

## **“EL NUEVO ANTEPROYECTO DE LEY FORESTAL DE EL SALVADOR Y SU IMPACTO EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, ISTA”**

**Autor:** Eneas Wilfredo Martínez Santos, Abogado y Notario, Jefe de la Unidad Ambiental del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), El Salvador

### **Índice de contenidos:**

- 1. Antecedentes que motivan la protección del medio ambiente**
- 2. Régimen Especial de los inmuebles transferidos por el ISTA**
- 3. Anteproyecto de la nueva Ley Forestal**
- 4. Opinión Técnica de la nueva Ley Forestal, desde la óptica de la Unidad Ambiental de este Instituto**
- 5. Análisis Legal del Proyecto de la nueva Ley Forestal**

### **1. ANTECEDENTES QUE MOTIVAN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

Los logros sobre los recursos naturales y el medio ambiente están sufriendo cambios significativos, ya que no se usa la expresión “propiedad” de los recursos, sino de un derecho a su “aprovechamiento”.

Como lógica consecuencia, las nuevas Leyes influenciadas por tales conceptos, propiciaron a considerar al medio ambiente como un todo, y a los recursos, en forma armónica y coordinada.

La Constitución de la República de El Salvador, decretada en el mes de diciembre de 1983, contiene una serie de disposiciones que permiten a la legislación secundaria, su adecuación a los requerimientos que la actualidad demanda al país. En cuanto al medio ambiente y los recursos naturales, hay disposiciones innovadoras que permiten a la legislación secundaria poder desarrollarse. En el título V, que se refiere al Orden Económico, el Artículo 117 expresa: *“Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos*

*naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados*"; y para ello, "La protección, conservación y mejoramiento de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente" serán objeto de leyes especiales.

La declaración de interés social en cuanto a los recursos, así como la creación de los incentivos económicos y asistencia técnica para el desarrollo de programas adecuados, colocan a nuestra Carta Magna en una posición de vanguardia en esta materia; y el inciso segundo de la referida norma, nos da la base para poder legislar sobre el medio ambiente y los recursos naturales, en una forma amplísima.

Vemos entonces, que el Estado no sólo tiene expedita la vía para poder emitir una legislación ambientalista que esté acorde con nuestra realidad nacional, sino que se encuentra constitucionalmente en la obligación de hacerlo.

## **2. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS INMUEBLES TRANSFERIDOS POR EL ISTA**

Por otra parte, el ISTA, también goza de un Régimen Especial en cuanto a la transferencia de sus inmuebles, para lo cual debemos partir de lo siguiente: Conforme al Artículo 1 de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ésta se declaró de orden público, y mediante ella se creó el Instituto como una entidad estatal autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía en lo económico y administrativo, según el Decreto N° 302 de fecha 25 de junio de 1975, publicado en el Diario Oficial N° 120 Tomo 247 del día 30 del mismo mes y año.

En ese orden, de conformidad con los Artículos 3 y 18 letra "j" de la citada Ley, el ISTA puede adquirir los inmuebles necesarios para la ejecución del proceso de transformación agraria, entendiéndose en aplicación de la Reforma Agraria a partir del día 5 de marzo de 1980, y **administrarlos temporalmente mientras sean ejecutados los proyectos de asentamientos comunitarios y lotificaciones agrícolas**, califica a sus beneficiarios/as y realiza las adjudicaciones en arrendamiento con promesa de venta, venta a plazos o al contado, tal como lo dispone el Artículo 71 de la misma Ley. De igual forma, el Art. 18 letras "a", "f", "g" y "h" de la citada Ley, faculta a la Junta Directiva del ISTA para: a) Dictar las medidas necesarias para finalizar la ejecución de la política de adjudicación y transferencia de tierras de los diferentes programas directamente ejecutados por el ISTA y los que le hayan confiado en virtud de

otras Leyes; f) Calificar los casos a que se refiere el Artículo 50 de la presente Ley; g) Aprobar los planes de adjudicación de tierras que se ejecuten de conformidad con esta Ley y otorgar al Presidente la facultad para celebrar los contratos a que hubiere lugar; h) Determinar la extensión, precio, plazo y demás condiciones que se refiere al inmueble por adjudicarse.

Como bien se aprecia en la letra “g”, las adjudicaciones de tierra las hará el ISTA de acuerdo a su Ley de Creación, es decir, mediante contratos de arrendamiento con promesa de venta, ventas a plazo o al contado; teniendo el ISTA de conformidad al Art. 4 letra “e” de la referida Ley, la facultad de dotar sus proyectos de obras de infraestructura necesarias que hagan viables los proyectos de transformación agraria y los asentamientos campesinos.

De tal forma que el ISTA, atendiendo a las circunstancias reales de los inmuebles, determina los criterios técnicos del proyecto y hace las obras necesarias para hacerlas viables. Por último, el Artículo 23 de la Ley Básica de la Reforma Agraria, estableció que el ejecutor del Proceso de Reforma Agraria sería el ISTA conforme a su Ley de Creación, y los Artículos 33 y 34, declararon de utilidad pública e interés social el proceso de Reforma Agraria, y de orden público las disposiciones de la misma, cuya vigencia se reconoce en el Art. 265 de nuestra Constitución.

### 3. ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY FORESTAL

Desarrollando la premisa constitucional del Art. 117, surge el actual proyecto que contiene la **LEY FORESTAL**, cuyo objetivo fundamental es emitir una Ley que sustituya a la actual Ley Forestal, por considerar que esta cuenta con una visión desfasada y estrictamente económica que no considera de forma integral la importancia de la protección y manejo sostenible de los recursos forestales.

Los fundamentos filosóficos del aludido Anteproyecto, consideran que el manejo del recurso forestal es un elemento indispensable para la mitigación de los gases de efecto invernadero, la adaptación al cambio climático y garantizar la calidad del aire; así como también la protección de las zonas de recarga hídrica, de suelos y la biodiversidad; de igual manera considera que los recursos forestales tienen importancia económica por la generación de productos y subproductos maderables y no maderables; así como el atractivo turístico para el desarrollo local; se le da supremacía a la creación de un organismo que incorpore a los distintos actores del sector forestal para tratar los temas de prevención de incendios forestales y restauración de las áreas afectadas por incendios.

El mencionado Anteproyecto, es un instrumento que trata al recurso Bosque en una forma amplia y ordenada, ya que el objetivo del mismo es regular su conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento. Con ese marco normativo, se pretende que sea legislado lo relativo a permisos, aprovechamientos, protección y mejoramiento, reserva, incendios forestales, comercio de productos forestales, así como otra serie de aspectos sobre el mismo, tales como buscar las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional, con fines de producción y protección, y al hecho de quedar fuera de su regulación las Área Naturales Protegidas, sitios declarados para la conservación relativa a los Humedales de Importancia Internacional, conocidas como RAMSAR, los bosques salados, y las demás categorías que serán abordadas conforme a la legislación aplicable en estas materias, por la autoridad competente.

Contemplándose además que el Ministro de Agricultura y Ganadería, será el responsable de la aplicación de la normativa y la autoridad para conocer de la actividad forestal a través de la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego, que en el texto del Anteproyecto se denominará DGFCR, la cual para el cumplimiento de sus funciones tendrá las atribuciones a que se refiere el Artículo 5 de la misma.

#### **4. OPINIÓN TÉCNICA DE LA NUEVA LEY FORESTAL, DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD AMBIENTAL DE ESTE INSTITUTO**

En el marco de las valoraciones técnicas, se ha determinado importante citar el *Art. 3.- Para efectos de aplicación de esta Ley y su Reglamento General, se entenderá por:*

**Árbol:** *Planta perenne, de tronco leñoso y elevado predominante, que se ramifica a cierta altura del suelo, con capacidad de alcanzar altura igual o superior a cinco metros, el cual puede ser maderable, frutal, ornamental y energético.*

**Comentario:** En este caso, se considera que en esa definición se debería agregar el diámetro del tronco del árbol a la altura del pecho (DAP), veinte centímetros que es lo que establece el “Acuerdo Ejecutivo No. 39, publicado en el Diario Oficial No 83, Tomo No 375, de fecha 9 de mayo de 2007, Ley del Medio Ambiente; Categorización de Actividades, Obras o Proyectos Lotificación/Parcelación Habitacional; y agregar, arboles de otra utilidad, si fuera el caso (entre otros); Igualmente, con Arbustos.

En cuanto al Art. 13.- regula que: *“Se prohíbe toda actividad que implique el cambio de uso del suelo de los terrenos forestales, excepto si cuenta con el respectivo permiso ambiental, como requisito único, emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Emitido el permiso ambiental, el MARN será competente de extender la correspondiente autorización de tala de árboles.”*

**Comentario:** El ISTA y las Asociaciones Cooperativas en algunos casos están ejecutando proyectos en áreas de tierras de uso forestal; y con la entrada en vigencia de este artículo deberán solicitar el respectivo permiso al MARN (presentar los formularios ambientales), y en tal sentido el MARN les solicitará la presentación de los estudios ambientales para cada proyecto, lo cual atrasaría en buena parte el desarrollo de los mismos.

Art. 14.- El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) en el proceso previo para la adjudicación de tierras para uso agropecuario *“deberá contar con el dictamen favorable de la DGFRCR, en el que conste, si ese fuera el caso, que el inmueble a ser adjudicado es de vocación agropecuaria, según la clasificación de uso potencial de suelo y que no contenga bosque natural”*.

**Comentario:** Este artículo es acorde al artículo 45 de la Ley Forestal vigente, y no se ha estado aplicando; la diferencia es que, en aquel sí aparece el nombre específico del ISTA, y se ha agregado la existencia de bosque natural.

Con la vigencia del Artículo 14, los proyectos a ejecutarse por el ISTA, podrían tener algún tipo de obstáculo en su desarrollo, debido a la naturaleza de las tierras donde se pretenden realizar algunos proyectos, y lo que tardaría el Ministerio de Agricultura y Ganadería en presentarlos a la Institución.

*Art. 31.- Se declaran Áreas de Uso Restringido, las superficies de inmuebles que su propietario tendrá la obligación de proteger y manejar de manera sostenible el recurso forestal existente, en los siguientes casos:*

- a) Los terrenos que bordeen los nacimientos de agua o manantiales, en un área que tenga por radio por lo menos treinta metros, o lo que determine el estudio técnico respectivo, medidos horizontalmente a partir de su máxima crecida;*
- b) Los terrenos riberanos de ríos y quebradas, permanentes o temporales, incluyendo los torrentes, en una distancia de cien metros, medidos horizontalmente a partir de su máxima crecida; (aquí se repite “a partir de”)*
- c) Los terrenos de los lagos y lagunas naturales y de las riberas de los embalses artificiales, construidos por el Estado o por particulares, la cual deberá estar*

- permanente arbolada; en una franja de cien metros medida horizontalmente, a partir de su máxima crecida o lo que determine el estudio técnico respectivo;*
- d) Los terrenos de las partes altas de las cuencas hidrográficas, en especial las que están en zonas de recarga hídrica;*
  - e) Las áreas que por su potencial de deslizamiento debido a fuertes pendientes constituyen un peligro para las poblaciones; y*
  - f) Los suelos de clase agrológica VI, VII y VIII...*

**Comentario:** Con relación a este artículo, el ISTA está ejecutando proyectos colindantes con ríos, quebradas, torrentes, lagos, lagunas y embalses; y es el caso que las distancias de los lotes agrícolas hasta los bienes nacionales descritos son menores a lo que está establecido en el referido artículo, al grado que muchos lotes tendrían que ser eliminados de los proyectos, lo cual es agravante en contra de los beneficiarios de este Instituto, debido a que existen actos administrativos previos de adjudicación y pagos efectuados en concepto de cancelación de su deuda agraria, que a la fecha están pendientes únicamente del desarrollo del proyecto para la transferencia de los inmuebles, ya que en su mayoría mantienen la posesión material desde hace muchos años.

Así mismo, en áreas de deslizamientos debido a pendientes muy fuertes y en suelos con clases de tierras VI, VII y VIII.

De todo lo antes descrito, el ISTA deberá solicitar la autorización correspondiente según lo establece el Art. 15 de la presente Ley.

En tal sentido, le está obstaculizando los procesos de transferencia de tierra al Instituto.

A nivel técnico, se sugiere formular una propuesta bien fundamentada en relación a estos artículos para que sean más flexibles con los procesos que realiza la Institución en la transferencia de tierras.

## **5. ANÁLISIS LEGAL DEL PROYECTO DE LA NUEVA LEY FORESTAL**

Atañe específicamente a este Instituto los artículos 13, 14 y 31 de la Ley Forestal, debido a las implicaciones que pueda tener el ISTA en su proceso de transferencia de tierras a sus beneficiarios, que estará sujeto a un dictamen favorable de la DGFCR, así como a permisos ambientales, pues podrían afectar a miles de personas de escasos recursos, que esperan obtener la seguridad jurídica

de la tierra, vulnerándose los objetivos de los diferentes programas que trazan el compromiso de mejorar los indicadores de acceso a la tierra.

Resulta que con la aplicación de los referidos artículos se estaría dificultando la agilización del proceso de transferencia de tierras a favor de los beneficiarios de este Instituto, burocratizando los trámites previos y propios de la adjudicación de inmuebles, ya que el ISTA tendría que estar sujeto a que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Dirección General de Ordenamiento Forestal Cuencas y Riego, de acuerdo a sus programaciones inspeccionen, analicen y emitan los respectivos informes. Lo que además derivaría en una duplicidad de actividades; ya que por una parte el Ministerio al momento del desarrollo del proyecto constataría que no se incluya las Áreas Naturales Protegidas, y por la otra también la Dirección General de Ordenamiento Forestal Cuencas y Riego, verificaría lo mismo. Así mismo, la determinación de su vocación agropecuaria, al momento de la adjudicación de los inmuebles comprendidos en los proyectos, lo cual también es determinado por el ISTA de acuerdo a sus competencias conferidas en las leyes de la materia.

En ese sentido, y considerando que la Reforma Agraria y lo que ésta conlleva, es de utilidad pública e interés social, por cuya razón en la Ley de Creación de este Instituto y demás leyes de la materia se ha confiado al ISTA como ejecutor de la Reforma Agraria, la administración temporal de las tierras adquiridas para tales fines, estableciéndole lineamientos para el desarrollo de los proyectos de transformación agraria, en los cuales se incluye lo relativo a las áreas de vocación agropecuaria, de vivienda y principalmente las que necesiten protegerse para mantener su equilibrio ecológico, a fin de conservar sus recursos naturales. De manera que este Instituto tiene facultades previamente establecidas en la ley para excluir esas áreas de los citados proyectos. Conforme a los artículos: 41 de su Ley de Creación; 30 de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria; y 50 de su Reglamento, estas acciones se harían sin necesidad de informes o visto bueno de otras entidades; para cuyos efectos se mantiene estrecha relación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y en coordinación con esa Secretaría de Estado se verifican los inmuebles con potenciales recursos naturales, y ésta emite la calificación para segregarlos de los proyectos a fin de su posterior transferencia, garantizando así la protección de las referidas áreas.

De acuerdo a los razonamientos que se han venido realizando, sobre los artículos 13, 14 y 31 del Anteproyecto de Ley Forestal, es de aclarar que con la supresión de los mismos no se desatendería la protección de los bosques

naturales o áreas de vocación forestal, para los casos de los inmuebles que este Instituto transfiera, pues como se ha manifestado, se realizaría según las disposiciones de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, y su Reglamento, en los cuales fundamentalmente se establece que en el desarrollo de los proyectos de transformación agraria, este Instituto en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, identifican las áreas de vocación forestal, las cuales son excluidas de los referidos proyectos de parcelación para el consecuente otorgamiento de actas de entrega material y transferencia a favor del Estado para su conservación. Los proyectos que este Instituto ejecuta no son parcelaciones de índole comercial, sino que con fines de utilidad pública por el ente con facultades de acuerdo con leyes especiales que comprende el régimen especial de las tierras adquiridas con fines de reforma agraria.

La identificación de las áreas de bosque natural, de vocación forestal, o con recursos naturales renovables, situadas en inmuebles propiedad de este Instituto, su calificación como Área Natural Protegida y posterior transferencia, ya están reguladas por las citadas disposiciones legales bajo el Régimen Especial enunciado. De manera que se sugiere que el artículo 14 del aludido proyecto de la Ley Forestal, sea suprimido o bien con diferente redacción. Que básicamente no esté referido a las disposiciones de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales, y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, y su Reglamento, puesto que habría doble regulación con diferentes connotaciones, que además de atrasar los trámites para la transferencia de tierra, vendría a generar confusión en su aplicación, sin perder de vista que las tierras adquiridas por este Instituto para el desarrollo de proyectos, por mandato Constitucional están bajo ese Régimen Especial.

De igual manera de los artículos 13 y 31 del Anteproyecto, estimando que la actividad ordinaria que realiza este Instituto, es el desarrollo y ejecución de proyectos de parcelación, los cuales son de asentamiento comunitario y lotificación agrícola, bajo el Régimen Especial antes mencionado, por esas razones, se considera que este Instituto tiene que ser excluido de la aplicación de los referidos artículos 13 y 31, estableciendo esa excepción en la redacción de los mismos.

Es importante aclarar, que conforme lo establece el artículo 8-A literal c) de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la

Reforma Agraria, en los casos de proyectos de parcelación ejecutados por las Asociaciones Cooperativas beneficiarias de la Reforma Agraria, sí es necesario que la Dirección General de Ordenamiento Forestal Cuenca y Riego, se pronuncie que con la transferencia de inmuebles no se afectarán recursos naturales renovables, ya que esos proyectos en muchos casos no son realizados a través de este Instituto, solamente autorizados, además que en esos proyectos no hay intervención del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como en los casos de los que desarrolla el ISTA, debido a que se trata de inmuebles que son propiedad las Asociaciones Cooperativas, y el artículo 30 de la citada Ley se refiere sólo a los que son propiedad de este Instituto.

En razón de las consideraciones expuestas, puede concluirse que los inmuebles de la Reforma Agraria tienen una naturaleza muy especial, otorgada por la Constitución de la República, y este Instituto como ente del Estado ejecutor y garante de la correcta aplicación de las leyes de la materia, en las cuales como se ha expresado, ya están incluidas las disposiciones legales concernientes a la protección y conservación de los recursos naturales.

Como Institución ejecutora, es de nuestro mayor interés la seguridad jurídica de la tierra a favor del sector rural y garantizar la correcta aplicación del Régimen Especial al que están sujetos.