité Especial de Seguridad Alimentaria (CESA) y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). CESA. Guatemala.

_____. 1989. Técnica para la recopilación clasificación, resumen y sistematización de textos jurídicos. PNUD-MAGA. Guatemala.

_____.; VENTURA, N. 1992. Análisis de la Legislación Ambiental y de Salud en Guatemala. OPS-MASICA, Guatemala, MASICA, 1982.

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL, G. CABANELLAS, Editorial Heliasta, Tomos I, II, III y IV

DIEZ, M. M. 1975. Tratado de Derecho Administrativo. T. I-II, Buenos Aires, ULTRA.

FRISCH P. W.; GONZALEZ, J. A. 1992. Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación. Editorial Porrúa, México.

MINISTERIO DE GOBERNACION. 1970. Cronología de la legislación guatemalteca,

NOVENO, M. E. 1975. El derecho como obstáculo al cambio social. 4a. Ed. XXI Edit. México.

NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA. 1952. ed. por F. SEIX. Tomos I a IX, Barcelona.

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD. 1993. Memoria de la Primera Conferencia Centroamericana sobre Ecología y Salud. Programa MASICA/HPE. 262 p.

OPS-MASICA. 1992. Análisis de la legislación ambiental y de salud en Guatemala. Comp. Elisa Colom de Morán y Noé Ventura.

PLAN DE ACCION FORESTAL PARA GUATEMALA. 1991. Documento base y proyectos.

PIGRETTI, E. 1975. Derecho de los recursos naturales. 1a. Ed. Edit. Impresora Soliw. Buenos Aires, Argentina.

_____. 1975. Política legal de los recursos naturales. 1a. ed. Edit. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

RECOPIACION DE LEGISLACION AGRARIA Y DE PESCA 1968. SEGEPLAN, Guatemala, 1968.

RECOPIACION DE LEGISLACION AMBIENTAL Y DE SALUD. Por Elisa Colom de Morán y Noé Ventura Loyo para OPS-MASICA. OPS-MASICA, Guatemala, 1992.

RENDON CANO, J. 1986. Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la Legislación de América Central y México. Estudio Legislativo 39. FAO. Roma.

- ROBLES, R. 1993. El Municipio. Segunda Edición. Editorial Porrúa, México
- SERRA, A. 1985. Derecho Administrativo. Décimo Tercera Edición. T. I-II. Editorial Porrúa, México.
- UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR, 1985. Perfil Ambiental de la República de Guatemala. Contrato URL/AID/ROCAP No. 596-0000-C'00-3060-00. 3 Tomos.
- VIVANCO, A. 1968. Régimen jurídico de la colonización. SEGEPLAN, Guatemala.
- YAVICH, Z.S. 1985. Teoría General del Derecho. Primera edición en Español. México. Editorial Nuestro Tiempo.

**PUBLICACION DEL CENTRO AGRONOMICO
TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA**

Edición : Xinia Aguilar

Diseño y diagramación: Silvia Francis S.

**Coordinación
de Impresión: Miguel Cerdas**

**Impreso en la Unidad de Producción de
Medios del CATIE**

**500 ejemplares
Mayo 1996**