

T
146.04675
1473c
979
J. y CS.

096157
Ej. 1.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Consideraciones Generales Sobre la Ley Forestal

TESIS DOCTORAL
PRESENTADA POR

German Arnoldo Alvarez Cáceres

PARA OPTAR AL TITULO DE
DOCTOR
EN
JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES



NOVIEMBRE 1979

U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

AUTORIDADES CENTRALES

RECTOR: Ing. Félix Antonio Ulloa
VICE RECTOR: Dr. José Napoleón Rodríguez Ruiz
FISCAL: Dr. Jorge Alberto Gómez Arias

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. Mauricio Roberto Calderón

SECRETARIO

Manuel Adán Mejía Rodríguez

TRIBUNALES EXAMINADORESEXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: MATERIAS CIVILES, PENALES Y
MERCANTILES.

PRESIDENTE: Dr. Francisco Arrieta Gallegos
1er. Vocal: Dr. Emilio Aguilar Chavarría
2o. Vocal: Dr. Juan Portillo Hidalgo

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: MATERIAS PROCESALES Y LEYES
ADMINISTRATIVAS.

PRESIDENTE: Dr. Carlos Rodolfo Meyer García
1er. Vocal: Dr. Pedro Francisco Vanegas Cabañas
2o. Vocal: Dr. Ernesto Alfonso Buitrago

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: CIENCIAS SOCIALES, CONSTITU-
CION Y LEGISLACION LABORAL.

PRESIDENTE: Dr. Enrique Argumedo
1er. Vocal: Dr. Manuel Adan Mejía Rodríguez
2o. Vocal: Lic. Alexander Vásquez

ASESOR DE TESIS

Dr. Enrique Argumedo

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

PRESIDENTE: Dr. Orlando Baños Pacheco
1er. Vocal: Dr. Francisco Rafael Guerrero
2o. Vocal: Dr. José Antonio Orantes Jiménez

DEDICO ESTA TESIS:

A MIS PADRES :

Lic. Rafael Alvarez M6nchez, y
Lila de Alvarez.

A MI ESPOSA:

Dra. Mirna Ruth Castaneda de Alvarez.

A MIS HIJOS:

Rafael Arnoldo Alvarez Castaneda, y
Mirna Carolina Alvarez Castaneda.

A MIS HERMANOS:

Ing. Rafael Jaime Alvarez C6ceres
Dr. Narciso Alfonso Alvarez C6ceres
Mauricio Ignacio Alvarez C6ceres.

I N D I C E

	Páginas
- INTRODUCCION	
- CAPITULO I.- ASPECTOS HISTORICO-LEGALES	1 a 10
1) Antecedentes históricos acerca de la legislación existente antes de la promulgación de la Ley Forestal, relacionados directa e indirectamente con la conservación de los recursos forestales.	
2) Período de formación de la Ley Forestal y establecimiento de sus normas legales.	
- CAPITULO II.- SITUACION ACTUAL DEL RECURSO FORESTAL EN EL PAIS	11 a 21
1) Breve historia de la deforestación.	
2) Problemas derivados de la falta de bosques en El Salvador.	
a) Económicos	
b) Sociales.	
3) Los bosques de El Salvador.	
- CAPITULO III.- DE LA LEY FORESTAL	22 a 90
1) Filosofía y considerandos	
2) Disposiciones preliminares	
3) Organización forestal	
4) De la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales.	
a) Conservación	
b) Aprovechamientos	
c) Bosques hidrohalófilos o Bosques Salados	
d) Veda Forestal.	

- 5) Forestación y Reforestación
- 6) Zonas Protectoras, Reservas Forestales, Parques Nacionales y Reservas equivalentes.
- 7) Incendios y Plagas Forestales
- 8) Infracciones Forestales
 - a) Infracciones Graves
 - b) Infracciones Menos Graves
 - c) Infracciones Leves
- 9) Procedimientos establecidos en la Ley - Forestal para imponer sanciones
- 10) Disposiciones Finales

- CAPITULO IV.- CONCLUSIONES 91 a 93

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo de tesis sobre la Ley Forestal, -- tiene por objeto hacer un análisis de las partes mas importantes y que a nuestro juicio presentan una interrelación -- mas frecuente con el hacer cotidiano de nuestra población.

Indudablemente que no se trata de realizar un estudio jurídico estricto, de cada una de sus disposiciones, sino -- que por el contrario transmitir vivencias en la aplicación diaria de la misma, así como comentar todos aquellos acontecimientos que alrededor de ella se han venido sucediendo.

Hemos analizado detenidamente su contexto y consideramos que el camino lógico, para lograr la finalidad arriba -- mencionada, es denominar a nuestro esquema "Consideraciones Generales sobre la Ley Forestal".

Cinco años han transcurrido en la aplicación de este -- cuerpo legal, que fue publicado el trece de marzo de mil novecientos setenta y tres, y es en este entendido, que estamos completamente seguros que a la fecha se necesita se hagan algunas reformas, dado que la práctica ha demostrado inoperancia en algunas de sus disposiciones y falta de claridad en otras.

Por otra parte, existe todavía el gran valladar, de no

haberse emitido los reglamentos respectivos, a pesar de haber anteproyectos específicos, todo lo cual incide directamente en el desenvolvimiento normal y eficaz de sus disposiciones.

Tanto las posibles reformas a la ley, como la elaboración de sus reglamentos, si bien es cierto son serios obstáculos como ya dijimos, no son óbice para hechar andar un -- plan general de forestación y reforestación, puesto que con buena voluntad y decisiones políticas adecuadas, la actual Ley Forestal da margen para que todas esas aspiraciones se consigan.

Vemos pues en definitiva, que el estudio que haremos, además de contener realidades jurídicas, presenta realidades sociales alarmantes, dado que el respeto por convicción, que le tengamos a la Ley Forestal y sus objetivos, es el -- respeto que nosotros sintamos por nosotros mismos, puesto -- que a nadie escapa, que con esta Ley, tenemos en nuestras -- manos, el destino y porvenir futuro, muy a corto plazo de -- nuestro país.

CAPITULO I

ASPECTOS HISTORICO-LEGALES

1.-Antecedentes históricos acerca de la legislación existente antes de la promulgación de la Ley Forestal, relacionados directa o indirectamente con la conservación de los Recursos Forestales.

Para comenzar con el desarrollo de este acápite, tomamos como punto de partida el Código Civil de 1860, promulgado durante la Administración Presidencial del Capitán General Gerardo Barrios. Encontramos que en ciertos de sus capítulos, como el No. II del Título X "De las Servidumbres Legales", y en varios Títulos como los Nos. III "De los Bienes Nacionales" y XIII "De algunas acciones Posesorias Especiales", todas del Libro II existen disposiciones relacionadas indirectamente con los Recursos Naturales Renovables. Pero debemos dejar constancia de que en ningún momento el legislador de aquella época tuvo en mente el punto de vista proteccionista en aras del bien común o bien de la colectividad, sino que actuó influenciado especialmente por la idiosincrasia de corte privado prevaleciente entonces. Es decir, el objeto y filosofía de cada una de las disposiciones a que nos referimos eran encaminadas a proteger el interés particular y no el público.

Para continuar el desarrollo del tema y después de hacer un análisis sobre legislación existente, después del Código Civil a que nos hemos referido, vemos que no fue sino hasta con la promulgación de la Ley Agraria, el 11 de abril de 1907, cuando se incorpora a dicho cuerpo legal, un Título especial

relacionado directamente con el uso y manejo del bosque. Este Título se denomina "SILVICULTURA". En este apartado se habla ya del descuaje de bosques de propiedad particular, de la formación de los mismos, así como también de la fiesta de los árboles. Encontramos que únicamente se permite la tala de bosques mediante el permiso correspondiente, otorgado por el Gobernador Departamental respectivo; que todo propietario de un terreno de más de cuarenta y cinco hectáreas (1), está obligado a procurar la formación de un bosque o complementar el que ya existe, en la proporción de una hectárea de bosque por cada cincuenta de terreno.

La obligación anterior se hacía extensiva a los arrendatarios de dichos inmuebles, cuando los contratos de éstos, fueren de larga duración, pudiendo luego pedirle al dueño de la propiedad la indemnización correspondiente.

Tanto al propietario como al arrendatario que no cumplieran con esta obligación se les imponía la multa de veinticinco a cien colones, por parte del Alcalde de la jurisdicción, por la omisión de lo que debería hacerse en cada año.

Además de la sanción anterior, el que talara bosques en todo o en parte, sufría una multa que le era impuesta por el Gobernador Departamental de diez a cincuenta colones por hectárea de bosque desmontado, sin perjuicio de comenzar a resta

(1) Una Hectárea equivale a 1.4 manzanas.

blecerlo dentro de un mes y de terminar la plantación dentro de tres años.

Como corolario de todo esto y de otra serie de regulaciones, que con respecto al bosque encontramos en esta Ley Agraria, tenemos que según el Artículo 173 se instituye como fiesta nacional el día tres de mayo, con el Título "Fiesta de los árboles", dándose en consecuencia regulaciones sobre este aspecto.

Así las cosas y a partir del año de 1907, se comienzan a dar tantas y diversas reformas con relación a la Ley Agraria, que casi todas ellas constituían, por sí solas, la sustitución de la propia Ley, por lo que en el año de 1942, exactamente - el 21 de marzo se publica en el Diario Oficial número 66, Tomo 132, una nueva Ley Agraria, que viene prácticamente a modificar un sinnúmero de situaciones, tales como atribuciones de Alcaldes, de Gobernadores y de las personas dedicadas a la industria agrícola; pero con tan mala suerte, que el capítulo - Silvicultura que hemos mencionado, relativo al manejo del bosque, vuelve a aparecer en esta Ley Agraria de 1942, casi intacto. Es decir, que en treinta y seis años de aplicación de la primera Ley Agraria, el país no adelanta absolutamente nada en cuanto al bosque y su manejo. Al grado que, haciendo un análisis comparativo, hemos logrado detectar que las modificaciones son tan pocas y de tan pequeña evergadura, que no va le la pena mencionarlas. Una de ellas, para el caso, estatuye

que el permiso para tala ya no se pide al Gobernador sino al Alcalde, conservando casi en su totalidad las regulaciones dadas para la primera Ley Agraria.

Como vemos, el país, desde 1907, tuvo disposiciones que tendían empíricamente a proteger el recurso bosque y, en consecuencia, los recursos suelo, agua, medio ambiente, etc. Pero crítica importante que consideramos necesaria a lo que volvió inoperante la aplicación de las disposiciones de la Ley, es que la ejecución de la misma, estaba confiada a personas que, por razón de su ocupación, lo menos que tenían eran conocimientos técnicos con relación a las disciplinas forestales. Es el caso que el Alcalde, tal como se lo exigía la Ley, comisionaba al policía municipal o a los agentes de la Guardia Nacional para que inspeccionaran y decidieran la suerte del bosque o de los árboles que se pretendían descuartar. Esto en la actualidad es inconcebible, dado que, como leeremos más adelante, se necesitan verdaderos estudios y procedimientos científicos para otorgar, o no, una autorización para el aprovechamiento del recurso bosque. De todo lo dicho se deduce, que las disposiciones citadas lejos de contribuir a la protección del bosque, permitirán la destrucción sin contemplación alguna.

En el año de 1949, mientras el país era regido por el Consejo de Gobierno Revolucionario, se detecta que los bos--

ques salados del Estero de Jaltepeque, en La Herradura, jurisdicción de Zacatecoluca, Departamento de La Paz, eran objeto de una explotación desconsiderada, que resultaría en la destrucción casi total de ellos, puesto que la gente los utilizaba tanto con fines domésticos como comerciales y de construcción, sin percatarse del daño que esto ocasionaba. Es entonces que el mencionado Consejo de Gobierno, emite lo que -- dió en llamarse "Decreto 115", el cual fue publicado en el -- Diario Oficial número 82, Tomo 146, el 8 de abril del año ya citado. Este Decreto dió regulaciones específicas al trata-- miento de los bosques salados de dicha zona del Estero Jaltepeque, olvidándose que existían masas boscosas de origen sala-- do también en el litoral del Departamento de La Unión; en la Bahía de Jiquilisco, Departamento de Usulután; en San Diego, -- Departamento de La Libertad, y en las costas de los Departamentos de Sonsonate y Ahuachapán. Eso trajo como consecuencia que las disposiciones del Decreto 115, se hicieran extensivas a todo el resto del litoral salvadoreño, mediante el Decreto número 161, del 11 de Junio del mismo año de 1949, publicado en el Diario Oficial número 131, del 16 de Junio del citado año.

En realidad, el espíritu del mencionado Decreto No.115 era el de regular la concesión de licencias para la tala de árboles salados.

No obstante lo anterior, en el Artículo 8, se facultó al Ministerio de Agricultura y Ganadería, a efecto de que dictara el Reglamento respectivo, habiéndolo hecho, mediante Decreto Ejecutivo No.53, del 28 de mayo de 1969, publicado en Diario Oficial No.105, Tomo 223, del 10 de junio del mismo año. Este nuevo Decreto, que se denominó "Reglamento para la Explotación de Bosques Salados", vino a coadyuvar en la protección del referido recurso natural, puesto que no sólo se refirió al aspecto de la licencia, sino que tenía capítulos especiales con relación al cuidado de los bosques, al uso que debería darse a la madera salada y, lo que era más importante, señalaba un sistema de sanciones para todas aquellas personas que extrajeran maderas en forma ilegal, lo mismo que para otras infracciones dentro de la misma materia.

Como podemos apreciar, al hacer una síntesis de toda la legislación vigente antes anunciada y que se concretaba específicamente a la Ley Agraria de 1942, al Decreto 115 y a su Reglamento para la Explotación de Bosques Salados, el Gobierno pretendía controlar y proteger los recursos naturales, especialmente los forestales, pero como hemos dicho al principio de este apartado, todo este esfuerzo se veía truncado por la carestía de elementos técnicos y de organismos especializados, debidamente dotados de instrumentos legales, por medio de los cuales, pudieran llevar adelante, de una manera efectiva y en función social la protección de los recursos naturales.

2.-Período de Formación de la Ley Forestal y establecimiento de sus normas legales.

Vistos los antecedentes que hemos relatado, se comprobó que era de impostergable necesidad la emisión de una ley, que de manera global abarcara todos los aspectos forestales del país. Para tal efecto en el año de 1972, fue presentado a la Asamblea Legislativa, un proyecto de Ley Forestal, el cual, estando pendiente de su discusión y aprobación, y a solicitud del Gobierno de El Salvador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, designó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), como organismo de ejecución de un proyecto cuya finalidad sería asistir al Gobierno de nuestro país para diseñar y demostrar prácticas modernas de conservación de áreas forestales, y para promover la integración racional de la población rural de la zona montañosa del norte en una economía mixta agro-forestal. El establecimiento de una legislación legal del sector forestal se enmarca dentro de este cuadro legal del proyecto y constituyó la realización del consultor Salvador Grau Fernández, experto en política y legislación forestal, quien realizó dicha misión del 10. de febrero al 31 de agosto de 1972, en dos etapas.

Como resultado de la primera etapa, desarrollada desde el 10. de febrero al 15 de marzo del citado año, fue redactado un informe preliminar, contentivo de las bases de una posible po-

lítica forestal para el país, que no se encontraba definida. Centraba la atención en la necesidad de llevar a cabo la conveniente reforestación, gradual y progresiva en la superficie que se considerase óptima para ello, con intensificación y reforzamiento de las medidas preventivas y de lucha contra los incendios y las plagas forestales, creación de parques nacionales, establecimiento de industrias forestales y mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina relacionada con el bosque.

Dicho informe preliminar incluía también el examen de las leyes e instituciones relacionadas con el sector forestal, que evidenciaba la falta de una Ley Forestal básica determinante del régimen legal al cual debe estar sometida la riqueza forestal pública y privada. Asimismo, en el aspecto institucional se mostraba el carácter incipiente del servicio forestal, cuyos medios y organización, eran completamente insuficientes para cometer el desarrollo de una acción eficaz, en consonancia con la política forestal a seguir. Como anexo al informe se incluyó un proyecto de Decreto sobre Reglamento Orgánico del Servicio Forestal.

Con respecto al proyecto de Ley Forestal, pendiente de aprobación ante la Asamblea Legislativa, mencionado al principio, se incluyeron en el mismo informe preliminar los comentarios sobre el referido proyecto, de lo que se desprendió que resultaba preciso mejorar su sistemática, introduciendo modificaciones, esenciales o de detalle, e incorporar preceptos necesarios para re-

gular materias emitidas. Junto a dicho informe había un pliego de enmiendas, con las convenientes modificaciones y cambios.

La segunda etapa de la misión tuvo lugar desde el 20 de julio al 31 de agosto de 1972. El interés suscitado por el problema forestal lo reveló el hecho de que se elaboró un nuevo proyecto de Ley Forestal, sobre el cual fue pedida opinión al consultor que hemos mencionado, a quien se dió el encargo de que, en colaboración con el Departamento Jurídico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, procediera a redactar el texto más conveniente, con base en proyectos existentes.

En cumplimiento de dicho encargo le fue entregado al Gobierno un texto que armonizó los criterios manifestados por los técnicos, corrigió algunos defectos de sistemática, precisó la terminología jurídica e introdujo los desarrollos e innovaciones institucionales más convenientes.(1)

Hemos hecho un breve análisis, de cómo fue gestada la Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial No.50, del 13 de marzo de 1973. Desde esa fecha es un instrumento legal que llenó en gran medida las aspiraciones de un país que necesitaba de regulaciones forestales para proteger y conservar sus recursos forestales.

Como consecuencia de lo anterior y contándose ya con una "Ley Forestal", se derogaron todas las disposiciones legales o reglamentarias que se le oponían. Quedaron expresamente dero-

(1) Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Protección de Cuencas Hidrográficas y Establecimiento de una Regulación Legal del Sector Forestal. ROMA-1973.

gados el Título VI de la Ley Agraria (Silvicultura), publicada en el Diario Oficial No.66, Tomo 132, del 21 de marzo de 1942, y el Decreto Ley No.115, del Consejo de Gobierno Revolucionario, de fecha 7 de abril de 1949, publicado en el Diario Oficial No.82, Tomo 146, de fecha 8 de aquel mismo mes y año, reformado por Decreto No.161 de fecha 11 de junio del citado año. Asimismo, se derogó el Decreto No.53 "Reglamento para la Explotación de Bosques Salados", en todo lo que se oponía a la presente Ley. Es decir, que ciertos artículos quedaron vigentes; pero en el fondo, dichas disposiciones en la actualidad no tienen casi aplicación, por ser muy pocos los detalles que la Ley Forestal no reguló.

CAPITULO II

SITUACION ACTUAL DEL RECURSO FORESTAL EN EL PAIS

1.-Breve historia de la Deforestación.

Antes de comenzar directamente con los considerandos generales de la Ley Forestal, creemos sumamente importante exponer una idea general de lo que esta materia forestal pretende regular y conservar, y el por qué de la necesidad de contar, como ya dijimos, con un cuerpo legal especializado y dar a conocer a grandes rasgos cómo fue que el bosque ha venido desapareciendo a través del tiempo.

La primera causa de la tala de los bosques en las zonas intermedias del país fue el cultivo industrial del añil, el cual se extendió en Chalatenango, La Paz, San Vicente y otras áreas nacionales, en la primera mitad del Siglo XVIII. Posteriormente, alrededor de 1865, se inicia el cultivo del café y con él la tala de los bosques de altura en la cadena volcánica, y continuó casi sin interrupción, hasta cubrir una superficie de más de 140.000 hectáreas.

El tercer cultivo que vino a desplazar la foresta de las planicies costeras fue el algodón, en la década del 40. En 1964-1965 ocupó 103.000 hectáreas de las mejores tierras del país.

La caña de azúcar también decide la tala y al momento ocu-

pa alrededor de 26.000 hectáreas, que antes fueron los bosques de los valles interiores.

Finalmente, para completar el cuadro, los cultivos básicos alimenticios (maíz, frijol, arroz y maicillo) desplazan el resto de los bosques y ocupan en 1968-1969 una superficie de aproximadamente 372.000 hectáreas.

Debido a la utilización de la mayoría de las tierras planas y fértiles para el algodón y la caña de azúcar (productos de exportación), los cultivos alimenticios han sido forzados a desarrollarse en los terrenos de mayor pendiente, exponiendo dichos suelos a la acción devastadora de la erosión.

Estos cultivos de exportación han ocasionado un serio problema al desarrollo de las labores que tradicionalmente sirven para la alimentación de la población.

Se considera que más del 40% del área total de los cultivos alimenticios es realizada en terrenos con pendientes altamente erosivas, o sea que unas 148.000 hectáreas pierden cada año una capa de suelo de aproximadamente 50 milímetros de espesor. Es urgente que estas tierras, exclusivamente de vocación forestal, regresen lo más pronto posible a una actividad de su tipo, que las proteja y reconstituya a corto tiempo.

2.-Problemas derivados de la falta de bosques en El Salvador.

a) Económicos.

El conjunto de las actividades agrícolas antes descritas, más la costumbre de quemar las áreas destinadas a la ganadería,

han casi destruído los bosques que originalmente cubrieron al país. Eso, crea una situación muy difícil en cuanto a la falta de madera, conservación de suelos y agua, y acumula por lo tanto, mayores problemas a las generaciones futuras.

No hay que hacer mucho esfuerzo para señalar la situación actual de nuestro recurso bosque, y, en consecuencia, suelo, agua y fauna. Todos en su conjunto se encuentran en un estado terriblemente peligroso, que pone en fuerte duda nuestras posibilidades de existencia y progreso para los próximos 50 años. En efecto, a consecuencia de la falta de bosque, el suelo está seriamente erosionado, a tal punto que su capacidad de producción, requiere esfuerzos cada vez más crecientes de fertilizantes químicos, para mantener los mínimos rendimientos actuales. Pero más grave aún, es la consecuencia futura, de seguir en forma irracional explotándolos, sobre todo si se tiene en cuenta que no contamos con reservas y que nuestra población ya no será de 4.000.000, sino que rebasará las cifras de 8 - 10 - 12 millones. Pero el daño no solamente se traduce en producción agrícola, sino en el arrastre de ese suelo desprendido de nuestras tierras, que llega a través de los ríos a los embalses hidroeléctricos, en cantidades catastróficas, de toneladas que disminuyen rápidamente la capacidad del agua y, por lo tanto, el potencial de producción de energía eléctrica. Cada año, en la estación lluviosa el Río Lempa lleva a los embalses y al -

mas aproximadamente 21.000.000 de metros cúbicos de humus que jamás regresarán a las montañas.

Nuestras tierras al perder el bosque y la cobertura vegetal han perdido el suelo y la casi totalidad de la capacidad del agua y este elemento precioso para la vida se hace cada vez más escaso en las ciudades y demás poblaciones del país, y en el campo de la agricultura se avecinas serias limitaciones para la producción.

La fauna, en un tiempo abundante, ahora ya no es posible ubicarla y está en proceso acelerado de extinción.

El área boscosa se ha reducido tanto que, más del 90% de los productos madereros se tiene que importar de los países vecinos. Cada año El Salvador compra más de \$15.000.000 por concepto de madera y más de \$30.000.000 por concepto de papel y derivados. La gravedad de la situación dentro de 15 años se habrá triplicado y si no se toman las medidas pertinentes habrá que importar más de \$100.000.000 anuales de productos derivados del bosque, bajo el entendido de que los países vecinos estén en condiciones de suministrarlos, ya que para entonces ellos mismos tendrán limitaciones de recursos.

En El Salvador existen alrededor de 400.000 hectáreas de tierra de vocación forestal, que requieren urgentemente ser reforestadas, para detener y revertir el proceso degradativo del conjunto de recursos, pues únicamente el bosque constituye el elemento más fácil y más económico para recuperar el -

resto de los recursos renovables. Si hay bosque, mejora el suelo, se conserva el agua, se protege la fauna y se produce madera que a su vez deriva importantes industrias y, por ende, ocupación a todos los niveles.

Se concluye entonces, que ante esta problemática no queda otro camino sino proteger y aprovechar racionalmente lo poco que tenemos y desarrollar grandes masas boscosas a corto plazo, con objetivos bien precisos en cuanto a uso, integrado la producción, la protección y la recreación, todo con ayuda de la Ley Forestal.

b.-Sociales.

Las comunidades sociales al empobrecerse los suelos, no han podido obtener suficiente sustento y han emigrado a las áreas urbanas, causando grandes problemas sociales.

La vivienda se ha encarecido al no haber madera disponible.

La ocupación de mano de obra también ha disminuido, por no ser rentables los cultivos agropecuarios, como consecuencia de la baja fertilidad de los suelos, al desaparecer los bosques.

El agua al no ser regulada por las masas boscosas, no ha enriquecido los manantiales, dando situaciones angustiosas y diferentes problemas, incluso en la ciudad capital.

San Salvador padece el más grande problema de agua, ya que las masas boscosas aledañas van disminuyendo drásticamente. Las crecidas de los ríos han causado catastróficos daños a los poblados. En San Miguel las lluvias en las zonas altas del Volcán Chaparrastique han cobrado muchas vidas y daños materiales en las colonias de la ciudad.

La falta de bosque y la acción exterminadora del hombre han disminuido considerablemente la fauna silvestre, a tal punto que los pájaros y otros animales se van haciendo cada vez más raros.

El ambiente contaminado por el hombre se deteriora más cuando no existen masas boscosas purificadoras.

Más casos podrían ser mencionados como consecuencia de la falta de bosque, pero bastan los anteriores para resaltar la gran importancia que reviste la presencia de la vegetación en la vida del hombre y de la fauna silvestre.(1)

LOS BOSQUES DE EL SALVADOR

El Salvador, con una superficie de 21.041 Km.2, es el país de menos extensión en el Istmo Centroamericano. Su forma es más o menos rectangular, con una longitud promedio de 208 Kms. paralelos a la costa del Océano Pacífico y un promedio de 96 Kms. de ancho.

(1) Conferencia dictada por el Ing. Roberto Figueroa Díaz, ex-Jefe del Servicio Forestal y de Fauna del MAG en el año de 1973.

La topografía del país es bastante accidentada, muy variable en cortas distancias, que en conjunto forman las dos cordilleras: la costera y la del norte; la primera de formación volcánica, donde están ubicados todos los volcanes del país; la segunda corre a lo largo de la frontera con Honduras, donde se halla la elevación más alta, el cerro del Pital, jurisdicción, Departamento de Chalatenango, 2.730 Mts. sobre el nivel del mar. Entre ambas cordilleras se encuentran la Meseta Central y los Valles interiores. Otras zonas geográficas de importancia son las planicies costeras.

El Salvador está situado en la parte exterior del cinturón climático de los trópicos y el clima se caracteriza por tener condiciones térmicas más o menos iguales durante todo el año, alcanzando promedios de temperaturas máximas y mínimas de 30.6° y 19.1° C., respectivamente. La precipitación atmosférica media anual es de 1.800 mm., presentando variación a través del año, con una estación lluviosa de mayo a octubre y una seca de noviembre a abril. En esta última estación ocurren los "Nortes" que transportan masas de aire fresco de origen ártico hasta los trópicos. Algo muy particular del clima de Centroamérica.

El país también está bajo la influencia de los vientos Alisios, que es otra de las características de los trópicos exteriores.

El país está íntegramente en la vertiente hidrográfica del Pacífico. El río más importante es el Lempa, cuya cuenca

internacional tiene 18.000 km.2, de los cuales El Salvador tiene 10.580 km.2, con un recurso hídrico equivalente a 68 por ciento del total del país. Esta cuenca está comprendida entre la Cordillera del Norte y la Cadena Costera, que incluye la meseta Central y los Valles interiores.

Desde el punto de vista económico, los recursos hídricos del Río Lempa tienen una significación en la producción de energía hidroeléctrica tan importante que sin éstos el desarrollo industrial en el país podría estacionarse. Es por eso que la protección de la cuenca del Río Lempa, por medio de un manejo adecuado, es una proyección permanente del Gobierno, especialmente en la restauración y la conservación de los recursos bosque y suelo.

Los bosques en el país se encuentran muy dispersos. Forman masas irregulares y contenidos volumétricos bien diferenciados, dependiendo de la calidad del sitio.

En base a los inventarios realizados y la clasificación de capacidad de uso actual de la tierra, se han determinado las diferentes formaciones boscosas en el país.

Cerca del 12 por ciento de la superficie del país está cubierta de bosques naturales y plantaciones.

BOSQUES DE CONIFERAS

Las coníferas distribúyense en toda la Zona Norte y las partes más altas de la Cadena Central.

El área total de los bosques de coníferas alcanza a -- 48.477 ha. que representa un 18 por ciento del total de los bosques naturales.

Están formados por una serie de asociaciones, una veces formando bosques puros de pino y otros mezclados con latifoliadas, predominantemente los encinos y robles.

Se pueden tipificar las siguientes asociaciones:

a) Bosques de Pino Ocote. Generalmente se encuentran - formando masas puras y se hallan a lo largo de la Cordillera del Norte, en Metapán, (Santa Ana), Chalatenango y Perquín (Morazán).

b) Bosques de Pino Caribeá. Son unas de las especies - más importantes, por su madera de alta calidad. Se encuentran localizados en la Región de Monteca y Corinto, al norte del Departamento de La Unión.

c) Bosques de Pino Blanco. Este tipo de bosques se localiza en Metapán (Santa Ana), Las Pilas (Chalatenango) y - Perquín (Morazán).

d) Bosques de Ciprés. Esta especie se le considera nativa y ocupa las partes altas de la Cordillera del Norte, - donde pueden verse árboles muy viejos.

BOSQUES LATIFOLIADOS

Dentro de esta formación boscosa están considerados - los reductos de bosques que han quedado dispersos en todo el

país, después que las tierras ocupadas por estos bosques fueron utilizadas para la agricultura y la ganadería. Mayormente están formadas por especies de madera dura. Las más significativas se encuentran en el Imposible Nancuchiname (Usulután), San Diego, en la costa cerca del Puerto de La Libertad: Montecristo (Santa Ana), Cerro El Pital (Chalatenango) y la Laguna de Olomega (entre los Departamentos de San Miguel y La Unión).

Forman también parte del bosque Latifoliado todas las asociaciones forestales que se encuentran a la orilla de los ríos, a las cuales se les denomina como Bosques de Galería.

BOSQUES DE MANGLARES

Comunmente se les conoce como el bosque salado. Están ubicados en la Costa del Pacífico y forman 5 bloques diferenciados: Golfo de Fonseca (La Unión), Bahía de Jiquilisco, (Usulután), Bahía de Jaltepeque (La Paz), Barra de Santiago (Ahuachapán) y Barra Salada (Sonsonate), tiene un área aproximada de 30.000 hectáreas.

Actualmente estos bosques soportan una explotación intensiva. Son los que proporcionan postes y varillas para las construcciones rurales y en su mayor parte producen leña para los fines de la industria salinera.

VEGETACION ARBUSTERA

Forma bosques dispersos en todo el país y es una fuente importante de leña y carbón.

PLANTACIONES FORESTALES

Desde hace más de treinta años, el país ha realizado trabajos de reforestación en pequeña escala. Hasta en 1976 la superficie reforestada alcanzaba 2.600 ha.

PLANTACIONES DE SOMBRA DE CAFE

Se ha considerado la superficie ocupada por el cultivo de café como un área de importancia forestal, debido a las plantaciones de sombra. El producto de la poda de estos árboles es una fuente importante para suplir las necesidades de leña para uso doméstico y madera de corta dimensión. Una buena combinación del cultivo de café con plantaciones forestales, puede constituir fuente importante de producción de madera en el país.

El bosque, en sus diferentes fases de crecimiento, rinde variados productos que vienen a constituir la materia prima de muchas industrias de transformación. Gracias a su flexibilidad técnica y económica, estas industrias están al alcance de la mayoría de los países en vías de desarrollo.

La industria forestal ejerce una importante función en el desarrollo de los pueblos y favorece las inversiones espontáneas en industrias intermedias. Por ejemplo, la producción de papel y de madera de aserrar estimula las industrias de conversión que fabrican sacos y artículos de papel, cajas y muebles. También promueve efectos indirectos, tales como el transporte, las industrias de alimentación, electrificación y productos químicos. (1)

(1) Conferencia dictada por el Ing. Delfin Goitia Estrada.
Director Proyecto Forestal FAO 1974.

CAPITULO III

DE LA LEY FORESTAL

1.- Filosofía y considerandos.

Para comenzar con la explicación de este tema, debemos recordar que, por lo general, la filosofía de una Ley, se plasma en los considerandos de la misma, los cuales no son más que un razonamiento lógico del porqué un instrumento legal se pone en vigencia. La Ley Forestal no se apartó de este principio general y vemos que en sus tres considerandos, se establecen a grandes rasgos, pero de una manera muy precisa, las razones y motivos de su publicación y promulgación.

Hemos visto en el desarrollo de este trabajo el estudio de diversos aspectos, entre los cuales se ha destacado lo concerniente a los recursos naturales renovables, dado que, de acuerdo a las condiciones concretas de nuestro país, tales recursos constituyen la plataforma básica del proceso productivo y, por lo tanto, revisten carácter estratégico para el desarrollo económico y social de nuestro país.

En atención a la índole de esta primera parte del trabajo, que es eminentemente genérico y de planteamiento global, hemos considerado conveniente fijar un marco amplio relativo a los recursos naturales renovables, a fin de fundamentar teóricamente las actitudes típicas y básicas en relación al me-

por entendimiento de la filosofía de la Ley, con lo cual se cubre la parte teórica general de esta tesis.

En su conferencia del día quince de agosto de mil novecientos setenta y cuatro, el Ingeniero Joaquin Guevara Morán, (Ex-Director General de Recursos Naturales Renovables), define los recursos naturales como "Aquellos elementos biológicos y minerales que existen en la naturaleza, los cuales científicamente aprovechados son capaces de sustentar el desarrollo económico y social de los pueblos".

Los recursos naturales se caracterizan fundamentalmente en atención a tres características, las cuales son: 1-) Permanencia; 2-) Naturalidad y 3-) Inamovilidad relativa.

La permanencia relativa se refiere a la capacidad de existir y subsistir en función del uso a que son sometidos los recursos por parte del hombre.

La naturalidad, por su parte, se refiere al hecho básico de que tales recursos no son producto del hombre y, por lo tanto, no son productos culturales aunque sí partes esenciales del ambiente del hombre.

Finalmente, la inamovilidad se refiere a que "a diferencia de los demás factores de la producción que son relativamente fijos".

Los recursos naturales renovables pueden ser clasifica--

dos de acuerdo a diversos criterios; pero el más generalizado es el criterio de la permanencia relativa en el tiempo y en el espacio. En base a este punto de vista tales recursos se clasifican en: a-) Recursos Naturales Inagotables; b) Recursos Naturales Agotables y c-) Recursos Naturales Renovables. Cabe señalar que algunos tratadistas abren una cuarta categoría, que es la de los Recursos Naturales Autorenovables, que, para el caso de nuestro país y dadas sus actuales condiciones ecológicas, ha perdido operatividad.

Los recursos naturales inagotables tienen una gran permanencia en el tiempo y el espacio y son fundamentalmente la posibilidad geográfica, la topográfica, el tiempo atmosférico, el clima y demás elementos como son la luz solar y el aire, que, con un criterio de estricto rigor, no pueden considerarse verdaderamente como recursos por si mismos, sino más bien como cualidades o fuerzas de la naturaleza, que, desde luego, guardan una interrelación con todos los componentes del ecosistema.

Por su parte, los recursos naturales agotables tienen una permanencia mas corta en relación al uso de ellos, puesto que su cuantía disminuye en función de su aprovechamiento. Tal es el caso del petroleo, del oro, de la plata, del hierro, etc. Su permanencia depende del manto, si se trata de petróleo, o de la veta, si nos referimos a los minerales.

Los recursos naturales renovables "Son mas susceptibles, si se tratan con inteligencia, de permanecer en el tiempo y - el espacio satisfaciendo las necesidades humanas". Esta categoria comprende los recursos suelo, agua, vegetación (bosques, pastos y otras plantas), y vida animal silvestre (fauna en -- tierra, aire y agua). Entre estos recursos el suelo tiene un rango muy destacado, debido a que constituye la base de los - demás componentes. Por su parte, el agua es el elemento capaz de producir vida en la tierra, dado que su circulación, junto con los procesos de la fotosíntesis, posibilita el crecimiento de las plantas, las cuales son la plataforma natural que - sustenta la vida animal y la del hombre. Asi lo expone el Plan Anual Operativo Mil Novecientos Setenta y Cuatro de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

Los recursos naturales renovables implican un equilibrio propio y en tal sentido todo influye en virtud de la unidad e interdependencia de los mismos en la integración de un sistema. Pero cabe señalar, que la conservación de tales recursos no solo tienen una dimensión natural, sino que además una dimensión económica-social, la cual es vital para el proceso de desarrollo nacional. Lo esencial de la dimensión económica-social de los recursos naturales renovables es que son la fuente primaria de la producción de bienes materiales y, por lo - tanto, dichos recursos están, o deben estar en función de satisfacer las amplias y crecientes necesidades de la población.

El criterio del Plan Operativo ya mencionado, es que la conservación de los recursos naturales renovables no tiene razón de ser si no conjuga los aspectos puramente naturales con los aspectos económicos-sociales. Pero en este enfoque se perfilan dos líneas de pensamientos y de acción: el conservatismo y el conservacionismo. Ambas líneas configuran concepciones diferentes de política sobre el tratamiento de recursos naturales renovables. Mientras el conservatismo pone énfasis en forma determinante sobre la dimensión natural, el conservacionismo conjuga a ésta con la dimensión económica y social y propugna por la utilización técnico científica de los recursos naturales renovables en función del desarrollo económico y social.

En la política conservacionista los objetivos e instrumentos se definen en relación a seis niveles operativos que son: 1) Inventario, 2) Evaluación, 3) Investigación, 4) Protección, 5) Sustitución y 6) Desarrollo. En relación a estos niveles, el susodicho Plan Operativo los considera articulados de tal forma que encuentran su máxima expresión en la fase de desarrollo de los recursos naturales renovables y, por lo tanto, ésta se convierte así en la expresión genérica del conservacionista de tales recursos. (1)

(1) Conferencia dictada por el Lic. Max Anaya, Jefe de la Oficina Sectorial de Planificación de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (1974).

Con todo, y hecho el planteamiento general, podemos decir que el bosque es un factor imprescindible para la conservación, incremento y mejora de los otros recursos naturales.

Que desde hace largos años hay un desorden completo en el aprovechamiento de los bosques en El Salvador, motivo por el cual es necesaria la ordenación, además de incrementar las medidas tendientes a formar una mayor masa boscosa en el país.

Una de las cuestiones más importantes que debemos estudiar en este tema es que, a pesar de todo lo dicho, se carecería, hasta la promulgación de la Ley Forestal, de una legislación adecuada que regulara los aspectos relativos a esa materia encaminado a la conservación, fomento y desarrollo de los recursos naturales renovables. Es a partir del 13 de marzo de 1973, que se cuenta con una ley que involucra toda la materia a que nos referimos y que a continuación comenzaremos a desarrollar.

2.- Disposiciones preliminares

Este capítulo es uno de los de más importancia, dado que en él se encuentran plasmados temas tales como el objeto y ámbito de aplicación de la ley, lo mismo que aparece estatuida la expropiación, la cual, por las consecuencias jurídicas de que está revestida, viene a constituir la situación más delicada dentro de la misma.

Vemos que en el artículo 1, inciso primero de la Ley, aparece claramente expresado lo que es el objeto de la misma, dice: "La presente Ley tiene por objeto regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso múltiple; el aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales de la Nación, así como el de los demás recursos naturales renovables que se declare incluidos en esta ley, y el desarrollo e integración adecuadas de la industria forestal".

Con respecto a este concepto, los técnicos en la materia son del parecer que está magistralmente concebido, porque en su contenido se describe y abarca todo lo relativo a la materia forestal.

Así tenemos que conservación es el acto por medio del cual el país pretende que el actual recurso bosque permanezca, por lo menos, tal como está; es decir, que no se siga destruyendo desmedidamente. Conservar es, pues, mantener lo que uno tiene.

Mejoramiento, según la ley, significa que no basta solamente conservar el bosque, sino que también la calidad forestal debe ser razonablemente aumentada. Por ejemplo, que las masas boscosas actuales con árboles de pequeño o poco grosor, que al ser utilizados arrojan limitados productos o subproduc-

tos forestales, especialmente madera, en el futuro, gracias a tratamiento intensivo, señalado por la misma ley, ofrezcan óptimos rendimientos. Es decir, que podemos conservar nuestros bosques y además mejorarlos en todas sus dimensiones.

En lo que respecta a restauración, sabemos que esto significa poner a funcionar o trabajar de nuevo algo que tenemos arruinado o parcialmente inutilizado. En nuestro país tenemos grandes áreas en donde el recurso bosque prácticamente no desempeña ninguna función, debido a que por abandono, descuido o mal trato, ha sido destruido o semi destruido y, en consecuencia, no se logra ningún tipo de aprovechamiento forestal.

Todas estas zonas son las que la Ley ha enmarcado dentro de sus objetivos, con el fin de integrarlas lo más pronto posible a su verdadera función en el ecosistema biológico y ecológico de nuestro país.

Por último, vemos que se hace referencia al acrecentamiento de los recursos forestales. Esto, desde luego, es la culminación de sus fines, dado que una vez que hayamos conservado, mejorado y restaurado, lo que tenemos, el país necesitará nuevas plantaciones forestales, formando bosques en terrenos incultos, en los pantanos, etc.

Así mismo, son contempladas obras de forestación o reforestación, destinadas a la protección o conservación de los recursos naturales. Antiguamente el bosque era conceptuado

desde el punto de vista de la producción, o sea que las personas encontraban en él un medio eficaz para incrementar sus ganancias, o para obtener simplemente utilidades de subsistencia. En la actualidad, ese concepto está totalmente superado, puesto que, como lo dice la Ley, los recursos forestales son entendidos y regulados de acuerdo con el principio de uso múltiple, que significa no solamente la producción del bosque, sino, principalmente la conservación y lo que es también importante el esparcimiento que de él se puede obtener.

Otro aspecto del objeto de la Ley es el control del aprovechamiento y manejo racional de los bosques, sean éstos nacionales municipales o de propiedad particular, así como de los demás recursos naturales incluidos en esta Ley. Esto significa que ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse facultades en cuanto a la situación del bosque, debiendo necesariamente contar con el aval y autorización del organismo gubernamental respectivo para el tratamiento y explotación de un bosque. Así también, como una consecuencia obligada, la Ley involucra todo lo relacionado con la industria forestal en el marco de su objetivo u objeto.

Al estudiar el inciso segundo del artículo uno, encontramos el ámbito de aplicación de la Ley, dejándose sentado que regula todos los terrenos forestales, cualquiera que sea su régimen de propiedad. Es decir, que no importa que una persona tenga en ---

arrendamiento, comodato, depósito, o sea simple tenedor de una propiedad, porque la Ley le obliga a acatar todas sus disposiciones.

El Art. 2 confirma una vez más lo que hemos estado diciendo, puesto que declara categóricamente que el ejercicio de los derechos sobre los bosques o tierras de vocación forestal, de dominio público o privado, queda sujeto a las modalidades, restricciones y limitaciones de la Ley y sus reglamentos.

Para continuar con el tema, es de una especial necesidad hacer el análisis del Art. 3o., el cual reza: "Se entiende por bosque la superficie poblada, del todo o en su mayor parte por árboles, arbustos o matorral que, con funciones de producción o esparcimiento, sirva para conservar e incrementar los recursos naturales renovables.

"Son tierras de vocación forestal aquellas que, por sus condiciones naturales, ubicación, constitución, clima, topografía, calidad o conveniencia económica, son aptas para forestación o reforestación e inadecuadas para cultivos agrícolas o pastoreo."

"No se consideran tierras forestales las praderas naturales destinadas de modo preferente al pastoreo, ni las de cultivos permanentes, si unas y otras excluyen el arbolado como principal o no lo necesitan como protección contra la erosión en razón a la pendiente del suelo o por otras circunstancias".

"El Ministerio de Agricultura y Ganadería, al elaborar el sistema de clasificación de suelos por capacidad de uso mayor de la tierra considerará los que, atendidas sus circunstancias, sean apropiadas para forestación y reforestación."

En el inciso primero tenemos la definición de lo que es "bosque". Una cuestión importante de explicar es que la mencionada definición es eminentemente legal, dado que comprende como bosque incluso el matorral. El legislador se apartó de lo que comunmente entendemos por bosque: "una superficie poblada por árboles milenarios de grandes dimensiones, en gran número de ellos, etc." En este inciso la Ley incluyó hasta el matorral, pues consideró que siempre y cuando ésto sirva para conservar o incrementar los recursos naturales renovables, debe tratarse como bosque, para así dar la pauta para la imposición de sanciones, como lo veremos en el capítulo respectivo.

Tanto el inciso segundo como el tercero del artículo en comento, nos dan también definiciones de lo que se considera y no se considera tierras de vocación forestal y establecen los parámetros correspondientes. Como crítica podemos decir que los dos conceptos, están mal ubicados, toda vez que en el artículo 70, se tiene un glosario de las definiciones más importantes para la inteligencia y aplicación de la ley, y es allí donde tendrían que estar enmarcadas ambas definiciones.

Al inciso 3o., además, mediante decreto No. 458 de fecha .. 23 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 204 - Tomo 241 de fecha lo. de noviembre de 1973, se le interpretó auténticamente en el sentido que "el corte, tala o poda de los árboles de café o los árboles destinados a mantener la sombra de aquellos quedan exceptuados del regimen de la Ley Forestal".

Lo anterior se debió a presiones efectuadas por los caficultores del país, dado que la autoridad forestal estaba tomando .. como infracciones a la Ley, las talas de cualquier naturaleza .. que se hicieran en los cafetales y ésto no les convenia a los .. dueños de las fincas en donde el café se reproduce. Alegaban -- que la tala es parte del manejo de la plantación y no podía estar siendo detenida por la acción de los inspectores forestales, ni con la tramitación de juicios en El Servicio Forestal y de .. Fauna. No obstante, lo anterior el mencionado Servicio Forestal, estimó que de acuerdo a la interpretación relacionada, queda ex cluída toda poda o tala de árboles de café y de los árboles des tinados a mantener su sombra, entre los cuales figuran, pepetos, higuerillos, etc.; pero no los árboles maderables (cedros, pinos, cipreces), que se encuentran sembrados como sombra, puesto que a estos últimos, la caficultura y su técnica no los recomienda para tal menester, sino que por el contrario perjudican grande mente al cultivo. Por lo tanto, las cortas o talas de estos árboles maderables en los cafetales son considerados como infrac ción a la Ley Forestal por el citado Servicio.

Dejamos constancia que algunos abogados afirman que si la Ley no distinguió entre lo que es sombra apropiada o sombra no apropiada, debe entenderse como excluidos, todo tipo de árboles dentro de un cafetal. Este es un criterio basado en el aforismo jurídico de que "en donde no distingue la Ley no tiene - porque distinguir el legislador", lo cual a nuestro juicio no es tan cierto, porque la Ley al decir "destinados a mantener - su sombra" ya se pronunció por los árboles apropiados.

En el inciso tercero que comentamos, se eliminan también de la Ley las praderas naturales, destinadas de modo preferente al pastoreo, lo mismo que las áreas de cultivos permanentes, siempre y cuando excluyan el árbol como lo principal o no lo necesiten como protección contra la erosión en razón a la pendiente del suelo o por otras circunstancias. Con respecto a todo esto el Servicio Forestal y de Fauna no tiene mucho problema, porque sus técnicos en el trabajo de campo saben diferenciar estas situaciones.

Comentando ahora el Art. 4o., referente a la declaratoria de Utilidad Pública de ciertas actividades conducentes o conexas con los fines de la Ley, creemos que el motivo de fondo existe en que de conformidad con el inciso último del mismo artículo, están sujetos a expropiación los inmuebles necesarios para realizar las actividades de mérito, y, como es conocido de todos, para poder iniciar juicios de expropiación, se hace necesario,

tal y como lo establece el Art. 138 de la Constitución Política, que precede a la declaratoria de Utilidad Pública.

Las obras o trabajos a que nos estamos refiriendo son - las siguientes:

- a) La prevención y combate de la erosión de los suelos;
- b) La protección de cuencas hidrográficas y de las zonas altas de éstas, mediante la conservación, mejora o - establecimiento de macizos forestales o la repobla-- ción forestal de las mismas;
- c) La conservación y embellecimiento de las zonas foreg tales turísticas o de recreación;
- ch) El fomento y la conservación de cortinas rompevien-- tos;
- d) La formación de bosques en terrenos incultos y en los pantanos, y los trabajos de repoblación forestal;
- e) El fomento de macizos forestales para proteger a las poblaciones;
- f) La ejecución de obras de forestación o reforestación destinadas a la protección y conservación de las ca-- rreteras y caminos y centros de recreo o esparcimiento;
- g) La construcción de caminos forestales;
- h) El establecimiento de reservas forestales y parques nacionales.

Los artículos 6 y 7 de la Ley, con los cuales concluye el Capítulo Primero, no presentan a nuestro juicio, mayor importancia, a la par que el Art. 6, que se refiere a las lotificaciones de los bosques y a los terrenos de vocación forestal, está tácitamente derogado, por el inciso 3o. del Art. 3 del Reglamento Especial de Parcelaciones Comerciales del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, amparado por la Ley respectiva, el cual siendo posterior a la Ley Forestal, reguló todo lo concerniente a dichas lotificaciones y parcelaciones.

3.- Organización forestal

Con lo referente a esta materia comienza el Capítulo II de la Ley. Aquí se estudian la organización y principales obligaciones del organismo encargado de su ejecución y aplicación. Tenemos que, de acuerdo al Artículo 8, corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería adoptar y poner en práctica las medidas y resoluciones necesarias para lograr el cumplimiento de la ley y sus reglamentos. Pero lo más importante es el tenor del artículo 9, el cual señala específicamente, cual oficina, dentro de todo el Ministerio, es la que tiene bajo su responsabilidad la administración de la Ley. Vemos que el mismo artículo crea lo que se denomina el "Servicio Forestal y de Fauna", a cuyo cargo quedan todas las funciones y actividades del ramo forestal, y dentro del engranaje de la -

Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

"El Servicio", tal como autoriza la Ley que se le pueda denominar, está dirigido, de acuerdo con el Art. 10, por un Jefe y contará con el personal que sea establecido.

Las resoluciones del Jefe son autorizadas por un Secretario y todos sus miembros no pueden ejercer trabajos retribuidos con empresas que tengan relación con la producción forestal.

Las obligaciones básicas de "El Servicio", las cuales no pueden ser eludidas debido a que por Ley han sido fijadas, son las que se encuentran en el Art. 11, y dicen.

- a) Velar por el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos;
- b) Administrar los bienes e instalaciones que le sean asignadas;
- c) Establecer un Plan General de Manejo Forestal;
- ch) Vigilar que la explotación de los bosques sea de modo racional y de acuerdo con los sistemas y técnicas que indica la ciencia silvícola;
- d) Confeccionar los mapas forestales, elaborar la estadística forestales, y rendir los informes y dictámenes que le correspondan o le sean solicitados en materia forestal.

- e) Realizar estudios técnicos encaminados a promover la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la explotación racional y ordenada del patrimonio forestal público o privado; o sobre métodos de repoblación forestal por medios artificiales o naturales y sobre la producción y rendimiento de maderas y demás productos principales y accesorios;
- f) Fomentar la creación de agrupaciones para la prevención y lucha contra incendios; para forestación, reforestación y la de cooperativas forestales;
- g) Realizar trabajos de defensa, ampliación y mejoramiento de los bosques, distribución de semillas, estacas y plantas forestales y las actividades de divulgación o demostración forestal;
- h) Instalar y mantener puestos de observación forestal y preparar debidamente a su personal;
- i) Efectuar investigaciones y estudios técnicos sobre la existencia, situación, clasificación, clase y distribución de los árboles, bosques y terrenos arbolados, productos y subproductos forestales; y sobre la adaptación y ampliación de especies forestales criollas y exóticas, y planificar la formación de las cortinas forestales en los puntos territoriales que sea necesario;

- j) Dictar y ejecutar las medidas y resoluciones para prevenir y combatir los incendios de los bosques y las relativas a sanidad forestal; y efectuar investigaciones y estudios sobre las enfermedades y plagas forestales y su control;
- k) Propiciar la propagación, cuidado y protección de árboles, plantas y arbustos forestales, criollos o exóticos, con fines económicos y de ornamentación;
- l) Inspeccionar, controlar, vigilar y fiscalizar las zonas forestales, depósitos, almacenes, patios, plantas y demás instalaciones para el debido cumplimiento de esta Ley; y propiciar el desarrollo de industrias forestales;
- m) Establecer estaciones experimentales, jardines, viveros de árboles forestales, ejecutar trabajos de experimentación sobre silvicultura y arboricultura y efectuar estudios de carácter económico que tiendan a la recuperación forestal;
- n) Crear grupos cívicos forestales en cada Municipio de la República, los cuales tendrán carácter técnico, a cuyo efecto estarán obligadas a colaborar las autoridades edilicias;
- ñ) Crear casetas forestales en los lugares que estimare convenientes, con el objeto de controlar eficazmente

el transporte de productos forestales en general, así como sus derivados;

- o) Establecer plantas pilotos para el procesamiento de productos forestales, a fin de fomentar el aprovechamiento integral de los mismos;
- p) Levantar conforme indique el reglamento respectivo el inventario forestal nacional. Para este efecto contará con la colaboración de las demás Secretarías de Estado y de las Municipalidades correspondientes;
- q) Estudiar y proponer la división del país en regiones forestales, de acuerdo con las características propias y peculiares;

Para tener una idea global de cómo el Servicio cumple -- las obligaciones enumeradas anteriormente, debe tomarse en -- cuenta que hay cuatro unidades que son:

- 1) Experimentación e Investigación Forestal: que tiene -- entre algunas de sus metas, la recolección de muestras, publicación de mapas ecológicos, diseño de locales para captación de semilla, etc.
- 2) Forestación: que se encarga principalmente de la producción de plantas en gran escala y de que éstas sean técnicamente sembradas.
- 3) Parques Nacionales y Fauna Silvestre: que es la unidad que procura y controla el establecimiento de éstos, lo

mismo que le pone atención a todo lo referente de la flora y la fauna.

- 4) Administración: que es la que vela especialmente por medio de su personal de vigilancia, porque se cumpla la Ley Forestal, es la encargada de levantar las actas por infracciones y de que estén al día todos los datos que se necesitan en los juicios forestales.

Para terminar el capítulo segundo que comentamos, estudiaremos otra institución, que aparece en el Art. 13 y se refiere al "Registro Forestal". Este es, o pretende ser, dado que no está implementado todavía, un inventario perfecto de todos los terrenos forestales o de vocación forestal existentes en el país. Al grado de pensarse en que los particulares y el Estado, pero principalmente los primeros no dispongan jurídicamente de esos terrenos, en cuanto a ciertos contratos se refiere, como los de venta, arrendamiento, etc., si no cuentan con el aval de "El Servicio". Desde luego todo esto con el objeto de proteger los recursos naturales.

4.- De la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Forestales.

a) Conservación:

Dentro de este tema, el único artículo que comentaremos, por considerarlo que guarda mayor importancia, es el No. 14 y dice: "Se prohíbe cortar, destruir, dañar o arrancar árboles

o arbustos de los bosques, tierras forestales y de las zonas protectoras del suelo, cualquiera que sea el régimen de propiedad a que estén sujetos."

"Los propietarios, arrendatarios o poseedores a cualquier título de dichos bosques, tierras forestales y zonas protectoras, deberán obtener autorización previa de El Servicio para la explotación de los mismos.

Este artículo es el que da la pauta a El Servicio para la mayor parte de imposición de sanciones, porque no solamente castiga la tala rasa de árboles, sino que, incluso, el mínimo daño al mismo, aunque este no pierda su vida vegetativa.

Todas las personas que allí indicadas (propietarios, arrendatarios o poseedores a cualquier título) están obligados a obtener el permiso correspondiente, so pena de la imposición de multas.

b) Aprovechamiento:

Por "aprovechamiento" se entiende todo beneficio de cualquier naturaleza que sea extraído de un bosque, y por "aprovechamiento racional" aquel que se obtiene, en forma técnica y científica, en base a un plan de manejos, que asegure la conservación del recurso.

En el Art. 18 se encuentra todo lo relativo a los aprovechamientos de los terrenos forestales nacionales y es aquí en

donde se establece, que "no obstante ser bosques de propiedad estatal, debe de solicitarse permiso al Jefe de El Servicio".

Además, se determina que el beneficio debe de ser para fines domésticos del medio rural, para obras de construcción, de servicios públicos, o de beneficio colectivo.

El Art. 19 regula lo referente a los aprovechamientos forestales de terrenos particulares. Los divide en Persistentes y Unicos. Los primeros se hacen de acuerdo al rendimiento sostenido del bosque, sin detrimento de su calidad y cantidad, es decir, que por este sistema una persona puede disfrutar de los beneficios del bosque, de una manera permanente, puesto que tiene como fundamento un Plan de Manejo, que no es otra cosa, que un documento técnico para reglamentar el aprovechamiento, buscando la continuidad de las labores, su vigilancia y normalización. Este documento contempla una exposición tabular y señala el orden y extensión de todos los trabajos, que deben realizarse durante uno o más años. Tales estados se basan en prescripciones de proyectos y en principios generales silvícolas, combinados con medidas económicas.

Por otra parte, tenemos los aprovechamientos únicos. Son los que se hacen en forma ocasional y consisten en desmontes para cultivos agrícolas, rescate de madera dañada por incen-

dios, por fenómenos meteorológicos y otros siniestros, para brechas y fajas corta-fuegos, vías y líneas de comunicación, transmisión de energía eléctrica, y combate de plagas y enfermedades. Así mismo como para otras obras públicas que lo requieran.

De acuerdo al Art. 20, toda persona a quien se le haya concedido autorización para aprovechamientos forestales, queda sujeta, según los casos, a las obligaciones siguientes:

- a) Dar cuenta en todo caso del cambio del propietario o poseedor del inmueble o bosque de que se trate;
- b) Conservar y repoblar los bosques en las condiciones técnicas fijadas por El Servicio, siempre que la repoblación fuere motivada por explotación o destrucción imputable al propietario de los mismos;
- c) Realizar la explotación con sujeción a las reglas técnicas que se indiquen al efecto;
- ch) Obtener autorización previa para el pastoreo en los bosques o para cualquier género de trabajo en el suelo o subsuelo que afecte su existencia;
- d) Permitir a El Servicio la realización de labores de forestación y reforestación.

Lo anterior, tiene desde luego, el único objeto de que haya un control efectivo del ordenamiento del bosque.

Además todo permiso de aprovechamiento nunca puede darse por un tiempo mayor de un año. Lo que sí puede hacerse es renovar la licencia por períodos iguales, siempre y cuando no existan causas que ameriten la suspensión, cancelación o revocación.

En cuanto a esto último, las causas de suspensión son: - Cuando el concesionario contraviene los preceptos de la Ley o reglamentos; cuando los derechos de posesión o dominio del inmueble beneficiado, se encuentran controvertidos ante la autoridad judicial competente y por el incumplimiento de las re--glas técnicas dadas en el plan de manejo.

La suspensión se levantará cuando se dicte resolución sobre el fondo del asunto o cuando desaparezcan las causas que la hubieren motivado.

En lo relativo a la cancelación de autorizaciones, las causas más importantes son: Ceder sin permiso escrito de El Servicio los derechos derivados de dichas autorizaciones; incurrir en infracción forestal debidamente comprobada; cambiar los fines del aprovechamiento para el cual se le destinó la -licencia y persistir en las circunstancias que motivaron la -suspensión, después del plazo que se le dió para corregirlas.

Por último, encontramos que si El Servicio comprueba que un aprovechamiento fue autorizado con base en datos falsos o

erróneos o contrariando disposiciones de orden público, se -
revocará la autorización.

Desde luego, tanto para la suspensión, cancelación o re-
vocación, la Ley Forestal establece que deberá seguirse un --
procedimiento; pero, desgraciadamente, se lo encomendó al Re-
glamento, el cual todavía no ha sido aprobado a pesar de que
el Proyecto se encuentra en poder del Ministro de Agricultu-
ra y Ganadería, listo para su tramitación.

c) Bosques Hidrohalófilos o Bosques Salados.

Este tema, como lo vimos al principio, es uno de los ---
principales, puesto que estas comunidades de árboles tienen -
una función esencialísima en el ecosistema de El S_{al}lvador. En
tre los beneficios más importantes de los bosques hidrohalófi-
los o bosques salados figuran.

1) Protección de la fauna. Es en este lugar en donde ha-
bitan un sin número de especies saladas terrestres y acuáti--
cas, las cuales desaparecerían de inmediato, al ser eliminado
el bosque salado. Es allí, por ejemplo, donde existen los vi-
veros de lo que nosotros llamamos "conchas o curiles", y tam-
bién donde los camarones depositan sus huevos, para que poste-
riormente la especie emigre mar adentro. El bosque salado es
asimismo el hogar de innumerables variedades de iguanas y ga-
rrobos, que en muchos lugares constituye alimento.

2) Protección a la ribera. Vemos que la vegetación salada significa una garantía para la ribera, puesto que el mar no golpea directamente el suelo raso, gracias a que el terreno se haya protegido por ramas y raíces. Es pues, un seguro de vida. Hemos visto lugares en donde las mareas abren bocanas, lava terrenos hasta dejarlos reducidos a la nada y en muchos casos inunda propiedades y destruye cultivos.

3) Protección del medio ambiente. Está demostrado que el bosque salado tiene un papel decisivo en el proceso de purificación del medio ambiente. En consecuencia, al no haber bosque, estamos atentando contra el equilibrio ecológico.

De acuerdo al Art. 28 de la Ley, son bosques salados -- los formados por la vegetación que nace y crece en el suelo que el agua del mar, en sus más altas mareas del año, ocupa o desocupa alternativamente en su entrada a tierra por cauces naturales.

Comunmente esas masas arbóreas son denominadas manglares. Son especies que como hemos visto, se desarrollan en -- condiciones muy específicas del suelo, entre ellas la frecuente y total inundación, las altas concentraciones de sal del suelo por la acción de las mareas a que se ven sometidas.

De acuerdo al inciso segundo del Artículo citado, el bosque salado es considerado bien nacional y forma parte del pa-

rimonio forestal estatal; el cual se reserva el derecho de explotarlo bajo cualquier forma.

Con respecto a esto es interesante subrayar, que antes de existir la disposición que nacionaliza los mencionados bosques, tenía vigencia el Art. 3 del Decreto No. 53, (Reglamento para la Explotación de Bosques Salados), el cual especificaba que los derechos adquiridos por particulares sobre bosques salados, antes de la promulgación del Código Civil deberían comprobarse ante la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, con las escrituras de dominio debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, toda vez que se pretendiera hacer valer tales derechos. Lo anterior significa que puede darse el caso de que a la fecha existan personas que hayan acreditado tal circunstancia, motivo por el cual sería la excepción al tenor del inciso segundo ya enunciado, puesto que de conformidad al inciso 4o. del Art. 138 C.P., no es permitida la confiscación y en el presente caso, si se ha probado dominio, no se podría desposeer al propietario de sus bienes, aunque estos fueran bosques salados. A no ser que mediare antes aunque sea un pago o una indemnización a consecuencia de una expropiación. No obstante, lo anterior con la experiencia adquirida al trabajar en la Dirección de Recursos Naturales Renovables, podemos asegurar, sin temor a equivocarnos, que solamente dos personas, una en la Zo-

na Occidental y otra en la Zona Oriental, pudieron demostrar, con títulos otorgados en tiempo de la Corona, que tienen algún derecho sobre parcelas de bosques salados. El resto, es decir el noventa y nueve por ciento de dichos bosques, es eminentemente nacional, reconocido así por toda la comunidad, a lo largo y ancho del litoral del país.

De acuerdo al Art. 29 de la Ley, El Servicio, como administrador general único, puede conceder autorización para trabajar en los bosques salados o en las tierras comprendidas entre los mismos, con destino a cualquier fin lícito, siempre y cuando el plan de las obras no contraríe las medidas de protección de tales bosques.

Como vimos al comienzo de este apartado, los beneficios de este tipo de bosque son innumerables. Para el caso, el Servicio puede autorizar dentro de ellos la instalación de salineras y chacalineras, las cuales además de ser fuentes de ingresos, permiten la utilización de mano de obra en las costas. Este tipo de industrias, especialmente la de la sal, únicamente puede lograrse para cantidades comerciales, en los terrenos ubicados dentro del bosque salado, puesto que sólo allí existen las condiciones necesarias para su implementación.

Desde luego que todo lo anterior, junto con otro tipo de licencias que El Servicio otorga, podría, si no se tiene el

verdadero cuidado, contribuir a la eliminación del bosque. - Por eso es que, a pesar de la alta presión que ejercen los pequeños agricultores para conseguir madera para sus construcciones y leña para abastecer la industria salinera, El Servicio ejecuta medidas técnicas como las siguientes:

1) Delimitación de áreas dentro de las unidades de manejo, con fines de aprovechamiento de productos forestales, protección para favorecer a la fauna marina o recreativa.

2) Dentro de las áreas consideradas de producción son seleccionados un número de árboles de excelentes condiciones, los cuales sirven como progenitores de la futura regeneración, estos árboles debidamente marcados son respetados al efectuar el aprovechamiento; y al dejarlos aislados y debidamente espaciados entre sí, se ven sometidos a una mayor iluminación, lo cual motiva su fructificación a partir de la cual se implanta la nueva regeneración. Esta a su vez se desarrolla normalmente pues cuenta con la intensidad lumínica necesaria, continuándose así el ciclo de desarrollo vegetativo que garantiza el rendimiento sostenido del recurso bosque.

3) Las áreas consideradas de protección y recreación se dejan sin tocar más bien mejorando en lo posible su densidad.

Además de lo expuesto, El Servicio de acuerdo al inciso último del Art. 30, no permite que dentro del bosque salado

se hagan cultivos de ningún tipo. El objeto es siempre de -- protección, ya que de lo que se trata es tener bosque y no -- tierras agrícolas. Salvo, dice la Ley, en los casos excepcio-- nalmente calificados debidamente y únicamente a las asocia-- ciones Cooperativas formadas por trabajadores del lugar. De esto último sólo se conoce un caso en Usulután y fue debido a que en el área no se puede reproducir bosque salado, por -- las continuas inundaciones del Río Grande de San Miguel. En consecuencia se optó por permitir a La Unión Comunal Salva-- doreña el uso de algunos lotes de terrenos nacionales.

d) Veda Forestal.

De conformidad al Art. 70, letra "y", aquella se define como el período durante el cual está prohibido talar vegetación arbórea o arbustiva y cazar o pezcara una o más especies en una zona determinada.

Como se ve, el objeto de la Ley, es la preservación de -- las especies en general en el área afectada.

La veda se establece mediante Decreto Ejecutivo, en el -- Ramo de Agricultura y Ganadería y puede ser total o parcial, temporal o indefinida. La primera o sea la total, es cuando en la zona no se permite la práctica de ningún tipo, no se -- puede talar, cazar ni pezcara, ésto puede ser por tiempo defi-- nido o indeterminado. En cuanto a la segunda o sea la par---

cial, como su nombre lo indica se concreta a prohibir la tala o caza de ciertas especies, que se teme están en proceso de extinción, dejando libres las otras que ahí puedan existir.

Por regla general en la zona vedada se protegen todos los recursos. El aprovechamiento de maderas muertas y las cortas de saneamiento serán realizadas bajo la supervisión y vigilancia de El Servicio.

En la actualidad no existe ningún Decreto de Veda, pero se tiene en estudio, la creación de algunos como son Montecristo en el Departamento de Santa Ana, Cerro Verde en el Departamento de Sonsonate y Sabanetas en el Departamento de Morazán.

5.- Reforestación y forestación

Por forestación se entiende: el establecimiento de un bosque en forma artificial, sobre terrenos en los que no había vegetación arbórea, y por reforestación, el establecimiento de un bosque en forma natural o artificial, sobre terrenos en los que la vegetación arbórea es insuficiente o ya no existe.

La forestación y reforestación en bienes de dominio público o privado serán ejecutadas de acuerdo al Plan General

de Manejo Forestal, elaborado por El Servicio, con base en los estudios técnicos y económicos respectivos. En los bienes de dominio privado la forestación puede ser obligatoria.

Hay varios aspectos que en país inciden en este problema. Algunos de ellos son: la demanda fuerte sobre la tierra ejercida por la alta población, a la par del escaso territorial; la tendencia de reducir el tamaño de las propiedades; la expansión de la tierra en arrendamiento; y la necesidad de aumentar la producción de granos básicos.

La situación actual es también notable, por la falta de incentivos efectivos. Los financiamientos otorgados por los Bancos para efectuar proyectos de reforestación no han tenido suficiente acogida en el país. Esto se debe a la tasa de intereses, que no es atractiva para los inversionistas a largo plazo, como son las plantaciones forestales. De igual manera, son pocos los propietarios que han utilizado la exención de impuestos de sus tierras cuando han sido objeto de reforestación, como lo estipula el Art. 37 de la Ley Forestal. El único incentivo real es el precio diferencial de las plantas de vivero, que se venden a ¢0.15, a pesar de que su costo de producción supera a los ¢0.50. La asesoría técnica se ha reducido a un proceso demasiado empírico, debido a la falta de personal y medios de transporte para atender a los propietarios, lo que en muchos casos no permite programacio-

nes adecuadas en la producción de plantas. Este mismo caso ocurre con algunas instituciones gubernamentales dedicadas a este tipo de actividades.

La solución de todo lo anterior es de tanta importancia que la Ley, de acuerdo al Art. 35, estipuló que tienen carácter preferente la forestación, reforestación y conservación de bosques protectores, que por su ubicación sirvan para:

- a) Proteger el suelo, carreteras y caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequías, embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive.
- b) Proteger y regularizar el régimen de las aguas;
- c) Asegurar condiciones de salubridad pública;
- ch) Defender los suelos contra la acción de los vientos, aludes e inundaciones;
- d) Fijar médanos y dunas.
- e) Albergar y proteger las especies de la flora y la fauna, cuya existencia se declare necesaria;
- f) Las demás fijadas reglamentariamente.

El poder ejecutivo, en los ramos de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas e Interior, a tenor del Art. 36 de la Ley, podrá declarar obligatoria la plantación y conservación en tierras de propiedad pública o privada, en las áreas contiguas o lindantes con carreteras o caminos, manantiales, márgenes de

ríos, arroyos, lagos y lagunas, acequias, embalses, canales y demás cuerpos o cursos de agua en la cantidad, plazos y condiciones que, de acuerdo con las modalidades de cada región, establezcan los estudios respectivos.

En lo que al estudio del Art. 37 de la Ley, se refiere, como ya dijimos, al principio de este apartado, pocas son las personas que se han beneficiado con los incentivos que en esta disposición se plasman. Entre las ventajas que el Art. 37 señala está la de no pagar la tributación en la parte de terreno que sea sometida a forestación, hasta que exista alguna renta debida al desarrollo de las especies. Todo esto es de un gran estímulo para el propietario de terrenos, dado que puede utilizar sus recursos sin preocuparse del pago de los impuestos correspondientes, hasta que verdaderamente obtengan un beneficio económico notable. Para concluir con el análisis del Art. 37, creemos que a pesar que pudieren existir otros incentivos aparte de los que allí se establecen, la Ley Forestal, con esta disposición y otras íntimamente relacionadas con el problema, podría perfectamente iniciar un verdadero proceso de reforestación en el país. Desde luego, esto supone la buena voluntad y las decisiones políticas fundamentales por parte del Gobierno, para salir adelante con las metas que se pretenden realizar.

Para el caso, El Ministerio de Agricultura y Ganadería ha iniciado un Plan Nacional de Reforestación y Conservación, el -

cual, por lo práctico de su planteamiento, se espera dé muy --- buen resultado, puesto que únicamente incluye acciones a corto plazo, que vendrán a remediar la crisis forestal en el país.

Dentro de las finalidades que la Ley tiene para hacer -- frente a este proceso, está el Art. 39 de la Ley, el cual establece que el Estado concederá ayuda técnica, subvención y anticipos a las instituciones públicas o empresas estatales de carácter autónomo o semi-autónomo, para forestar o reforestar terrenos; asimismo concederá ayuda técnica a entidades privadas y a personas particulares con iguales finalidades, y cuando los proyectos de forestación y reforestación tengan un objetivo económico-social definido y las plantaciones contribuyan a la conservación de los demás recursos naturales renovables o a la regulación hidrológica forestal de una cuenca.

Por otra parte, de acuerdo al Art. 42 de la Ley, con el -- fin de lograr un ordenamiento, desarrollo y aprovechamiento -- máximo sostenido de los recursos forestales, podrán constituirse asociaciones forestales, que se regirán por las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, en lo que fueren aplicables respecto a su organización, funcionamiento, servicios, obras e instalaciones y demás aspectos que le sean propios.

La naturaleza jurídica de las mencionadas asociaciones forestales consideramos nosotros, es sui-géneris, dado que por la especialidad de esta materia, tiene necesariamente que re--

girse por disposiciones que son propias del surgiente y moderno Derecho Agrario. Mediante la asociación, la cual se constituye por contrato formalizado en escritura pública, con la obligación de ser inscrito en el Registro de la Propiedad Raíz correspondiente, el Estado aprovecha únicamente el arbolado del terreno (Derecho de vuelo, según la Ley Forestal Española) y el propietario tendrá derecho a una participación en el valor neto de los productos que se obtengan. Desafortunadamente el inciso segundo del Art. 44, señala que las bases y demás aspectos reguladores de las asociaciones serán determinados reglamentariamente. Esto en la actualidad constituye un verdadero obstáculo, pues por no existir aún reglamentos, El Servicio no ha podido formalizar ninguna de estas asociaciones para forestar o reforestar.

6.- Zonas protectoras, resertas forestales, parques nacionales y reservas equivalentes.

El Art. 45 se refiere directamente al establecimiento de las llamadas "Zonas Protectoras". Estas son todas aquellas masas boscosas que tienen como fin proteger ríos, manantiales, poblados, carreteras, etc. Desde luego que, aún sin aparecer incluida esta disposición en la Ley se podría perfectamente proteger cualquier clase de terreno en el país; pero la Ley ha querido que con estas zonas protectoras haya mayor énfasis en

el área que se pretende fortalecer.

Por éso, en el Decreto Ejecutivo que las crea aparecen normas que limitan, obligan o atienden a los propietarios comprendidos en las mismas.

Los propósitos de estas zonas son mantener y regular el regimen hidrológico, mejorar las condiciones de higiene para la población y cualquier otro fin conveniente en terrenos comprendidos en las cuencas hidrográficas, riberas de los ríos, lagos y lagunas.

En la actualidad existen dos zonas protectoras. La primera, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 22, publicado en el Diario Oficial No. 29 de fecha 12 de febrero de 1974, se denomina "Primera Zona Protectora del Suelo en las Areas del Volcan de San Salvador y del Complejo Cerro San Jacinto y Subcuenca del Lago de Ilopango". La segunda, llamada "Segunda Zona Protectora del Suelo Chalatenango", creada mediante Decreto Ejecutivo No. 47, publicado en el Diario Oficial No. 102 de fecha 4 de junio de 1974.

En ambas Zonas se han delimitado grandes áreas de terreno a las cuales se les quiere dar una especial protección. Sin entrar al análisis de cada uno de los decretos, El Servicio, conjuntamente con los delegados de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, Dirección General de Salud y Alcaldía

Municipal respectiva, integran una oficina conjunta, para conocer, conceder o denegar las solicitudes de permiso para construir o parcelar, en terrenos comprendidos dentro de las zonas descritas. Es decir, que hay mayor control de los trabajos relacionados con la protección o conservación de los recursos naturales. Para una mejor ilustración, en la Primera Zona Protectora se consideró: que el área metropolitana de San Salvador está amenazada por la insuficiencia de agua, lo cual representa un factor negativo en su desarrollo, progresivamente más alarmante por el crecimiento de la población y la reducción de la capacidad de infiltración de las áreas de recarga, debido a la falta de cobertura vegetal adecuada; que el volcán de San Salvador constituye la mayor área de recarga de los mantos acuíferos que abastecen el área metropolitana, pero que se registra allí una creciente degradación de los recursos naturales, razón por la cual es urgente una inmediata reforestación; que la planificación urbanística necesariamente ha de considerar la capacidad de filtración de los suelos, para evitar la reducción de las áreas de recarga comprendidas dentro de la referida área metropolitana.

En cuanto a la Segunda Zona Protectora se tiene en mente: que la cuenca hidrográfica del Rio Lempa constituye el mayor potencial de desarrollo del país: que dentro de dicha cuenca existe un área correspondiente al Departamento de Chalatenango,

la cual es una de las mayores aportadoras de sedimentos del Río Lempa, como consecuencia de una falta de una cobertura vegetal adecuada; que el período de vida útil del complejo hidroeléctrico "5 de Noviembre" se ha disminuido notoriamente, a causa del azolvamiento producido por la erosión de dicha área; que el complejo denominado "Cerrón Grande" está sujeto al mismo fenómeno si se mantienen las condiciones actuales del área.

Como vemos, han sido situaciones bien definidas las que determinaron el establecimiento de las zonas protectoras mencionadas, y existe la plena seguridad de que otras más serán creadas, a medida que las condiciones así lo demanden.

En cuanto a las Zonas de Reserva Forestal nos damos cuenta que el Art. 46 de la Ley faculta al Poder Ejecutivo, en el Ramo de Agricultura y Ganadería, para declarar como tales las extensiones montañosas, los terrenos de bajo valor productivo, como son las áreas estériles o roqueñas, o los terrenos donde se considere indispensable establecer y conservar, por medio de prácticas silvícolas, vegetación forestal para los siguientes fines: suministro de productos forestales, regularización de corrientes fluviales para auxiliar el desarrollo y sostenimiento de proyectos y obras de riego u otros suministros de agua, protección de terrenos agrícolas, a fin de evitar la erosión de los mismos y para fines de utilidad general. Dichas

Zonas pueden estar constituidas por terrenos nacionales o de dominio privado que se consideren más apropiados para fines de silvicultura.

Cuando sea declarada una zona de reserva forestal, los terrenos nacionales o privados adquiridos al efecto, los bosques y demás riquezas naturales que ellos comprenden, tendrán el carácter de reservados.

Si el establecimiento de reservas requiriese disponer de terrenos de dominio privado, éstos serán adquiridos por el Estado voluntaria o forzosamente.

En el Art. 47 encontramos lo respectivo a los Parques Nacionales, que son áreas, libres en lo posible de asentamientos humanos y de instalaciones industriales, que hayan conservado su estado natural primitivo de la manera más inalterada posible, que contengan bellezas escénicas sobresalientes, como accidentes naturales y paisajes raros y únicos. Todas estas áreas tienen necesariamente que ser propiedad nacional, a diferencia de las Zonas de Reserva o Zonas de Veda, que como ya lo vimos anteriormente, pueden ser terrenos públicos o privados.

Corresponde a El Servicio la administración, conservación, protección, vigilancia, cuidado y acondicionamiento de los parques nacionales, según lo disponga el reglamento. Den-

tro del perímetro de dichos parques sólo El Servicio podrá realizar aprovechamientos forestales.

Además de lo anterior, los parques nacionales tienen especial importancia, puesto que un gran sector de la población, disfruta del bosque, para pasar allí temporadas de recreación o sano esparcimiento. Aunque no hay uniformidad de criterios por los cuales un país puede decidirse para el establecimiento de un sistema de parques nacionales, las disposiciones son unas veces con el deseo de proteger playas de extraordinaria belleza, o lugares donde hay un volcán, o monumentos históricos. Sin embargo, todas esas motivaciones parciales incluyen otras que, en un primer momento, no son tan evidentes, pero por ello menos importantes. Nuevos criterios establecidos tal vez permiten concretar mejor los puntos de vista, que deben considerarse a la hora de establecer este tipo de trabajos.

Para que un Parque Nacional sea aprovechado es necesario acondicionarlo convenientemente. Para ello el decreto ejecutivo que lo crea debe comprender, además de su demarcación exacta, todo lo conveniente a la administración, personal, construcción, etc.

Los terrenos comprendidos dentro de los parques nacionales son considerados como bienes nacionales de uso público. El Estado podrá, conforme el Art. 134 de la Constitución Polí.

tica, darlos parcial o totalmente en usufructo, comodato o arrendamiento, a entidades de utilidad general.

Si el establecimiento de un parque nacional requiere terrenos de dominio privado, éstos serán adquiridos por el Estado voluntaria o forzosamente.

Para concluir con este tema hemos de decir que igual tratamiento al que mencionamos se aplica a las llamadas Reservas Equivalentes, las cuales, de acuerdo al Art. 70 letra "u", están constituidas por regiones de protección, con fines de recreación y científicos, tales como: a) Santuarios de flora y fauna; b) Reservas de caza; c) Monumentos naturales; d) Monumentos nacionales e históricos.

7) Incendios y plagas forestales.

Este capítulo es de los que más actualidad tiene, porque los incendios y plagas son dos de los factores más importantes en nuestro país, en lo concerniente a la destrucción del recurso bosque, al grado que en la época de verano es alarmante el número de incendios y quemas que se producen, ya sea en el proceso de la agricultura, en los bosques o terrenos de vocación forestal, o por el descuido o mala intención en el uso de fuego, dentro o cerca de los mismos.

El Servicio tiene a su cargo la coordinación contra los

incendios forestales. Con tal finalidad queda facultado para adoptar y hacer efectivas las medidas preventivas y combati-vas que considera necesarios al efecto. Toda persona que ten-ga conocimiento de haberse originado un incendio forestal es-tá obligada, de acuerdo al Art. 51, a comunicar inmediatamen-te el hecho a la autoridad más próxima. Los servicios telegrá-ficos, telefónicos y de radio comunicación oficiales y priva-dos deberán transmitir gratuitamente y con carácter urgente - los informes que reciban al respecto.

Las autoridades civiles y militares y las fuerzas de Se-guridad deberán cocontribuir a la extinción del incendio, faci-litando personal de sus respectivas dependencias, medios de -transporte y todos los elementos necesarios que la ocasión re-quiera.

El Servicio y cualquier autoridad civil o militar o sus agentes, o los de las fuerzas de Seguridad Pública, están fa-cultados, de conformidad con el Art. 54, para convocar a to--das las personas varones físicamente aptos, entre los dieci--seis y sesenta años de edad, que habiten dentro de un radio -de quince kilómetros del lugar donde se haya producido un in-cendio forestal, para que colaboren personalmente en su extin-ción o proporcionen los elementos necesarios con tal fin. Si alguna de esas personas se niega a colaborar, como veremos más adelante, será debidamente sancionado de acuerdo a la Ley.

A guisa de comentario a esto último, opinamos que en el Art. 54 mejor hubiera sido estipulado que solamente pueden ser convocados para sofocar un incendio los menores con edad de más de dieciocho años y no de dieciseis, pues la Constitución Política, en su Art. 182 No. 10 inc. 3o., establece la prohibición de someter a labores peligrosas a los menores de dieciseis años o menos. Consideramos que la labor en mención es peligrosa.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Art. 52 obliga a los propietarios, poseedores, usufructuarios, arrendatarios encargados y ocupantes a cualquier título de bosques, tierras forestales, zonas protectoras, reservas forestales y parques nacionales, a facilitar el acceso, tránsito o permanencia dentro de dichos lugares a las autoridades o sus agentes y a todas las personas que colaboren en la prevención o extinción de los incendios, aportándoles la ayuda necesaria en el cumplimiento de la tarea y deberán ejecutar, además, las obras necesarias al efecto, tales como fajas cortafuegos y las otras señaladas en el reglamento respectivo.

Por otra parte, la ley, en el Art. 56, contempla que al originarse un incendio en zonas fronterizas con peligro de propagarse al país vecino, las autoridades nacionales que intervengan en su extinción, deberán comunicar inmediatamente -

el hecho a las autoridades del país más cercano a la zona que pudiere resultar afectada.

El Poder Ejecutivo gestionará reciprocidad internacional al respecto.

Como vemos, lo que atañe a los incendios es de una gran practicidad, todo con el objeto de evitar en lo posible esta clase de siniestros, puesto que por ellos se pierden, como se dijo al principio, muchas hectáreas de los mejores bosques de nuestro país.

En cuanto a las plagas o enfermedades forestales, debemos decir que la Ley Forestal se quedó parca, puesto que solamente le dedicó el Art. 58, el cual, a pesar de que abarca bastante sobre el tema, no es lo suficientemente amplio para regular toda esta actividad relativa a tan grandes males en las producciones forestales. Empero, nuestra esperanza, es que cuando se trate de poner en vigencia los reglamentos, habrá oportunidad para ahondar en esta materia.

No obstante, de acuerdo al artículo citado, en los casos que se produzcan plagas o enfermedades forestales, el Poder Ejecutivo, en el Ramo de Agricultura y Ganadería, formulará planes para su control o erradicación, cuya ejecución llevará a cabo El Servicio por sí solo o en cooperación con otros organismos de sanidad vegetal. Cuando las plagas o enfermeda-

des se produzcan en áreas forestales privadas, El Servicio dará su cooperación y asistencia técnica al propietario, con -- quien, de común acuerdo, adoptará las medidas necesarias al -- respecto. Si el propietario no presta su conformidad o no se aviene a las medidas tomadas por El Servicio, éste efectuará los trabajos fitosanitarios y los gastos resultantes serán -- por cuenta de aquél, haciéndose efectivo su reembolso conforme al procedimiento gubernativo.

8.- Infracciones forestales

Para comenzar con este tema, señalamos que el artículo No. 59 de la Ley señala que es únicamente El Servicio, el que tiene la competencia para conocer de las infracciones forestales e imponer las sanciones respectivas, sin perjuicio de la acción judicial correspondiente si los hechos revistieren carácter de delito o falta.

Esto último significa que es posible que a una persona - se le instruya informativo de acuerdo a la Ley Forestal y proceso de conformidad al Código Penal, para el caso en que el individuo haya cometido coetáneamente a la infracción administrativa, un robo, daño, o cualquier otro delito tipificado en el Código ya mencionado.

Dato de importancia es el hecho de que a tenor del artículo 346 del Código referido, incurren en "Explotación Ilegal de

la Riqueza Forestal" todas aquellas personas que generalmente son sancionadas como infractoras a la Ley en estudio, por lo que caen también bajo la responsabilidad penal señalada en el artículo 346 ya citado. Al respecto, existen dos corrientes. La de quienes afirman que por ser la LEY FORESTAL de carácter especial, únicamente es ésta la que tiene aplicación absoluta en esta materia, y la de quienes por otra parte, opinan que, no obstante esa cualidad, las sanciones son de naturaleza -- distinta, señalan que una es en atención a la facultad administrativa que tiene El Servicio y la otra es de carácter punitivo, completamente diferente a la sanción de la Ley Forestal, motivo por el cual creen que a quien se le incoa un juicio forestal debe también iniciársele un proceso penal por - "explotación ilegal de la riqueza forestal". Nosotros, a pesar de que en la práctica nunca han sido diligenciadas las - infracciones en El Servicio y en los juzgados al mismo tiempo, estamos de acuerdo con la segunda de las posiciones, puesto - que al igual que en la Ley de Servicio Civil, una persona puede ser enjuiciada, para el caso, como responsable de un peculado, al mismo tiempo de seguirsele proceso por destitución o despido. Sería ilógico pensar que si a un empleado se le sancionó por la Ley de Servicio Civil no se le pudiere seguir el juicio penal correspondiente.

Volviendo al estudio del artículo 59 de la Ley Forestal vemos que el inciso segundo, especifica que para toda sanción impuesta por El Servicio, será tomada en cuenta la capacidad económica del infractor. Eso significa que debe hacerse un estudio previo de sus posibilidades para condenarlo a ésta o a aquella multa. Generalmente el jefe de El Servicio encuentra dificultades para detectar objetivamente esta realidad, por lo que se atiende a lo que la autoridad o sus agentes le indican en el acta de infracción o, en el mejor de los casos, a lo que él personalmente pueda averiguar o constatar.

Las infracciones, a tenor del artículo 60, se clasifican en tres categorías: graves, menos graves y leves. Las primeras son sancionadas con multa de quinientos a dos mil colones por hectárea. La fracción de ésta será computada en relación a la multa impuesta por hectárea, sin que pueda ser inferior al mínimo establecido. Las segundas, o sean las menos graves, tienen sanción de cien a quinientos colones, y las últimas, es decir, las leves, son castigadas con multas de diez a cien colones.

Como consideramos que la parte de la Ley referente a las sanciones es de gran interés, haremos un comentario por separado de cada una de las infracciones mencionadas; podremos -- así determinar cuáles son las que verdaderamente se dan en la práctica y cuáles, por falta de medios legales (reglamentos) o de otra índole no han podido ser concretizadas.

El artículo 61, que se refiere a las infracciones graves, prácticamente está dividido en dos partes. La primera comprende un grupo de casos que, por su contenido, pueden computarse en relación a su hectariaje. Para una mejor ilustración tenemos que si el señor X, que ha cometido la infracción grave de talar $1 \frac{1}{2}$ hectárea de bosque, se le fija de acuerdo a su capacidad económica, una multa de 500 colones por hectárea o fracción, le corresponderá cancelar 750 colones, puesto que por la hectárea paga $\$500.00$ y por la $\frac{1}{2}$ $\$250.00$.

Posteriormente se encuentra una segunda parte, referente a hechos que por su naturaleza son castigados sin atender a ningún parámetro de extensión.

Para comenzar con el análisis, veremos las situaciones del primer grupo del artículo 61.

"a) Talar bosque sin el permiso correspondiente"

Este literal considera que se ha infringido la Ley cuando la tala se verifica en sectores, zonas o franjas de terreno, en donde es fácilmente apreciable que no son árboles aislados los cortados, sino que existe una destrucción o daño masivo o semi-masivo del bosque.

"b) En los aprovechamientos forestales, que hayan sido autorizados, cometer cualquier exceso, bien por cortar más de lo

debido, rebasar la intensidad de la corta en relación al volúmen que por hectárea se haya fijado, superar el volúmen anual determinado para el aprovechamiento o no cumplir con las condiciones impuestas en la autorización."

Como vemos, en el texto del literal enunciado están contempladas cuatro situaciones diferentes. La primera es cuando, por ejemplo, un beneficiado con un aprovechamiento forestal al que se le ha indicado que talará 100 árboles, corta sin consulta alguna 125. La segunda, ocurre -supongamos- si un beneficiario, con licencia para extraer 10 metros cúbicos de madera por hectárea de bosque hace caso omiso de la indicación y obtiene 12 o 15 metros. La tercera se refiere al irrespeto de aprovechar únicamente el número de metros cúbicos de madera, fijados para el año, y, por último, tenemos el hecho de no cumplir con alguna obligación o condición impuesta en la autorización; --verbigracia, no reforestar alguna área determinada o no conservar dentro del bosque algún árbol porta-granos de importancia.

"c) Cambiar el cultivo forestal en agrícola o ganadero, -sin obtener la autorización para ello".

Lo anterior significa que cuando una persona quiere dedicar su propiedad a cultivos agrícolas o ganaderos y en ella deba realizar algún trabajo de tala o de desmonte, está obligada a obtener previamente el permiso respectivo. Ya hemos visto ca

... sos de particulares, a quienes siendo dueños de bosques debidamente plantados, se les ocurre producir café en el lugar, para lo cual comienzan a sembrar la plantilla respectiva bajo del árbol adulto, para aducir posteriormente que pueden eliminar el bosque, so pretexto de estar regulando sombra de café. Pero lo que en realidad están haciendo es un cambio de cultivo forestal a agrícola, que debe necesariamente contar con la licencia de El Servicio.

"ch) Cortar madera de los bosques salados, sin el permiso correspondiente o excederse en las condiciones fijadas para el aprovechamiento.

Este literal contiene también dos aspectos. Uno acerca de la tala ilegal del bosque salado, en sectores, zonas o fajas de terreno, en donde, salta a la vista, que no se trata de la corta de árboles aislados, sino en masa, puesto que, como veremos más adelante, el caso de los árboles dispersos, tienen otra regulación. El segundo aspecto se ocupa de las personas autorizadas por El Servicio para tala de bosque salado que no respetan alguna condición fijada para tal aprovechamiento; para el caso, la extracción obligada de madera torcida o arruinada.

"d) No cumplir las obligaciones impuestas sobre forestación, por esta Ley y sus reglamentos.

Este literal tiene gran parecido con la situación cuarta del literal b), que ya estudiamos; pero se diferencia en que aquel se refiere a condiciones impuestas en la licencia y éste a obligaciones emanadas de la Ley, como son las del artículo 20.-

"e) Incumplir las normas de aprovechamiento en las zonas protectoras, efectuar aprovechamientos indebidos en las zonas de reserva forestal o en terrenos de los parques nacionales".

Desde luego, como ya vimos en el comentario pertinente, existe una regulación integral de zonas protectoras, de reserva y parques nacionales, las cuales deben ser debidamente acatadas por las personas a quienes se le somete, so pena de incurrir en una infracción forestal.

"f) Provocar incendio en los bosques"

La importancia de entender este literal es que contempla el dolo, es decir, intención manifiesta de causar el incendio, a diferencia de otras situaciones que ya analizaremos, en las cuales hay únicamente descuido, por lo que son sancionadas levemente o con menor drasticidad que en el presente caso.

"g) Talar bosque salado para dedicar el área a cultivos agrícolas."

Esta disposición prácticamente sale sobrando, puesto que.

de conformidad al literal ch) del artículo que comentamos, se puede perfectamente sancionar al que tale bosque salado sin el permiso correspondiente, ya sea que dedique o no el área para cultivos agrícolas.

"h) Infringir lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley".

Este literal está derogado tácitamente, por el Art. 3 del Reglamento Especial de Parcelaciones del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), amparado en la Ley respectiva, la cual vino a regular de manera más extensa, la situación de las parcelaciones en general.

"i) Infringir lo dispuesto en el artículo 30 de esta Ley".

Consideramos que el literal es de fácil entendimiento, por lo que no necesita mayor explicación. Se refiere a todas aquellas personas que teniendo licencia para operar salineras o chacalineras incumplen con alguna condición o recomendación que El Servicio les haya dado.

Pasaremos ahora a comentar la segunda parte del artículo 61, relativo a todas aquellas infracciones graves que por su naturaleza no pueden ser computadas en relación al número de hectáreas en donde se producen, pero que siempre son sancionadas con multa de 500 a 2000 colones.

"a) Utilizar por particulares, martillos forestales".

Martillo forestal es un objeto especial con números y letras en relieve, destinado a colocar señales que faciliten la identificación de trozas, madera y otros productos forestales.

El caso que plantea el literal mencionado es uno de los más temidos por El Servicio. Tal como ha ocurrido en repetidas ocasiones, la persona que falsifica un martillo forestal está en capacidad de engañar a la autoridad o sus agentes, debido a que éstos no puedan distinguir entre lo que es madera autorizada y la ilegal, y de ello puede resultar un contrabando indiscriminado de productos forestales.

"b) Instalar en los bosques o en sus inmediaciones, aserraderos, hornos de cualquier clase, elementos de fabricación o maquinaria, combustibles, explosivos que puedan ocasionar peligro de incendio, sin previa autorización o sin sujetarse a los requisitos y prevenciones en que se haya concedido."

Como se ve, el literal es claro. Lo que se sanciona es la falta de una autorización, o si teniéndose ésta, no son observadas las condiciones que deben ser establecidas.

"v) Negarse a exhibir a la autoridad o sus agentes, la documentación que ampare el transporte de madera, leña y otros productos o subproductos forestales, o formular documentación falsa".

Es lógico que la persona portadora de su documentación - en orden no tiene porque objetar la petición de la autoridad para comprobar que su madera u otros productos de su propiedad son de origen legal. Con eso contribuye al control diario a nivel nacional de los bosques.

"ch) Obstruir por cualquier medio la entrada del agua del mar por los cauces naturales, sin el permiso correspondiente".

Esta infracción está dedicada exclusivamente a los bosques salados, porque es allí en donde las personas, al construir algún palo pique o borda, evitan que el agua del mar penetre a ciertas zonas de bosque salado, logrando con ello la extinción de dicha especie y luego proceden a realizar cultivos agrícolas o de otra índole.

"d) Destruir o alterar términos, lindes o mojones de los bosques salados, parques nacionales, reservas equivalentes o cualquier otro terreno de vocación forestal que sea objeto de deslinde."

De conformidad con el artículo 79 de la Ley Forestal, el Poder Ejecutivo acordará la práctica del deslinde y amojonamiento de los terrenos que constituyen el patrimonio forestal estatal y es así como los topógrafos de El Servicio han colocado, a lo largo y ancho del territorio nacional, mojones que separan la propiedad estatal de la particular. Es la destruc-

ción o alteración de estas señales lo que hace incurrir en la infracción grave que comentamos.

A continuación analizaremos las infracciones menos graves, las cuales están sancionadas con multa que oscila entre los 100 y los 500 colones. Todas ellas se encuentran enmarcadas en el artículo 62 de la Ley.

"a) Causar daño considerable a los recursos forestales a consecuencia de un aprovechamiento, si no se vigila y controla debidamente la ejecución de su plan".

Este literal es semejante en su contenido al b) del artículo 61 en su primera parte. Lo que lo diferencia es que el literal que comentamos habla de un daño producido a los recursos forestales, no así el otro, el cual señala que a pesar de haber violación, no necesariamente existe un daño.

"b) Infringir lo dispuesto en un decreto de veda".

Ya vimos anteriormente que mediante Decreto Ejecutivo, - pueden ser establecidas vedas totales o parciales, a efecto - de que en un lugar escogido no se tale o se cace alguna especie o especies determinadas. Eso con el propósito de conservar la flora y la fauna allí existentes. Las personas que incumplan las regulaciones al respecto son castigadas de acuerdo a este numeral.

"c) Infringir las medidas que se hayan ordenado para prevenir o combatir los incendios forestales, efectuar quemas en forma no autorizada y usar del fuego en los bosques o en sus colindancias con peligro de extensión o propagación".

El enunciado anterior contiene en el fondo tres tipos de infracciones. La primera se refiere a la desatención de las personas particulares a las indicaciones de El Servicio para controlar el incendio en un bosque o terreno de vocación forestal. Entre las medidas figuran la suspensión del tránsito de peatones a cierta distancia y no usar el agua de ríos alejados mientras dure el siniestro, etc.

La segunda, o sea a la quema ilegal, como su nombre lo indica, trata de las sanciones a personas que sin llenar el trámite señalado en el artículo 50 de la Ley, se dedican a este tipo de prácticas y atentan con ello contra la integridad del bosque, por la falta de alguna recomendación especial que hubiera podido emanar de El Servicio.

Por último, el literal en estudio se refiere al uso imprudente del fuego cerca o en la colindancia de un bosque. Lo que puede apreciarse es motivo de imposición de multa, porque puede ser causa del deterioro o destrucción de una masa arbolada.

"ch) Incumplir las medidas y disposiciones que se dicten.

sobre las plagas y enfermedades forestales, si se ocasionare con ello daño considerable".

Como vemos, condición especial es que por el incumplimiento de dichas medidas se produzca un daño considerable. No comprendemos por qué motivo es en este particular la Ley tolerante con el infractor, puesto que la experiencia ha demostrado, que aún la contravención aparentemente leve puede ser causa de grandes daños a los bosques. En consecuencia, por este motivo el literal debería ser modificado, a efecto de contemplar el mayor número de situaciones posibles.

"d) Traspasar indebidamente, arrendar o ceder por cualquier título, el permiso o la autorización de aprovechamiento sin licencia para ello.

El fundamento de lo dicho en este literal lo encontramos en el artículo 21 de la Ley, el cual nos aclara que todo permiso de aprovechamiento se da en atención a la capacidad económica de las personas y es por eso que para poder traspasarse, debe existir el aval de El Servicio, el cual previo análisis técnico, decide si es procedente o no el cambio de beneficiario.

Por último, comentaremos en el artículo 63 las infracciones leves, todas ellas sancionadas con multa, que varía de 10 a 100 colones.

"a) Derribar o destruir árboles aislados, que por razones históricas o de otra índole especial deben ser conservados, sin el permiso respectivo."

Este literal, en la práctica, es uno de los que más aplicación tiene, porque la mayor parte de las personas realizan cortas de este tipo. A diferencia de la tala de bosque dulce 61 (a) y salado 61(ch), no se necesita que el daño sea considerable y, tal como se enuncia en el literal de estudio, basta que se tale un solo árbol o varios dispersos para incurrir en esta infracción.

Lo anterior en la realidad tiene una desventaja. Existen personas, especialmente en la zona en donde hay pinares, que conociendo esta disposición talan cada semana dos o tres árboles dispersos, de los que obtienen ganancias regulares, porque saben que El Servicio los sanciona con multas leves, deducidas de las utilidades logradas de los árboles. En vista de lo anterior es conveniente que la Ley sea objeto de una modificación, para evitar este tipo de fraude.

"b) Ubicar en los bosques y terrenos en forestación o reforestación, cualquier clase de ganado, entrarlo en ellos o pastar o hacerlo transitar fuera de las zonas o pasos que señalen, o en épocas distintas a las que se determinen."

De acuerdo al Art. 17 de la Ley, El Servicio regula todo

lo concerniente a esta actividad, dado que el abuso del pastoreo destruye la población de las especies plantadas. Por dicho motivo, la persona que no atiende esta regulación es sancionada conforme este literal.

"c) Negarse a facilitar el paso a los funcionarios y empleados de El Servicio y de la autoridad, para comprobar o inspeccionar los aprovechamientos que se realicen en cualquier clase de terrenos forestales y en los bosques salados."

Lo anterior, como vemos, es de fácil entendimiento. El Servicio necesita movilizar los delegados de su personal hacia los sitios en donde se llevan a cabo aprovechamientos forestales, con el objeto de constatar el avance o deterioro de las obras.

"ch) No mantener limpios y libres de obstáculos los caminos de acceso a los bosques o no tomar las medidas adecuadas al respecto al transporte de combustible por ellos o en sus inmediaciones."

Este literal está dirigido especialmente a las personas que son beneficiadas con planes de aprovechamiento forestales. Nos damos cuenta que, como en el caso anterior, El Servicio, tiene un estricto control sobre todas las actividades, motivo por el cual deben existir buenas vías de acceso al mismo.

"d) Negarse a colaborar con la extinción de un incendio --

una vez requerido al efecto por autoridad competente."

Según el Art. 54 de la Ley, El servicio o cualquier autoridad Civil, militar o sus agentes, o los de las fuerzas de Seguridad, pueden convocar a las personas varones, físicamente aptas, entre los dieciseis y sesenta años de edad, a efecto de que colaboren con la extinción de un incendio. En caso contrario, se someten a la sanción establecida en esta disposición.

"e) Transitar o acampar en los bosques, zonas protectoras zonas de reservas y parques nacionales, en lugares prohibidos de los mismos".

"f) Dejar abandonados en los bosques y demás lugares mencionados en el literal anterior, cigarrillos en ignición vidrios, botellas, utensilios o desperdicios que puedan originar combustión y peligro de incendio o que impidan realizar las labores forestales."

En lo que se refiere a estos dos literales, consideramos que se trata de incumplimiento o regulaciones propias de los decretos de creación de las zonas protectoras, zonas de reservas y parques nacionales, por lo que nos limitaremos a enunciar su contenido.

"g) Incumplir con lo dispuesto en el Art. 53 de esta Ley

Esto atañe a personas o empresas que transportan combustible, sin tomar las precauciones adecuadas para prevenir y combatir los incendios en las zonas que atraviesan sus rutas o donde tienen sus instalaciones.

A pesar de que con el comentario anterior hemos concluído el estudio de las infracciones forestales, es menester aclarar que, de conformidad al Art. 64, El Servicio, además de la multa correspondiente, impone el decomiso de los productos forestales y de los medios o instrumentos utilizados al efecto.

En caso de reincidencia, la multa es aumentada al doble de la misma, según la importancia de la infracción.

9.- Procedimientos establecidos en la Ley para imponer sanciones

Con respecto a este tema la Ley ha querido que la tramitación efectuada por El Servicio para conocer de una supuesta infracción sea lo más práctica y sencilla posible.

La base para iniciar el procedimiento correspondiente es el artículo 66, el cual literalmente dice: "de toda infracción forestal se levantará un acta por el agente forestal o sus auxiliares, la autoridad o sus agentes, que la constaten; y la misma o certificación de ella, según el caso, será remitida al Jefe de El Servicio dentro de tres días de levantada; y hará fé

en tanto no exista prueba en contrario."

Como vemos, debe de haber un acta, en la cual aparezca la relación exacta de los hechos, a la vez que otros detalles importantes considerados necesarios para la tramitación del juicio.

Esta acta puede ser elaborada por cualquier miembro de vigilancia de El Servicio (agentes y auxiliares forestales), lo mismo que por los cuerpos de Seguridad, especialmente la Guardia Nacional o la Policía de Hacienda. Todas estas personas están en la obligación de en el término de los tres días siguientes de levantada el acta transcribirla al Jefe de El Servicio. Lo constatado en ella se tiene como cierto, mientras no exista prueba en contrario; es decir, hay a su favor una presunción legal de veracidad.

Para una mejor ilustración ofrecemos un modelo de acta por supuesta violación al artículo 61, literal a) de la Ley, por la tala de bosque sin el permiso correspondiente: "En el Cantón El Gramal, jurisdicción de La Palma, Departamento de Chalatenango, a las diez horas del día ocho de mayo de mil novecientos setenta y nueve. El suscrito Juan Pérez, agente forestal con sede en la ciudad de Chalatenango, asociado de Pedro Fonseca, auxiliar forestal del mismo lugar, procedió a realizar inspección y levantar acta con el resultado siguiente: constatamos que en la finca denominada Los Cóbanos, pro-

riedad del señor Edgar Lagos, se ha producido una tala rasa de bosque de pino, en aproximadamente dos hectáreas. El terreno es bastante pedregoso, con pendientes que van del cuarenta al noventa por ciento de inclinación. El responsable de la tala es el señor Edgar Lagos, puesto que él dió la orden para que se realizaran todos esos trabajos; además dicha persona no posee ningún tipo de licencia forestal. En el lugar de los hechos se nos informó que el señor Lagos es una persona que goza de una buena posición económica. No habiendo más que hacer constar damos por terminada la presente acta que para constancia firmamos."

Con lo anterior notamos que se trata de obtener, la mayor cantidad de datos, a efecto de facilitar la tramitación e imposición de multas.

El artículo 67 de la Ley es el que señala al Jefe de El Servicio el procedimiento a que hemos hecho referencia y el cual literalmente dice: "Las sanciones establecidas en la presente Ley se harán efectivas conforme al procedimiento siguiente: recibida el acta o certificación de la misma, el Jefe de El Servicio mandará oír al presunto infractor dentro de un término que no excederá de ocho días contados a partir de la citación respectiva.

"La persona será citada una sola vez y aún por telegrama, debiendo comparecer a la audiencia señalada al efecto y

si no lo hiciere el procedimiento se seguirá en su rebeldía. El citado podrá comparecer personalmente o mediante apoderado o acompañado de éste.

"Si el presunto infractor lo solicitare o el Jefe de El Servicio lo creyere conveniente, se recibirá el asunto a -- pruebas por el término de cuatro días, durante los cuales aquel aducirá las justificaciones que estimare del caso, o se recogerán de oficio las probanzas que contribuyan a la comprobación del hecho y a establecer la participación del presunto infractor.

"Concluido el término probatorio, caso de haber tenido lugar o de transcurrida la audiencia concedida al presunto infractor, se pronunciará resolución definitiva dentro del -- tercer día."

Una de las modalidades que el anterior procedimiento -- tiene es que la notificación del auto por medio del cual se cita y emplaza a una persona para que en un término que no -- exceda de ocho días, contados a partir de la notificación -- respectiva, comparezca a manifestar su defensa, es que se le puede verificar por esquila y aún por telegrama. En consideración de que esto último es aparentemente atentatorio contra el derecho de audiencia en todo juicio, puesto que jurídicamente es sumamente difícil saber si a un sujeto (x) le -- llegó o no un telegrama a algún lugar apartado del país, El

Servicio trata, en lo posible, de no ocupar ese sistema sino que utiliza sus notificadores,, los cuales buscan solamente una vez al infractor y en caso de no hallarlo le dejan la es-
quela de citación con algún familiar, amigo o vecino, o pe-
gan el documento en la puerta de la casa del citado.

Otra peculiaridad de este juicio es la facultad que se concede al Jefe de El Servicio para realizar personalmente, o por su iniciativa, algún trámite o diligencia. Para el caso, si una persona se presenta a evacuar la audiencia y no solicita apertura a pruebas, el mencionado funcionario puede, de oficio, ordenar que se haga, para que durante el término, que es de cuatro días, el supuesto infractor aduzca las justificaciones que tuviere del caso o se recojan de oficio las probanzas que contribuyan a la comprobación del hecho.

Concluido el término probatorio, caso de haber tenido lugar o de transcurrida la audiencia concedida al infractor, se pronunciará sentencia final dentro del tercero día.

En el artículo 68 encontramos lo referente a la apelación. La persona que no está de acuerdo con la multa impuesta puede apelar para ante el Jefe de Recursos Naturales Renovables, que en la actualidad es el Director General de dicha Institución, para que sea este funcionario quien, mediante el procedimiento establecido en el Código de Procedimientos Civiles, decida si procede modificar o no una sentencia.

La característica que la Ley Forestal ha imprimido es que el término para expresar agravios no es de seis días como en el Pr. sino de tres. Además omitió el traslado correspondiente al apelado. En lo demás se observa todo lo prescrito para este tipo de diligencias en el Código ya mencionado.

Una vez la sentencia queda firme, ésta debe cumplirse dentro del término de quince días. Caso contrario, el Jefe de El Servicio requiere al infractor por medio del alcalde municipal respectivo, para que cumpla con la multa impuesta, dentro de término de quince días después de verificado el requerimiento. Si no se hace, la sanción puede cristalizarse por la vía ejecutiva o ser conmutada por arresto administrativo que no exceda de treinta días. Como vemos, en el fondo el infractor tiene treinta días para efectuar el pago correspondiente. En la práctica todos estos plazos se alargan mucho más, puesto que resulta muy difícil que las municipalidades del interior del país hagan la diligencia en el menor tiempo posible.

En la actualidad, un noventa y nueve por ciento de los casos de multas es tramitado en base al arresto administrativo, ya que las personas al verse frente a la posibilidad de una captura por parte de los Cuerpos de Seguridad prefieren cancelar la multa que se les ha impuesto a ir a guardar encierro en la cárcel pública del lugar. No obstante, cuando

hay necesidad de utilizar la vía ejecutiva el trámite en los juzgados lo inicia el Fiscal General de la República, por -- ser éste el que representa los intereses del estado.

10.- Disposiciones finales

En este apartado de la Ley estudiaremos el artículo que a nuestro juicio tiene la mayor aplicación e importancia. -- Nos estamos refiriendo al artículo 71, el cual literalmente dice: "Los agentes forestales, auxiliares forestales, guarda bosques y encargados de las casetas forestales; los agentes de la autoridad con funciones de policía rural y los comisio nados cantonales, tendrán funciones de inspectores foresta-- les, con facultad para capturar a los transgresores infragan ti, comisar los productos forestales que éstos hubieren obtenido o abandonado y recibir la información pertinente, sobre los hechos de que se trate.

"Los productos comisados serán puestos a disposición de El Servicio, salvo cuando se trate de hechos delictivos, en cuyo caso aquéllos, junto con el presunto delincuente, serán pasados a la orden del juez competente.

"El Ministerio de Agricultura y Ganadería dispondrá de las especies decomisadas en la forma legal correspondiente."

Lo interesante de esta disposición es que las personas

allí mencionadas pueden capturar a los transgresores sorprendidos infraganti y ponerlos a la órden de El Servicio en la cárcel correspondiente. Es hasta que están en este lugar -- cuando se les recibe declaración y se les sigue el procedimiento que ya vimos del artículo 67.

No obstante lo dicho el Jefe de El Servicio tiene dificultades para ubicar el caso del reo presente al procedimiento establecido en el referido Art. 67, ya que jurídicamente los ocho días señalados por la Ley para el alegato correspondiente del infractor, prácticamente salen sobrando, dado que éstos se evacúan cuando rinde su declaración como imputado.- Sin emgargo, el resto del juicio es tramitado sin problemas. Puede abrirse a pruebas el expediente y ser aportada cualquier justificación pertinente antes de la sentencia.

En el inciso segundo del artículo en estudio tenemos el caso del infractor que además de haber violado la Ley Forestal ha cometido delito común de acuerdo a nuestro Código Penal. En esta situación El Servicio pasa al reo y el decomiso a la orden de los tribunales comunes, para que conjuntamente sean deducidas las responsabilidades en cada oficina.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

No hay que hacer mucho esfuerzo, para constatar como hemos visto, la situación actual de nuestro recurso bosque y en consecuencia, suelo, agua y fauna. Se nota a las claras que las posibilidades de una existencia tranquila, están en verdadero peligro, puesto que no contamos con reservas, que auguren otro panorama a nuestro país.

Detectamos a través de estos comentarios, que a consecuencia de la falta de bosque, el suelo está seriamente erosionado, siendo arrastrado en los lugares en donde todavía existe, en cantidades catastróficas al mar y a los embalses, lo que disminuye la capacidad de infiltración del agua.

La fauna, en un tiempo abundante, está en franco proceso de extinción.

Hemos visto en definitiva, la mayor parte de problemas económico-sociales que por la falta de bosque se derivan, lo que hace que se produzca un verdadero despertar, en todos y cada uno de nuestros habitantes, pero especialmente de nuestros gobernantes, en el sentido de tomar una conciencia real de la urgencia de proteger nuestros recursos naturales renovables.

La Ley Forestal, como dijimos en el comentario respectivo, está suficientemente dotada, para hacer frente a todo este proceso, lo que sucede es que deben producirse, a la par de otras

circunstancias, definiciones políticas fundamentales, por parte de los organismos encargados, de la tramitación y solución de - estos problemas.

Uno de los grandes valladares que a nuestro juicio existen, para la mejor aplicación de la Ley Forestal, es la falta de sus reglamentos, puesto que sin ellos, el Servicio, se encuentra seriamente mutilado, para llevar adelante la operatividad de todas sus ejecuciones. Tenemos conocimiento que en la actualidad hay una comisión trabajando en esto, que ojalá produzca resultados lo más pronto posible.

Como una apreciación final, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por medio del Servicio Forestal, podría hacer una revisión general de la Ley, a efecto que en la medida de lo posible, sea ésta mejorada o actualizada, tanto en cuestiones de fondo como de forma, para que su contenido sea lo más exacto y claro posible, tomando en cuenta que ya transcurrieron seis años de su aplicación.

Para el caso pudiera aclararse, como explicamos al principio de esta tesis, la redacción de la interpretación auténtica del inciso tercero del Artículo tres, podría también revisarse las atribuciones que el artículo once impone a El Servicio, ya sea para poner menos, pero en forma más general o agregarle algunas que se hayan omitido, sería conveniente que el capítulo de las infracciones sea reformado en ciertas partes, recordemos que en el comentario respectivo, decíamos que hay literales que

B I B L I O G R A F I A

- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO.- "Introducción al Estudio del - Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. Av. Rep. Argentina No. 15, México, D.F.
- BEATRIZ B. GALAN.- ROSA A. GARIBOTTO.- "Derecho Agrario" Tomo II, Editorial Abeledo - Perrot, Buenos Aires.
- SANDOVAL, MAGNO TULLIO.- "Reforma Agraria Integral Latinoamericana. Caso de El Salvador." - Tesis Doctoral.
- BARRIENTOS, FRANCISCO JOSE.- "Definición y Ubicación del - Derecho Agrario".- Tesis Doctoral.
- COMANDARI, JAIME - ESCALANTE, MAURICIO.- "La Economía de - Reforestación en El Salvador", Segunda Parte. San Salvador, El Salvador, C.A. Septiembre de 1973.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, DIRECCION GENERAL - DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.- "Características Económico-Sociales del Area de Prioridad No.2 de la Primera Zona Protectora del suelo de El Salvador". Soyapango, Enero de 1977.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, DIRECCION GENERAL - DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.- "Conservación de Suelos y Reforestación para la recarga de acuíferos de la región metropolitana de San Salvador, Area de prioridad No. 1".- Diciembre de 1975, San Salvador.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, DIRECCION GENERAL - DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.- "Campo de Trabajo y Organización de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables". Soyapango, Julio de 1977.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, DIRECCION GENERAL - DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.- "Metas 1975". San Salvador, El Salvador, C.A.

- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.- "Informe Preparado para el gobierno de El Salvador por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación en su caracter de organismo ejecutivo del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo". "Propuesta para un plan Nacional de Forestación". Roma, 1977.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, DIRECCION GENERAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES - "Plan de Acción para la Ejecución de Obras de Reforestación y Conservación de Suelos durante el año de 1974". Soyapango, Febrero de 1974.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACION.- "Información sobre Recursos Genéticos Forestales". Roma, 1973.

LEGISLACION

- Código Civil de la República de El Salvador.
- Ley Forestal - 1973.
- Ley Agraria 1942.
- Decreto Ejecutivo No. 22, del 2 de febrero de 1974, sobre El Establecimiento de la Primera Zona Protectora del suelo en las áreas del volcán de San Salvador y del complejo Cerro San Jacinto y sub-cuenca del Lago de Ilopango.
- Decreto Ejecutivo No. 47 del 4 de junio de 1974, sobre el establecimiento de la segunda Zona Protectora del suelo - de Chalatenango".
- Decreto Ley No. 115 del Consejo de Gobierno Revolucionario de fecha 7 de Abril de 1949, publicado en el D.O. No. 82 - de fecha 8 del mismo mes y año, reformado por Decreto No. 161 de aquel Consejo de fecha once de Junio del año citado, Publicado en el D.O. No. 131 del 15 del mes y año referido.

- Decreto N^o. 53 del 10 de Junio de 1969.- "Reglamento para la explotación de Bosques Salados.
- LEY DE PROTECCION A LA FAUNA SILVESTRE.- Caracas, Venezuela, 1970.
- LEY FORESTAL DE SUELOS Y DE AGUAS - Venezuela, 1975.
- Ley y Reglamentos de Montes.- Madrid, 1965.
- REGLAMENTO PARA EL COMBATE Y PREVISION DE INCENDIOS FORESTALES EN EL TERRITORIO NACIONAL.- Guatemala, 1950.
- CODIGO DE AGRICULTURA, REPUBLICA DE EL SALVADOR, 1893.
- REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE TIERRAS.- Perú, 1971.