

1 Gen No 278

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA POLITICA FORESTAL Y SUS REPERCUSIONES JURIDICAS

TESIS PROFESIONAL QUE PARA
OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
SUSTENTA
ALICIA ELENA MARTINEZ BAUTISTA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SE
MINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE-
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA -
DE MEXICO, BAJO LA DIRECCION DEL LIC. ALBERTO
MARTINEZ FERNANDEZ, SIENDO DIRECTOR DEL CITA-
DO SEMINARIO, EL LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

A LA LIC. ROSELVIA ROMAN BRITO,
CON MI AGRADECIMIENTO POR EL
APOYO QUE ME HA BRINDADO.

A MI PADRE

A YANKO

A CONSUELO
EMA
FABY
REYNITA
YASMIN

A LOS AUSENTES, SIEMPRE PRESENTES.

**AL LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ
POR SU VALIOSA ORIENTACION PARA LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

LA POLITICA FORESTAL Y SUS REPERCUSIONES JURIDICAS.

| | | |
|---------------|--|-----|
| CAPITULO I. | EL RECURSO FORESTAL. | |
| | A. Concepto de lo forestal. | 1 |
| | B. Clasificación de los recursos forestales . . . | 3 |
| | C. Utilización del recurso | 7 |
| | D. México en el contexto mundial. | 10 |
| CAPITULO II. | LA LEGISLACION FORESTAL | |
| | A. Antecedentes | 13 |
| | B. La Ley Forestal de 1926 | 14 |
| | C. La Ley Forestal de 1942 | 17 |
| | D. La Ley Forestal de 1948 | 22 |
| | E. La actual Ley Forestal de 1960 | 31 |
| CAPITULO III. | LA ADMINISTRACION DEL RECURSO FORESTAL | |
| | A. La SARH en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | 61 |
| | B. Reglamento Interior de la SARH | 74 |
| CAPITULO IV. | ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA | |
| | A. Artículo 27 Constitucional | 107 |
| | B. Ley Federal de Reforma Agraria | 116 |
| CAPITULO V. | LA POLITICA FORESTAL Y SU REPERCUSION JURIDICA | |
| | A. Plan Nacional de Desarrollo | 124 |
| | B. Plan Nacional Forestal 1982-1986 | 131 |
| | C. Programa Nacional Forestal 1982 | 131 |
| | CONCLUSIONES | 136 |
| | BIBLIOGRAFIA | 140 |

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

En México se observa un acelerado crecimiento en su población, la que demandará más productos y servicios de los recursos forestales, razón - por lo que, se deberá racionalizar el aprovechamiento del recurso sin que pierda su condición de renovable, además de considerar el equilibrio ecológico.

Asimismo, tomando en cuenta que el hombre tendrá que ser más importante que los recursos, las acciones que se emprendan dentro de la política forestal deberán tener como meta primordial el mejoramiento social y económico de la población que se encuentra más ligada con la actividad forestal, buscando alcanzar una más justa distribución de los beneficios que se derivan del aprovechamiento y transformación de los recursos forestales.

Por lo tanto, en el desarrollo de este breve trabajo trataremos - de analizar los elementos que configuran la política forestal y las repercusiones de esta política; revisando al recurso forestal en sí, la legislación formal que desde hace más de cincuenta años ha regulado los aprovechamientos de bosques, selvas y demás recursos forestales, así como la administración del mismo, el régimen de propiedad y demás factores reguladores de la política. Así como el artículo 27 Constitucional en su párrafo III, que señala como objetivo primordial cuidar la conservación de los elementos naturales y evitar su destrucción, con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y evitar los daños que el recurso pueda sufrir - en perjuicio de la sociedad.

Dentro de estos elementos naturales susceptibles de apropiación - está el recurso forestal, por tanto el Estado tiene el derecho de imprimir a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular el - aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

México contaba con una riqueza forestal abundante. Se tiene información de la conquista se contaba con una superficie aproximada de 124 - millones de hectáreas de bosques, más del 50% de nuestro territorio; hoy - día, el Inventario Nacional Forestal sostiene que existen 40 millones de hectáreas arboladas, por tanto, podemos considerar que se han perdido 123 mil - hectáreas por año, debido esto a diversos factores, crecimiento inmoderado-

de la población, cambio de uso del suelo, pastoreo, explotación excesiva -- del recurso. El potencial forestal con que actualmente cuenta el país, es suficiente para producir lo necesario con el fin de cubrir el consumo nacional. Sin embargo, se observa que las importaciones de productos forestales crecen día a día teniendo una balanza desfavorable y esto se debe fundamentalmente a falta de tecnología adecuada a nuestras condiciones, así como a disposiciones legales adecuadas y congruentes con técnica forestal actual; por tanto, es necesario que se adapte una política forestal adecuada y racional; de otra forma, en un lapso no mayor de 20 años el país se verá devastado.

En este trabajo de tesis que sometemos a la consideración de H. - Jurado, proponemos decretar una legislación más acorde a las necesidades -- actuales, y dictar medidas políticas y técnicas que nos permitan una utilización más adecuada y racional del recurso forestal.

CAPITULO PRIMERO
EL RECURSO FORESTAL

A. LO FORESTAL

El "Diccionario de la Lengua Española nos dice que forestal viene del latín forestalis; de foresta, bosque; relativo a los bosques y a los aprovechamientos de leñas, pastos, etc. (1)

La Ley Forestal de 1960 en su artículo 7º considera forestal "toda la cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espon-tánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el ré-gimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas en que puede ade-más desempeñar funciones de producción o recreo". (2)

El artículo 1º del Reglamento de la Ley Forestal señala que para los efectos de la Ley Forestal y el propio Reglamento se entiende por:

I. Vegetación forestal: la constituida por formas leñosas herbá-ceas, crasas o gramínoideas que, al desarrollarse de modo espontáneo y perma-nente, protegen al suelo contra la erosión y la desecación,

II. Terreno forestal: a) el cubierto por vegetación forestal; b) el que aún cuando no tenga esa vegetación en el presente, necesite, por su declive y estructura, ser protegido con una cubierta vegetal permanente pa-ra asegurar su conservación, y c) el que por sus condiciones topográficas,-agrológicas y climáticas es impropio para una agricultura permanente y remu-nerativa.

(1) Real Academia Española. 1970. Diccionario Lengua Española. Decimono-
vena Edición. Espasa Calpe, S. A. p. 629.

(2) Ley Forestal de 1960.

III. Recursos forestales: los suelos, la vegetación espontánea, los animales silvestres y los productos o residuos orgánicos que existen en los terrenos forestales.

IV. Productos forestales: los resultantes, tanto del aprovechamiento directo como del aprovechamiento primario industrial, de los recursos forestales. (3)

Por lo tanto para los fines de la Ley Forestal vigente y su Reglamento se excluyen los terrenos cultivados con fines agrícolas y hortícolas, así como las praderas naturales y artificiales que se aprovechan para el pastoreo.

Por lo anterior, en sentido estricto, solo se considera forestal toda la cubierta vegetal de generación espontánea, por lo que hace a las plantaciones de especies de origen forestal hechas por el hombre para fines tanto comerciales, como para protección de cuencas o simplemente como cortinas rompevientos, no están enmarcadas dentro del régimen forestal.

Otro recurso que se encuentra íntimamente ligado al forestal, y forman todo dentro de la ecología, es la fauna silvestre, que en México durante muchos años, ha sido uno de los recursos renovables más desatendidos y que hasta hace poco tiempo se le ha dado la importancia que merece y sobre todo a tener conciencia de la relevancia natural, social y económica que tiene el preservar e incrementar nuestros recursos faunísticos.

Podría considerarse que los recursos forestales están formados por los suelos de vocación forestal, residuos orgánicos y material potencialmente útil en los terrenos forestales.

Asimismo, el terreno forestal sería todo aquel que es impropio para la agricultura y las ganaderías y que se encuentra cubierto con vegetación forestal, entendiéndose como ésta las formas leñosas, herbáceas, crasas y gramínoideas.

Podemos clasificarlo también como un recurso renovable, lo que quiere decir que se renuevan, valga la redundancia, por ley natural aunque su utilización puede en muchos casos adquirir un ritmo más acelerado que su reproducción y en este caso se extinguen.

B. CLASIFICACION

México cuenta con una superficie total de alrededor de 200 millones de hectáreas de las cuales 142 millones corresponden a la superficie forestal. De ésta última 40.5 millones son arboladas y 102.4 son matorrales, áreas perturbadas y vegetación hidrófila. (4)

El recurso forestal se clasifica de la forma siguiente:

Bosques: Son comunidades vegetales arbóreas propias de clima templado, se conforman por pocas especies dominantes, con predominio de coníferas (Pinus y Abies) y latifoliadas (Quercus, Cupresus y Liquidambar). Estos bosques se localizan preferentemente en la Sierra Madre Occidental, que cruza los costados de Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa, Sonora y parte de Zacatecas y Aguascalientes, donde se concentra el 34.5% de las existencias boscosas; siguiéndole en orden de importancia la Sierra Neovolcánica - que cruza los estados de Jalisco, Michoacán, México, Puebla y Veracruz fundamentalmente, con el 26.3%; la Sierra Madre del Sur, localizada en los es-

(4) Estadísticas del Recurso Forestal de la República Mexicana. Dirección General del Inventario Nacional Forestal. 1978 México p. 10.

tados de Oaxaca y Guerrero con el 29.8%, las demás regiones del país de clima templado y frío, en conjunto integran el 15.4% de nuestros recursos boscosos. (5)

Selvas: Son comunidades arbóreas densas y de composición compleja, consideradas como el tipo de vegetación más exuberante bien desarrollada y múltiple de los climas templados; la altura promedio de sus árboles es mayor de 20 m. Las lluvias en las áreas donde vegetan estas comunidades son abundantes. (6)

Selvas Altas: Cuando las lluvias son uniformemente distribuidas a lo largo del año, originan las llamadas selvas altas perennifolias. Se observa como característica que la mayoría de los árboles permanecen verdes durante todo el año; aunque algunos individuos tiran el follaje durante la floración. Las especies clásicas de estas selvas son: Brosimum alicastrum (ramón), Ficus spp. (amates) Swetenia macrophylla (caoba), Ceiba pentandra (ceiba). etc. (7)

Selvas medianas: Son comunidades arboladas con alturas promedio que van de 10 a 20 m, habitan en climas cálido - húmedos y son muy parecidas en cuanto a componentes y condiciones ecológicas de las selvas altas y se caracterizan en términos generales por las mismas especies pero adquieren menos altura. (8)

Selvas Bajas: Con alturas promedio entre 5 y 10 m habitan climas cálidos, húmedos o secos, se ubican en declives abruptos, en suelos con drenaje deficiente y con poca cantidad de agua edáfica disponible, por lo que se transforman de selvas medianas a bajas.

- (5) IBID p. 24.
- (6) IBID p. 25.
- (7) IBID p. 26.
- (8) IBID p. 26.

En estas áreas de clima tropical y subtropical, observamos que el 80.1% se concentra en las selvas de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco y Oaxaca, y el restante 19.9%, en las costas del Golfo y del Pacífico. (9)

Chaparrales: Son comunidades arbustivas densas de 2 a 3 m de altura, ocurren en zonas de contacto entre agrupaciones de climas áridos, sus componentes principales son Quercus spp. (encinos) se encuentran en los estados de Nuevo León, San Luis Potosí, Sierra Madre de Guerrero y Oaxaca en el noroeste de la Península de Baja California.

Mezquitales: Se encuentran distribuidos desde las zonas desérticas del norte hasta el sur del país, habitan las vegas de los ríos y terrenos planos de zonas secas o francamente desérticas. (10)

Matorral Rosetófilo: Agrupa comunidades de porte arbustivo cuyos componentes tienen hojas gruesas y alargadas, agrupados en forma de roseta; las especies más características son: Yucca spp. (yuca), Euphorbia antisiphylitica (candelilla), Opuntia spp. (nopal), Agave Lechuguilla (lechuguilla), Dasylirocn cedrosanum (sotol). Habita las zonas áridas y semiáridas de la República Mexicana. (11)

Matorral Micrófilo: Se caracteriza por el predominio de elementos xerofitos arbustivos de hoja pequeña, generalmente sin espinas tales como Larrea tridentata (gobernadora) Flourensia cerna (hojasen) Pathervierm argentatum (guayule). Cubre terrenos planos y laderas inferiores de los cerros de gran parte de la Altiplanicie y el norte del país, dentro de las zonas áridas (12)

- (9) IBID p. 27.
- (10) IBID p. 28.
- (11) IBID p. 29.
- (12) IBID p. 29.

Matorral Crasicaule: Agrupa las comunidades conocidas como nopaleras, cardenales y tetechenas. Habitan en climas subtemplados áridos de las Mesas Centrales o Centro - septentrionales de México, además de los estados de Sonora y Baja California y en las zonas subáridas o áridas de las cuencas de los ríos Tehuantepec, Papaloapan, Balsas, Moctezuma, etc. (13)

Áreas perturbadas: Son aquellas áreas forestales desmontadas y acahuales con diferentes grados de recuperación, donde existió inicialmente vegetación de clima cálido - húmedo, así como áreas forestales dedicadas a otros usos desprovistos de arbolado, en climas templado - frío y cálido - húmedo, con pendientes topográficas mayores de 15% o menores cuando el suelo sea propenso a erosionarse. Su uso actual es generalmente agropecuario no estabilizado. (14)

Vegetación hidrófila: Incluye manglares, popales, tulares, carrizales y comunidades vegetales que habitan en lugares pantanosos e inundables de aguas dulces o salobres poco profundas. (15)

Fauna: En los bosques, selvas y zonas áridas de México, habita un número considerable de especies de fauna silvestre las cuales no han sido inventariadas en su totalidad, ya que no es sino hasta el año de 1978, en que se inicia el Censo Nacional de la Fauna Cinegética, contándose a la fecha con datos de Baja California Norte, Sur y Sonora.

Por otra parte, por lo que hace a la fauna como lo señalan los especialistas, que en forma aislada han llevado a cabo trabajos sobre la distribución del recurso, en México existe una variedad fabulosa de especies animales, debido a la especial situación del país en el mapa; a su constitu

(13) IBID p. 30.

(14) IBID p. 31.

(15) IBID p. 31.

ción orográfica, a su diversidad de climas y vegetación. (16)

La fauna en México, se puede dividir en dos grandes regiones zogeográficas.

Región neártica: Comprende el altiplano mexicano y las cadenas montañosas que lo rodean, la zona desértica sonorense y la planicie costera tamaulipeca. Entre los mamíferos más importantes de esta región se encuentran los osos barreros, lobos y coyotes, musarañas, murciélagos, conejos, roedores diversos y ardillas. (17)

Región Neotropical: Comprende las tierras bajas tropicales. Los mamíferos más abundantes son los monos, tapires, osos hormigueros, venados, armadillos, jaguares, etc. (18)

Las barreras biogeográficas entre ambas regiones no son absolutas ambas se mezclan y forman una zona de solapamiento de fauna; a los grupos compartidos por estas dos regiones pertenecen los pumas, ocelotes, linces, cacomixtles. (19)

C. UTILIZACION

Desde épocas prehistóricas el hombre se ha servido del bosque para vivir, utilizando la madera para construir viviendas; cuando descubre el fuego, como combustible; para fabricar armas y herramientas de caza y utensilios domésticos. También se ha alimentado recolectando los frutos y cazando la fauna que habita en ellos. Y hoy en día encontramos estos productos en muy diversas formas.

(16) Subsecretaría Forestal y de la Fauna 1978 Silvicultura 78. Depto. de Divulgación Forestal y de la Fauna p. 92.

(17) Bassols Batalla, Angel, 1979. Recursos Naturales de México. Novena Edición. Editorial Nuestro Tiempo, S. A. México p. 226.

(18) IBID p. 227.

(19) IBID p. 227.

Los productos forestales se pueden dividir en; Maderables, no maderables y faunísticos.

Los maderables son aquellos que proceden de los bosques y selvas en forma de troncos y los usos a los que se destina la madera son muy diversos y numerosos. De hecho no existe otra materia tan ampliamente adaptable. La encontramos en nuestra vida cotidiana en múltiples formas.

Sus principales utilidades son: como leña o carbón vegetal; en la construcción de viviendas como lambrines, duelas, parquet, adoquines, molduras, cimbras, escaleras, puertas, ventanas y armarios; en construcciones navales, en ebanistería; en artesanías; envases y embalajes; tonelería; postes para electricidad; teléfono y cercas durmientes para el ferrocarril y el Sistema de Transporte Metro; utensilios domésticos; mangos de herramientas, juguetes; refacciones para la industria textil; palos de paleta; paliños de dientes, etc., en el caso de trozas de madera de gran calidad o de maderas de las llamadas finas se usan para obtener chapas y tableros de contrachapados (triplay). Asimismo con las virutas mezcladas con aditivos y resinas se forma una masa que sirve para elaborar tableros aglomerados que son de gran resistencia.

También se cuenta con los subproductos que se obtienen de la celulosa y sus derivados: papel para periódico; papel para escribir y para impresión, cartón, papel facial, pañales desechables. Asimismo se obtiene de su destilación alcohol y levadura; azúcar y extractos para curtientes.

Los productos no maderables son aquellos que se obtienen de las zonas forestales fundamentalmente de las zonas áridas los llamados cactus - estas plantas originarias de América, aunque en la actualidad algunas de ellas, como el nopal (Opuntia) fueron introducidos a raíz del descubrimien-

to de nuestro Continente, en la cuenca del Mediterráneo, en la del Mar Rojo y posteriormente llevadas a Australia. Entre estas especies encontramos algunas de gran importancia no solo alimenticia, sino también histórica el Nopal uno de los símbolos de nuestra patria (un águila devorando una serpiente posada en un nopal). Asimismo entre los mahuatlecas era el emblema de sus estandartes llamados "nopalli" que significa "mi bandera". (20)

En general podemos decir que estas especies son consideradas especies representativas de México ya que en nuestro país contamos con más de 2000 especies muchas de las cuales adornan los invernaderos y jardines de todo el mundo, como el extraño enternecedor viejito (Cophalocereus sevilis) del estado de Hidalgo y en proceso de extinción. (21)

Otras especies forestales importantes son: la yucca, las tunas - fruto del nopal, el arrayan, biznaga, pitaya, jojoba (esta ya se encuentra domesticada y es cultivada por el hombre, de esta planta se obtienen aceite que tiene características semejantes al obtenido de la ballena; en el mismo caso se encuentra el barbasco, que es muy apreciado por su alto contenido de diosgenina este producto es utilizado en la industria farmacéutica), la damiana que es medicinal, cera de candelilla, raíz de zacatón, orégano, hojaseñ, el amaranto de donde se obtiene la semilla llamada alegría.

Otros productos no maderables son el chicle mismo que se sustrae del árbol del chico zapote. De algunos Pinus se obtiene la resina, de donde se deriva la brea, el aguarrás y algunos barnices y gomas. El corcho y el caucho, cera de candelilla, raíz de zacatón.

(20) Corona Víctor y Sánchez Mejorada Hernando: Revista de Geografía, mayo 76. p. 882.

(21) IBID p. 591.

De origen faunístico tenemos pieles, suelas, abrigos, guantes, -- cinturones, bolsas, portafolios, artículos para encuadernación, plumeros, - instrumentos musicales, carnes, fertilizantes, perfumes, aceites, jabones, hilos para suturaciones, cuerdas para instrumentos musicales y para equipo deportivo, artículos para charrería, venenos para producir antídotos.

D. MEXICO EN EL CONTEXTO MUNDIAL

"México es un país cuyos recursos forestales son amplios; su potencialidad productiva es importante, ocupa el 11° lugar en el mundo en - cuanto a área forestal comercial. Sin embargo, la capacidad actual de los bosques no corresponde a esta potencialidad. Hasta el momento el país ocupa, en las diversas ramas, desde la extracción misma hasta la industria, po siciones muy secundarias, generalmente por abajo del 20° lugar, excepción - hecha en la producción de durmientes en donde se ocupa el 5° escalafón. -

(22)

PRINCIPALES PAISES DE MAYOR PRODUCCION FORESTAL EN EL MUNDO 1973

| LUGAR | PAIS | PRODUCCION TO- TAL. |
|-------|------------------|------------------------|
| 1o. | U. R. S. S. | 383,000 |
| 2o. | Estados Unidos | 355,699 |
| 3o. | China | 183,115 |
| 4o. | Brasil | 163,800 |
| 5o. | Canadá | 124,169 |
| 6o. | India | 116,610 |
| 7o. | Nigeria | 59,760 |
| 8o. | Suecia | 57,552 |
| 9o. | Japón | 44,596 |
| 10o. | Finlandia | 42,980 |
| 11o. | Filipinas | 34,938 |
| 12o. | Francia | 33,930 |
| 13o. | Tanzania | 32,672 |
| 14o. | Alemania Federal | 30,680 |
| 15o. | Colombia | 24,940 |
| . | | |
| . | | |
| 28o. | México | 14,101 |

(23) Fuente: Elaborado por el Departamento de Economía de la Dirección General para el Desarrollo Forestal, en base a datos de World Wood, Julio 25 de 1975, Vol. 16, No. 8.

PAISES CON MAYOR SUPERFICIE FORESTAL COMERCIAL 1973-1974

| LUGAR | P A I S | AREA FORESTAL COMERCIAL | PLANTACIONES |
|-------|----------------|-------------------------|--------------|
| 1 | U. R. S. S. | 769'800,000 | 15'900,000 |
| 2 | Brasil | 406'000,000 | 6'000,000 |
| 3 | Canadá | 202'996,000 | 1'215,000 |
| 4 | Estados Unidos | 202'224,605 | - |
| 5 | China | 60'000,000 | - |
| 6 | India | 46'200,000 | 2'400,000 |
| 7 | Perú | 42'900,000 | 92,880 |
| 8 | Australia | 42'503,000 | 560,700 |
| 9 | Indonesia | 38'000,000 | 415,680 |
| 10 | Zambia | 37'631,000 | 19,417 |
| 11 | México | 29'000,000 | 25,000 |
| 12 | Argentina | 27'450,000 | 450,000 |
| 13 | Suecia | 23'473,000 | 4'000,000 |
| 14 | Finlandia | 22'000,000 | 2'050,000 |
| 15 | Japón | 18'242,000 | 9'111,000 |
| 16 | Bolivia | 16'335,000 | 27,800 |
| 17 | Ecuador | 15'000,000 | 50,000 |
| 18 | Thailandia | 14'580,000 | 63,291 |
| 19 | Tanzania | 13'000,000 | 36,832 |
| 20 | Colombia | 13'000,000 | 45,000 |
| 21 | Nueva Guinea | 13'000,000 | 15,000 |
| 22 | Madagascar | 12'600,000 | 187,000 |
| 23 | Francia | 10'000,000 | - |
| 24 | Malasia | 9'700,000 | - |
| 25 | Gabón | 9'075,499 | 25,000 |

(24) Fuente: Elaborado por el Departamento de Economía de la Dirección General para el Desarrollo - Forestal, S.F.F., S.A.G., en base a datos de World Wood Review, Julio 25-1975, Vol. 16, No. 8.

CAPITULO SEGUNDO
LA LEGISLACION FORESTAL

A. ANTECEDENTES

No existe una reglamentación formal para la explotación y protección del recurso forestal en México anterior a la ley de 1926; únicamente - encontramos disposiciones dispersas en la Recopilación de Indias y la Novísima Recopilación entre los siglos XVI y XIX; así mismo en el año 1813 se - publicaron dos decretos con contenido forestal; en 1861 la entonces Secretaría de Fomento expide el primer reglamento sobre corta de árboles en terrenos nacionales. (25)

Bajo el gobierno del Presidente Porfirio Díaz se expidió una circular dirigida a los Gobernadores de los Estados con el fin que cada entidad dictara disposiciones conducentes a impedir la destrucción de los bosques y que la explotación forestal se sujetara a normas racionales; posteriormente en el año de 1894 aparece el reglamento para beneficio de los bosques nacionales, siendo esta ordenanza más completa en cuanto al corte de maderas imponiendo a los particulares ciertas condiciones para efectuar la explotación de los bosques. (26)

El fundamento de la legislación forestal se encuentra en el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, donde categóricamente establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originalmente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los --

(25) Francisco Moncayo Ruíz. Relación de algunas cosas de los montes de México. 1981 Talleres Gráficos de la Unidad de Apoyo Técnico de la SFF p. 109.

(26) IBID p. 90.

particulares, constituyendo la propiedad privada; no con el carácter absoluto; ni con los atributos que se le asignan en el Derecho Romano, ésta es una propiedad concebida socialmente para que produzca beneficios a la comunidad.

El mismo Artículo 27 de la Constitución de 1917, en su párrafo --tercero, estatuye que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que exige el interés público, con la finalidad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para evitar su daño o su destrucción, y con el objeto de hacer una distribución de la riqueza pública en beneficio de la sociedad.

La Ley Forestal como Ley reglamentaria del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, tiene vigencia en todo el Territorio Nacional y tiene fundamento en el postulado de que es de interés público la conservación, protección, incremento y aprovechamiento de los recursos forestales. Dicha Ley ha impuesto limitaciones y modalidades a los derechos de propiedad y a la libre disposición de los bienes y productos que se obtengan de los predios forestales, cualquiera que sea su régimen de dominio.

El 24 de abril de 1926, bajo el régimen del Presidente Plutarco Elías Calles, se promulga la primera Ley Forestal, consta de 70 Artículos y 8 transitorios, en esta Ley se regula el aprovechamiento de los recursos forestales y faunísticos, encaminada a conservarlos e incrementarlos. El objeto de la Ley es el de regularizar la conservación, la restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación, así como formar y organizar el personal técnico necesario. Se incluye un capítulo de disposiciones generales para después continuar con lo que se entiende por reserva forestal, so-

bre vegetación forestal comunal, por terrenos y vegetación forestal privada, por repoblación forestal, por producción forestal, plagas forestales, incendios de la vegetación forestal, servicio forestal, impuestos y delitos y -- faltas en materia forestal. Esta Ley declara de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del territorio nacional, entendiéndose por éste último la que al desarrollarse en un terreno es capaz de formar una cubierta que proteja al suelo contra los agentes de degradación y desecación.

Esta Ley Forestal considera por Reservas Forestales: los terrenos baldíos o nacionales con monte alto que tengan existencias de más de 50 árboles por Ha. También señala que las Reservas Forestales no podrán enajenarse ni estar sujetas a prescripción.

Los terrenos forestales comunales o ejidales deben estar deslindados, amojonados y planificados y éstos serán de usufructo común.

La presente Ley señala que debe entenderse como terrenos forestales comunales o ejidales, cualquiera extensión de tierra que por sus condiciones naturales sea impropia para cultivo agrícola. Asimismo dicta que la vegetación forestal de los terrenos de propiedad privada queda sujeta a las modalidades que para su conservación fije el Ejecutivo de la Unión por conducto de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento y la explotación o desforestación de estos terrenos solo podrán hacerse con permiso de la misma Secretaría.

En el capítulo de protección forestal señala que queda prohibido el empleo de maderas de continua renovación, como durmientes, postes pilotes, puntales para minas, etc. sin que sean tratados con algún sistema de conservación eficaz. Asimismo prohíbe el transporte de madera sin la guía

forestal respectiva.

Otra prohibición es el uso del fuego en todos los terrenos forestales y sus colindancias y en caso de incendio en una comarca forestal, todas las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar su contingente y los elementos de que dispongan para la extinción del incendio.

Queda a cargo de la Dirección, organizar las oficinas técnicas y administrativas para llevar a efecto la vigilancia y la investigación científica.

En relación a los impuestos define que las explotaciones comerciales forestales o los desmontes que se hagan para fines agrícolas o industriales causarán un impuesto que será cubierto por las personas que realicen la explotación.

Declara de utilidad pública la expropiación que haga el gobierno federal o estatal, para repoblar un terreno.

Establece el derecho de denuncia de tierras ociosas para repoblar con posibilidades de adjudicación para el denunciante, pagando en menos de veinte años y comprometiéndose a realizar la repoblación, para lo cual la Secretaría formará viveros.

Decreta el uso de maderas labradas, sustituyéndolas por el labrado a sierra y dicta medidas para proteger las arboladas, de las líneas eléctricas.

Las faltas forestales se castigarán administrativamente por el empleado forestal de mayor categoría con jurisdicción en la localidad en que se cometa. Pero serán los tribunales de la Federación los competentes para conocer y juzgar los delitos cometidos en materia forestal y considera que cometen faltas las personas que derriben uno o más árboles de cualquier es-

pecie, al que introduzca o encienda lumbre en un terreno forestal, en ambos casos cuando se contravenga los reglamentos respectivos, también se castigará toda explotación hecha en terrenos forestales comunales sin el permiso correspondiente.

Define por valor de los impuestos el de los aprovechamientos en bruto en el lugar de la explotación.

Da franquicias para los propietarios forestales, como el de no pagar ningún impuesto sobre el valor del terreno mientras no lo exploten - solicitar técnicos oficiales para la elaboración de los estudios forestales, tendrán derecho a recibir subvenciones y auxilio oficial para la reforestación.

Pese a que esta Ley de 1926 sienta ya las bases para el desarrollo de una política oficial forestal nacional, no es sino hasta fines de 1939 cuando se instaura, pues no obstante que ya estaban reglamentadas las explotaciones forestales, continuaron siendo irracionales, anualmente ocurrían incendios y el pastoreo irrestricto continuaba efectuándose.

Esta Ley fue reformada en el año de 1934 y las modificaciones que sufrió tomaron por objeto hacerla más específica.

En general en esta primera legislación existen algunos defectos y algunas sin embargo como base normativa tiene gran valor y tiene como característica principal su carácter conservacionista.

Durante el período presidencial de Manuel Avila Camacho se expide la segunda Ley Forestal con fecha 31 de diciembre de 1942, esta Ley consta de 78 artículos y 5 transitorios, la cual se reglamenta un año después.

Esta Ley tiene por finalidad reglamentar, proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación

forestal y de los productos que de ella se deriven. También señala que se declara de utilidad pública la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de las especies forestales resinosas o frondosas de mayor valor, chicozapote, pino oyamel, caoba, primavera, etc.

Quedando sujetos a sus disposiciones tanto los propietarios o poseedores con cualquier título de propiedad como los terrenos forestales considerados como tales aquellos cubiertos con vegetación forestal y los que por su pendiente u otras causas, sean impropios para cultivos agrícolas o corran el peligro de degradarse al suprimirse la vegetación forestal.

Una modalidad fue la Constitución de las Unidades Industriales de Explotación Forestal para el abastecimiento de materias primas a las industrias minera, papelera, de construcción, etc. El establecimiento de este organismo administrativo fue considerado como de utilidad pública.

La creación del "día del árbol" como celebración anual obligatorio; también fue considerada a partir de esta legislación.

La explotación de los bosques deberá hacerse únicamente con permiso previo de la autoridad competente.

Se considerarán como reservas forestales:

1.- Los terrenos baldíos o nacionales con monte alto que tengan existencias de más de 50 árboles por hectárea en promedio.

2.- Los terrenos baldíos o nacionales con praderas arboladas que tengan existencia de más de 50 árboles por hectárea en promedio; comprendidos en las zonas accidentadas de las cuencas superiores de los ríos.

3.- Los terrenos baldíos o nacionales comprendidos dentro de las zonas accidentadas de las cuencas hidrológicas; bien sea que tengan una cubierta forestal adecuada, que deba conservarse en beneficio del buen régi-

men hidrológico de las corrientes de que se trate.

4.- Los terrenos de propiedad particular comprendidos en las zonas abruptas de las cuencas hidrológicas, lo mismo cuando se encuentran desforestados y requieren trabajos metódicos de reforestación.

Con relación a la repoblación forestal la Secretaría de Agricultura determinará los lugares en que por exigirlo el interés público, deban efectuarse los trabajos de reforestación, el establecimiento de viveros, así como la plantación de arbolados urbanos y en general para todo lo relativo a la formación de jardines y parques urbanos.

En el capítulo relativo a la protección del recurso menciona la necesidad de conservar tanto las regiones forestales como las especies silvestres o ejemplares que presenten interés histórico o estético. En las zonas forestales vedadas se autorizará el aprovechamiento de maderas muertas o el aclareo cuando se haga indispensable para la propia conservación del bosque o cuando las plagas reclamen la destrucción de las plantas enfermas y para el caso último las autoridades y ciudadanos en general están obligados a cooperar para la erradicación de las plagas.

Quienes con motivo de las actividades a que se dediquen, arrieros, carreros y caminantes en general necesiten hacer fuego en los bosques o aquellas personas que para provocar los renuevos de los pastizales, para destruir la hojarasca en plantaciones de caña de azúcar, para hacer desmontes, carbón, etc. deban también alumbrar incendios, quedarán obligados a ejercer vigilancia continua para que el fuego no se propague a los terrenos boscosos o pastizales.

Cualquier particular o empresa que opera con locomotoras, locomóviles, calderas fijas, máquinas transportables, máquinas de tracción y en

general con motores de combustión interna que usen combustibles diferentes del aceite deberán cuidar de que cuando sus máquinas transiten u operen en terrenos forestales, o en la proximidades de éstos, estén provistas de los accesorios necesarios para evitar que las chispas y el fuego salgan de las cámaras de combustible o escapes y provoquen incendios en los bosques.

Queda a cargo de la Secretaría de Agricultura tomar las medidas - necesarias para el cumplimiento de esta Ley, así como formar todos los re-- glementos y dictar todas las disposiciones especiales conducentes al mismo fin; por consiguiente queda facultada para organizar las oficinas técnicas y el personal necesario para llevar a efecto los estudios especiales de investigación científica, de administración y vigilancia de todos los servi-- cios forestales.

Se crea el Registro Público Forestal para lo cual faculta a la Se cretaría de Agricultura para llevar adelante este control.

Las explotaciones forestales de carácter comercial o industrial - causarán los impuestos que fijen las Leyes Federales, los Estados y percibi-- rán la participación que las mismas Leyes Federales les otorguen.

Para asegurar el cobro de los impuestos y de las responsabilida-- des, multas en que eventualmente se incurra con motivo de la extracción de productos forestales; dichos productos responderán directa y preferentemen-- te, cualquiera que sea su poseedor. Los terrenos en que se haga la explota-- ción responderán también del pago de impuestos, multas o de cualquier otra responsabilidad derivada de violaciones a la Ley o su reglamento.

Se considerará que se cometen faltas en materia forestal; cuando se derriben uno o más árboles de cualquier especie forestal, se descortece, se extraigan resinas o gomas o bien se les infrinja cualquier otro daño; --

así como se efectúe la explotación de productos forestales, todo ello sin la autorización respectiva; el transportar productos forestales sin la documentación requerida, o bien el uso indebido de ella.

También se considera falta el hecho de introducir o encender lumbre en terrenos forestales sin tomar las precauciones necesarias en el pastoreo en zonas reforestadas.

La misma ley contempla que del importe total de las multas se aplicarán: un veinte por ciento para la constitución de un fondo destinado a las obras de reforestación; un cuarenta por ciento ingresará al erario federal y el otro cuarenta por ciento se distribuirá por partes iguales entre denunciantes y aprehensores y si no hubiere denunciantes se aplicará todo al aprehensor o aprehensores. Este precepto no obtuvo los resultados buscados por los legisladores porque en lugar de que, con ese estímulo, se haya perseguido eficazmente a los infractores, esta participación ha sido la principal fuente de corrupción entre el personal de vigilancia forestal, utilizándola como medio de extorsión con los infractores.

Asimismo consideró esta legislación que las faltas forestales se castigarán administrativamente por el empleado de mayor categoría con jurisdicción en la localidad en que se cometan; pero la Secretaría de Agricultura y Fomento, podrá, cuando lo estime de justicia, condonar o modificar las sanciones que se hayan impuesto. En el caso de condonación, se requerirá acuerdo presidencial.

Esta ley mostró una completa ineficacia sancionadora pues tanto de parte de los explotadores, como de los mismos encargados de hacer cumplir la ley, se hizo habitual en violación con práctica impunidad.

Como se ha señalado en esta ley se introducen algunas modalidades

importantes: la creación de las Unidades Industriales de Explotación Forestal con el fin de garantizar el abastecimiento de materias primas a las industrias derivadas de la silvicultura, la creación del Registro Nacional Forestal donde se anotarán con precisión el régimen jurídico de las propiedades, y los permisos de explotación forestal y la celebración del "día del árbol".

En general, toda la reglamentación sigue siendo básicamente de naturaleza administrativa, y se refiere a la aplicación de permisos y concesiones y su aprobación; los procedimientos y responsabilidades para notificar éstas su rechazo; personas y organización de diversos cargos, sin hacer esfuerzo por influir en forma alguna sobre los métodos técnicos de aprovechamiento e industrialización forestal.

La tercera Ley Forestal se expidió el 31 de diciembre de 1947 durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés consta de 68 artículos y 7 transitorios esta Ley está elaborada en base al interés público de la conservación e incrementación de la riqueza natural respondiendo a una preocupación general ante la debastación que establecen sufriendo los bosques.

Por lo que esa Ley tiene por objeto proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamientos de la vegetación forestal de los productos que de ella deriven, siendo de interés público para el caso, la consecución de las finalidades siguientes:

Favorecer la formación de masas boscosas, para evitar la erosión de los suelos facilitar la recuperación de los que se encuentren afectados así como de las cuencas hidrográficas; conservar y embellecer los centros turísticos y de recreo principalmente de los parques nacionales; fomentar las cortinas rompevientos y protectoras para resguardar las ciudades y las vías

generales de comunicación, evitando tolvaneras, deslaves o derrumbes.

Los aprovechamientos ó explotaciones solo se autorizarán cuando técnicamente quede asegurado el máximo beneficio del monte, sin dañar su potencialidad productiva. En todo caso la autoridad forestal puede imponer la obligación de reforestar.

Reglamenta también el establecimiento de vedas temporales o indefinidas de esta época datan las vedas impuestas en los Estados de México, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Puebla y, Durango.

En el tratamiento de las masas solo se autorizarán aquellos métodos que aseguren la conservación de la fertilidad del suelo y su inmediata repoblación según convenga a la condición del monte.

Está prohibido en los bosques dentro de una zona mínima perimetral: prender fuego, así sea con el fin de provocar los renuevos de los pastizales, de efectuar desmontes a otros semejantes y operar hornos de yeso, ladrillo, cal, carbón u otros cualesquiera, el pastoreo de toda clase de ganado, fuera de las zonas y épocas que señale la autoridad forestal; instalar aserraderos que no se sujeten a los lineamientos que imponga la autoridad forestal. No serán colonizables, ni susceptibles de reducción a propiedad privada, bajo ningún título, los terrenos nacionales, únicamente cuando se abran nuevos terrenos al cultivo y estas se autorizarán cuando las condiciones topográficas y la naturaleza de los suelos asegure un mejor aprovechamiento económico de los mismos. Tratándose de montes de montaña, además de los mencionados requisitos se exigirá que la pendiente del terreno no sea superior al 12% y en todo caso deberá asegurarse la conservación del suelo mediante abastecimientos u obras de consolidación que garanticen la conservación de su fertilidad y los terrenos nacionales desprovistos de ve-

getación maderables podrán ser enajenados para fines ganaderos.

Cuando según dictamen técnico de la actividad forestal sea conveniente por las condiciones de un bosque desarrollar en él una especie distintiva, para mejorarlo con la mezcla, así como cuando técnicamente sea aconsejable para incrementar nuestra riqueza silvícola. Fomentar la preparación de unas especies para reemplazar otras de menor utilidad, será obligatorio realizar los trabajos culturales en los términos del correspondiente programa, el cual se sujetará a convenios entre los propietarios de los terrenos motivo de mejoramiento y autoridad forestal.

Cuando determinada especie forestal esté en peligro de extinguirse o sea susceptible de aprovecharse ventajosamente en una industria nacional existente o que pueda crearse, se dispondrá por decreto presidencial la repoblación intensiva de dicha especie y aunque sus productos solo puedan ser explotados para utilizarse en la industria de que se trata.

La misma Ley prohíbe el empleo de maderas de continua renovación como en los casos de durmientes, postes, pilotes, puntales y otros semejantes, si no han sido previamente tratados por antisépticos o sometidos a cualquier sistema de preservación contra la podredumbre y rápida destrucción, igualmente queda prohibida la fabricación de carbón vegetal, a no ser que se obtenga como producto de la destilación de la madera.

El Servicio Forestal estará a cargo de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería y que cuidará en los términos de esta Ley y su Reglamento, de que la riqueza silvícola de la República se conserve, incremente y aproveche para llenar debidamente los fines de utilidad pública que la propia Ley consigna.

Se crea el Consejo Nacional Forestal dependiente de la Secretaría

de Agricultura y Ganadería y que cuidará en los términos de esta Ley de su Reglamento, de que la riqueza silvícola de la República se conserve, incrementamente y aproveche para llenar debidamente los fines de utilidad pública que la propia Ley consigna.

Se crea el Consejo Nacional Forestal dependiente de la Secretaría de Agricultura el que quedará integrado por el Secretario del Ramo, como Presidente o por el funcionario que lo substituya en sus ausencias y por un vocal de las siguientes dependencias: SAHOP, S.S.A, S.E.P., S.H.C.P., S.R.A.

Será Secretario del Consejo el Director General Forestal o quien lo substituya en sus ausencias, y a su cargo estará el despacho de los asuntos del Consejo de acuerdo con el Reglamento Interior del mismo que expedirá el citado organismo.

Son funciones del Consejo Nacional Forestal:

I.- Formular un programa general para la conservación y mejoramiento permanente de nuestra riqueza silvícola así como los programas parciales de realización anual.

II.- Dictar las instrucciones generales o especiales que los Consejos locales deben observar para la eficaz protección y mejoramiento de la vegetación forestal en cada entidad federativa.

III.- Resolver las consultas que formulan los Consejos locales; y

IV.- Disponer la forma anual del ejercicio del Fondo Forestal.

La Dirección General Forestal será el órgano encargado de la ejecución de los programas y acuerdos del Consejo nacional el cual estará obligado a prestar toda clase de informes y asesoramiento técnico a través de sus oficinas.

En base a lo dispuesto en las reformas que se hicieron a la Ley y

que fueron publicadas el 2 de febrero de 1952, se suprime el Consejo Nacional Forestal y sus funciones pasan a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Se organizará un programa de viveros dependiente de la Dirección General Forestal a través de su Departamento respectivo.

Los viveros nacionales se destinarán a satisfacer las necesidades de las grandes obras de repoblación forestal de la República y se establecerán en terrenos de la Federación o de particulares que hayan sido expropiados expresamente para este fin de utilidad pública o en otros que hayan sido adquiridos, cedidos o por cualquier título o contrato destinados a esta finalidad.

Las Unidades Industriales de Explotación Forestal y los explotadores de bosques en general, sujetos a programa dasocrático, estarán obligados a establecer viveros para plantar 10 árboles por cada metro cúbico que exploten.

En los casos que se ordene la forestación o reforestación de terrenos no sujetos a explotaciones forestales pero que sea necesaria la repoblación será obligatoria pero las autoridades forestales proporcionarán gratuitamente la planta y dirección técnica indispensable.

Se creará un Consejo de Inspectores y la Policía Preventiva Forestal para realizar el servicio de inspección y vigilancia forestal, estas dependerán de la Dirección Forestal. Los miembros de estas instituciones tendrán carácter de funcionarios de confianza y serán auxiliares a la Policía Judicial Federal.

El cuerpo de inspectores se integrará por Ingenieros Forestales - con título legalmente registrado y técnicos especializados, que tendrán por

cometido hacer los estudios indispensables generales o especiales, para asegurar la debida protección de los bosques, tanto para evitar su destrucción como para que se realicen los trabajos de forestación que procedan, asimismo estará a su cargo la vigilancia técnica de las explotaciones forestales.

La Policía Federal Forestal tendrá el carácter de Policía Preventiva con el encargo de realizar la vigilancia general urbana, en los bosques y en las carreteras, para cuidar de que los productores forestales se encuentren debidamente amparados con la correspondiente documentación forestal.

Además en el caso en que la extensión de masas arboladas, su estado o las explotaciones que en ellas se efectuen, exijan una constante vigilancia será obligatorio designar guardabosques.

Otra modalidad que se introduce en esta Ley es la de constitución "Fondo Forestal" destinado exclusivamente al sostenimiento de viveros y a la realización de los Programas Nacionales de Forestación y Reforestación.

El Fondo Forestal se constituirá con: subsidios que en sus respectivos presupuestos le concedan el Gobierno Federal y los de los Estados o los Municipios, derechos por la explotación de montes nacionales, productos de los Parques Nacionales e Internacionales, cuotas de las Unidades Industriales de Explotación Forestal y de los Explotadores Forestales, resarcimiento por trabajos de forestación o de reforestación, multas administrativas por faltas forestales o sanciones pecuniarias impuestas en sentencias condenatorias por delitos forestales, así como el importe de los daños y perjuicios causados en bosques de propiedad nacional, legados, donativos y en general, toda clase de bienes y derechos que, por disposición de la Ley o por voluntad de particulares, deban ingresar al "Fondo Forestal".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará una cuenta especial al Fondo Forestal, un Fideicomiso en el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, señalando al Consejo Nacional Forestal como Fideicomiso.

En las reformas que sufrió la Ley en 1952 se declara que los recursos del Fondo Forestal incrementarán el fideicomiso constituido para el fomento de viveros forestales en el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería procederá a la formación del Catastro Forestal de la República, conforme a las bases que dará a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial.

El Catastro Forestal se llevará en tres libros destinados, el primero, al registro de los bosques nacionales, el segundo al de los comunales o ejidales, y el tercero a los de propiedad particular.

Este viene a sustituir al Registro Público Forestal, contemplado en la Ley anterior.

Los propietarios, usufructuarios, arrendatarios, explotadores y perceptoros de terrenos forestales están obligados a acatar las disposiciones que dicten las autoridades forestales destinadas a prevenir o combatir los incendios.

Todos los derechos de vía de las empresas de transportes y de comunicación así como los de las carreteras, oleoductos, líneas de alta tensión, deberán estar limpios de malezas, pastos y demás materiales forestales inflamables y para incinerar los desperdicios productos de las limpiezas practicadas, se tomarán las precauciones de rigor. Los propietarios, permisionarios, usufructuarios, autoridades civiles y militares y todos los ha-

bitantes en general están obligados a comunicar a la Secretaría de Agricultura, por la vía más rápida de la existencia de todo incendio forestal de que tengan conocimiento, debiendo especificar con claridad el lugar y la situación de la zona en que se encuentra localizado el siniestro. Asimismo - todas las empresas de transportes terrestres y aéreos tendrán además de las obligaciones inherentes a sus permisos o concesiones las de comunicar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería la existencia de incendios forestales.

Las oficinas telefónicas, telegráficas y radiotelegráficas deberán transmitir gratuitamente los informes sobre localización de incendios.

Los delitos que no están expresamente contemplados en la Ley, se sancionarán conforme a las disposiciones que resulten aplicadas del Código Penal.

En esta Ley se suprime lo estipulado en la Ley anterior en lo referente a que se debería de integrar el 20% del importe de las sanciones a los aprehensores y denunciante como un estímulo sin embargo en un artículo transitorio, se dice que en tanto se organiza debidamente el servicio de vigilancia en los montes, seguirá rigiendo este sistema.

En las reformas hechas en 1951 a la Ley de 1948 se define concretamente lo que son faltas en materia forestal y considera como tales: derribar árboles aislados sin el permiso respectivo, no exhibir la documentación que ampara el transporte o la adquisición de productos forestales o requerimiento de la autoridad forestal; extraviar o cometer errores en la documentación forestal; violar los reglamentos internos de los parques nacionales o internacionales; cambiar el lugar de embarque, cambiar el medio de transporte de productos; excediéndose en los volúmenes anotados en la documenta-

ción; traspasar arrendar o enajenar el permiso de explotación; extraer ramillas, hojas verdes, semillas y en general residuos vegetales que constituyen la cubierta muerta del suelo, cuando con esto se daña la reconstitución del mantillo, así como la extracción de cubierta herbácea o arbustiva sin el permiso correspondiente de la autoridad competente; operar hornos de yeso, ladrillo, cal u otros cualquiera, fuera de la zona mínima permimetral que se fije en cada caso; ubicar en los montes enserraderos de ganado; el pastoreo de ganado menor fuera de las zonas y épocas que señale la autoridad; emplear madera en durmientes, postes, pilotes, ademes, puntales, vigas, cimbras, puentes sin sostenerlos previamente al proceso de impregnación para mejorar su durabilidad.

La información de estas prohibiciones está estipulado se impondrán de uno a diez años de prisión y multas de mil a veinte mil pesos a más: al que incendie pastos o produzca fuego y cause daño o destrucción a la riqueza forestal; al que lleve a cabo desmontes, aprovechamientos y explotación de bosques sin autorización; al que use martillos forestales no registrados o autorizados o al que los utilice sin derecho; al que transporte productos forestals sin la documentación correspondiente o teniendo ésta la use más de una vez.

Los productos, instrumentos, objetos, equipos y vehículos empleados en la comisión de los delitos, se recogerán por la autoridad y se declarará administrativamente la pérdida de ellas en favor de la Nación; autorizándose a la Secretaría de Agricultura para el remate de éstos.

Esta disposición también estaba considerada en la Ley anterior de 1943, aunque en esta Ley se especifica el destino que se le dará al importe que se obtenga del remate, aplicándose preferentemente al pago de los im---

puestos, gastos de transporte y conservación.

A los profesionales forestales que infrinjan la Ley se les aplicará además, la pena de suspensión en el ejercicio de la profesión por un término no menor de dos ni mayor de cinco años, y en caso de reincidencia, la pena de inhabilitación definitiva para el ejercicio de su profesión.

Con premisa en esta Ley se mantiene una severa restricción sobre los aprovechamientos, empleando suspensiones y sanciones que con frecuencia se juzgan arbitrarias.

La cuarta Ley Forestal que ha regido, fue aprobada durante el período presidencia de Adolfo López Mateos y publicada el 16 de enero de 1960, contó de 141 artículos y 6 transitorios, en ellos se contienen las siguientes:

El objeto de esta Ley es el "regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio que de ella se deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

En esta Ley se amplían los objetivos con respecto a las anteriores legislaciones forestales. Se incluye un capítulo de disposiciones generales, para después continuar con la Administración del Fondo, de la Investigación y Educación de los Profesionistas Forestales, del Fondo Forestal de la Investigación y Educación Forestales, de la Conservación de los Recursos Forestales, de los Incendios, de los Desmontes y el pastoreo, de las plagas y enfermedades, de las vedas, de las zonas protectoras y reservas nacionales de los Parques Nacionales de la preservación de maderas y elaboración de productos forestales, de la restauración y fomento de los recursos

forestales, de los aprovechamientos forestales, de los Ejidos y Comunidades Forestales, de los aprovechamientos ordinarios, de las Unidades Forestales, de las Suspensiones, cancelaciones y renovaciones, del transporte y comercio de los Productos Forestales, de las Infracciones y Sanciones.

Esta Ley se significa por incluir el aspecto social; ordena la explotación directa por los dueños y poseedores, el derecho de asociación, para la producción y la capacitación, transporte y comercio de los productos.

Es importante destacar que el espíritu represivo y policiaco aparece en las cuatro Leyes Forestales (1926, 1942, 1948 y la vigente 1960).

Nuevamente se le cambia el nombre anterior catastro forestal, en esta Ley se le nombra Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal - en él los propietarios y poseedores a título de dominio de predios forestales están obligados a inscribir sus títulos y todos los actos y contratos que se relacionan con el aprovechamiento de los recursos forestales.

Este registro será público por tanto cualquier particular podrá consultarlo libremente y sacar los libros y apéndices las notas que juzguen convenientes para su uso.

Define como forestal toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas que puede, además, desempeñar funciones de producción y recreo.

Para fines de esta Ley se excluyen los terrenos cultivados con fines agrícolas y hortícolas, así como las praderas naturales o artificia-

les que se aprovechen para el pastoreo. Aquí es donde han surgido algunas controversias respecto a las plantaciones forestales que se han cultivado - fundamentalmente para fines comerciales de abastecer la industria de la celulosa, dado que éstas no caen dentro de esta definición.

La Ley de 1942 ampliaba más este concepto entendiendo por vegetación forestal tanto la cubierta natural con crecimiento silvestre cuya reproducción sea factor principal la naturaleza, aunque excepcionalmente intervenga la mano del hombre para modificarla, como las plantaciones que se hagan para fines comerciales o protectoras así como los árboles urbanos.

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todos los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad y declara de interés público el consabido racional aprovechamiento, restauración propagación y - protección en general de la riqueza forestal.

Esta Ley tiene como característica establecer las funciones precisas de la Subsecretaría, a quien compete la administración forestal y la - que se denominará Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, hoy Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Otra modalidad es la creación de las Comisiones Forestales Estatales:

Las Comisiones tendrán la facultad de emitir opinión fundada, acerca de las solicitudes para aprovechamientos industriales, comerciales o forestales que se pretendan realizar en la entidad.

Promover ante la autoridad forestal, fundadamente y por escrito, la cancelación, suspensión o modificación de los aprovechamientos forestales autorizados. Participar en la vigilancia, prevención y combate de incendios, en el control del pastoreo en las zonas boscosas y en la realiza-

ción de todas las labores de investigación, protección y reprobación que estimen convenientes y necesarias para la conservación de los recursos forestales en la entidad, así como supervisar las que ejecuten los particulares; participar en el levantamiento del inventario forestal.

Con ellas se buscaba la participación de los gobiernos estatales, con el objetivo de fortalecer el federalismo, aunque para evitar una duplicidad de funciones con las Delegaciones Forestales, se les creó como órganos consultivos y de opinión. Entre 1961 y 1963 se emitieron los Decretos para crear las Comisiones de Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Durango, Nayarit, Sonora, Colima, Yucatán, Sinaloa y Campeche. Pero solo en pocos estados funcionaron efectivamente, sobre salen entre ellas las de Michoacán, Jalisco y Chihuahua.

Para los efectos de esta Ley, se dividirá la entidad en regiones forestales, de acuerdo con la naturaleza de sus recursos cada una de las cuales estará a cargo de un jefe (nombrados actualmente como Jefe del Programa Forestal) quien deberá ser Ingeniero Forestal y tendrá a su cargo las funciones del ramo.

Para supervisar su función de modo constante, se organizará un cuerpo técnico seleccionado. De hecho este equipo no existe.

La vigilancia forestal se ejercerá preferentemente para evitar la destrucción de los bosques, para promover la reforestación y para prevenir las violaciones a la legislación, tanto en las grandes cuencas hidrográficas, en los bosques y selvas, como en general en las regiones de mayor importancia forestal.

Los jefes de región y todo el personal técnico y de vigilancia -- tendrán el carácter de auxiliares de la Policía Judicial Federal, para el -- sólo efecto de dar validez a sus actuaciones en caso de delitos forestales.

Como habíamos señalado desde la Ley anterior desaparece la poli-- cía forestal.

Al otorgarle a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la obli-- gación de organizar los trabajos del inventario nacional de los recursos fo-- restales, se reglamentó por primera vez a nivel de Ley el inventario aunque en la primera Ley Forestal se estatuye que los permisos para aprovechamien-- tos forestales se darán en base a un "Proyecto de Ordenación". Esto creó -- la obligación administrativa y legal para que se realicen los inventarios, como información medular del plan dasocrático proporcional y a partir de -- 1937 se promueve la idea de que se elabore "La Carta Forestal de México".

(28)

En 1947 se efectúa un inventario sobre las selvas de Campeche, -- posteriormente en el Edo. de México y Michoacán, y no es sino hasta el año de 1960 que se concreta el proyecto México-FAO mediante el cual se organizó el Departamento de Fotografía e Inventarios Forestales, entonces dependien-- te del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, al que se le dota con personal y equipo necesario para iniciar los trabajos del inventario. --

(29)

Con anterioridad a las reformas de 1971 el fondo forestal solo po-- dría aplicarse, estrictamente a tres de las funciones que competen a la ad-- ministración forestal, y que están constituidas por las actividades de pro--

(28) IBID p. 91

(29) IBID p. 91.

tección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales,

Concebido así dejaba de lado importantes labores que corresponden a la administración forestal por tanto se reforma en el sentido que éste se destinará a la administración forestal en general y también a los trabajos de protección, fomento y mejoramiento del recurso.

Para el manejo del Fondo Forestal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituirá un Fideicomiso en el Banco de México, S. A. a favor de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quien a través de la Subsecretaría Forestal y conforme a los programas y presupuestos anuales, lo destinará cumpliendo su objetivo previsto en la Ley, bajo la responsabilidad oficial de quienes lo manejen.

El patrimonio del fondo se constituirá con los subsidios que le conceda la Federación; las cuotas de reforestación que fijará la autoridad forestal cuando los permisionarios no estén en posibilidad de realizar en forma directa los trabajos de repoblación forestal; el producto de los aprovechamientos de los bosques propiedad de la Nación; el monto de las multas administrativas por faltas forestales y sanciones pecuniarias impuestas en sentencias condenatorias por delitos forestales; el importe de los remates de productos forestales y de los objetos e instrumentos decomisados con motivo de delitos forestales y por los legados, donativos y en general, toda clase de bienes y derechos que legalmente o por voluntad de los particulares deban ingresar al fondo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevará una cuenta especial de este Fondo.

Este renglón además se cumplió con relación a la Ley anterior, -- que determinaba que el Fondo Forestal se destinaría exclusivamente al sostenimiento de viveros y para la reforestación.

Se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y estará a cargo de un Director. Este Instituto se ocupará de la investigación de los productos forestales en su aspecto científico y técnico, relacionados con los objetivos que persigue, la propia Ley, además deberá divulgar el resultado de sus actividades.

El primer antecedente para organizar la investigación forestal se registra en la Ley Forestal de 1926, en su Artículo 41 donde indica que la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento está facultada para realizar investigaciones científicas y con este antecedente mediante el Decreto del 7 de julio de 1932 se crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Forestales y la Ley Forestal de 1960 estableció la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales con carácter de organismo autónomo, pero en las reformas realizadas a la Ley en cuestión señala al Instituto como un órgano dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, perdiendo entonces la característica de organismo autónomo.

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales además de tener un Director, la Ley contempla que éste estará asesorado por un Consejo Consultivo precedido por el Secretario de Agricultura; como vicepresidente; el Subsecretario Forestal, como Secretario el propio Director; un representante de la industria forestal que desempeñará las funciones del tesorero y cinco vocales designados respectivamente por la Escuela Nacional de Agricultura, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y los Profesionistas forestales organizados.

En el reglamento de la propia Ley se declaró que el Consejo en -

cuestión deberá elaborar el reglamento interior que regirá al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.

Aunque este Consejo funcionó de 1960 a 1970 en que desaparece, nunca se elaboró el reglamento citado.

El patrimonio de este Instituto se integrará con el presupuesto de la federación que anualmente le asignen, los edificios y equipos destinados a sus trabajos, los muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título y el producto de la venta de sus publicaciones, así como otros donativos legados, derechos y productos derivados de sus actividades.

Los aprovechamientos que se autoricen, deberá fundarse en los estudios dasonómicos elaborados por los profesionales forestales previa autorización de la responsiva técnica por la autoridad forestal competente. Estos trabajos deberán realizarse conforme a los programas, calendarios y disposiciones conforme a las políticas dictadas por la Subsecretaría Forestal. Estas Unidades de Administración Forestal serán designadas por la autoridad forestal pero el pago de ellas correrá a cargo de los interesados y por ningún motivo podrán ejecutar estas responsivas los profesionistas del Servicio Oficial.

En relación a los incendios, las medidas que se dicten para la -- prevención y combate de éstos, serán de interés público. (30)

Entre las medidas que se tomarán para prevenir los incendios estarán las campañas publicitarias organizadas por la Subsecretaría Forestal -- concretamente por la Dirección de Reforestación y Manejo, mediante anuncios radiofónicos, televisivos, conferencias, carteles, en general.

- - - - -

(30) Reglamento de la Ley Forestal.

Asimismo, la Secretaría contará con un cuerpo permanente consagrado a la vigilancia y combate de los incendios actualmente cuenta con 103 patrullas que pertenecen a 73 campamentos en toda la República. (31)

La misma ley señala que todos los propietarios, poseedores, arrendatarios, etc. de terrenos forestales, están obligados a tomar las medidas necesarias para prevenir y combatir los incendios.

Asimismo en caso de ocurrir éste, las autoridades civiles y militares, las empresas de transporte y en general los particulares están obligados tanto a comunicar a la autoridad forestal más cercana, de la existencia del suceso, como a prestar su cooperación con los elementos adecuados de que disponga para extinguirlos.

Las maderas muertas, que resulten de consumarse el incendio podrán aprovecharse bajo la supervisión del servicio oficial y las utilidades que se obtengan de los mismos, se aplicarán íntegramente a las tareas de reforestación del mismo predio.

Los incendios forestales en el mayor de los casos son provocados principalmente por los campesinos con el objeto de desmontar para abrir nuevas tierras al cultivo o bien propiciar el crecimiento de pastos para forraje.

Los desmontes que se quieran realizar en terrenos forestales para abrir nuevas tierras al cultivo deberán contar con el permiso de la autoridad forestal, para las superficies mayores de 10 has la solicitud se deberá hacer por escrito y cuando se requiera para predios con menor superficie los interesados deberán ocurrir personalmente para hacer su requerimiento.

Esta autorización la dará la autoridad forestal tomando en consideración - que la pendiente del terreno sea inferior al 15%, que no se obstruyan o perjudiquen los cauces naturales de las corrientes de aguas; que los suelos reciban suficiente precipitación pluvial para asegurar un éxito en los cultivos agrícolas de temporal; y estos cultivos no provoquen erosión en los terrenos.

Al autorizarse los desmontes se fijará la vegetación que habrá de respetarse para constituir cortinas rompevientos, proteger los cauces - - - hidráulicos y procurar la conservación del suelo y el agua.

Sin embargo, en la práctica se ha abusado de los desmontes en un afán de incorporar los suelos cubiertos por bosques al cultivo agrícola, en virtud de la situación precaria que viven los campesinos y buscando un beneficio inmediato para subsistir ante la falta de capital para trabajar sus bosques, ya que para que éstos sean productivos se requiere de una inversión importante y lo que es peor en más de las ocasiones se provoca un incendio para obligar al desmonte y cambiar con ésto el uso del suelo.

Para evitar el desmonte innecesario en terrenos de vocación forestal en fecha reciente se creó un Comité Nacional Planificador de Desmontes, a este Comité le corresponde al planificar las acciones que se lleven adelante en relación a las autorizaciones para desmontar.

Como se señaló en el Artículo 3º son de interés público las medidas que se dicten para la prevención, combate y erradicación de las plagas y enfermedades que ataquen la vegetación forestal y será la Secretaría de Agricultura y Ganadería quien dicte las medidas para la sanidad forestal, - pero estos trabajos los ejecutará directamente la propia Secretaría cuando se trate de terrenos nacionales y en el caso de predios de particulares, la

Secretaría dictará las medidas pertinentes pero serán ejecutadas por los propietarios o poseedores.

Cuando las condiciones silvícolas de una zona lo exijan, el Ejecutivo Federal podrá, previo estudio forestal, económico y social por parte del Servicio Forestal declarar vedas parciales, totales, temporales o indefinidas.

Al decretarse una veda que se tramitará previa citación y audiencia del o de los interesados, quienes disfrutarán del término que señale el Reglamento de esta Ley para su defensa, se precisará el área que comprende las especies vedadas y las medidas necesarias para su vigencia, publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación. Se tendrán en cuenta las necesidades domésticas de abastecimiento indispensables de las poblaciones y actividades agrícolas a fin de no afectar la economía regional.

En las zonas vedadas se protegerá la vegetación y se reglamentarán las servidumbres y el aprovechamiento de maderas muertas y las cortas culturales y de saneamiento, que serán realizadas directamente por el Servicio Forestal.

El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente y previos estudios correspondientes, podrá modificar los términos de las vedas, o levantarlas total o parcialmente, siempre que previamente se organicen industrias estables, capaces de aprovechar racionalmente y conservar en forma adecuada las áreas previamente vedadas.

El Ejecutivo Federal, previos los estudios correspondientes, y por decreto publicado en el Diario Oficial, establecerá zonas forestales para proteger el suelo, mantener y regular el régimen hidrológico y mejorar -

las condiciones de higiene para la población, o para cualquier otro fin conveniente, en los terrenos siguientes:

I.- Los comprendidos en las cuencas hidrográficas.

II.- Los inmediatos a las poblaciones.

III.- Los comprendidos en una faja de 200 metros a ambos lados de los caminos federales, locales y vecinales, y

IV.- Los que señalen las Secretarías de la Defensa y de Marina - por motivos estratégicos.

Se consideran reservas nacionales forestales todos los terrenos - de la nación, ya sean baldíos, demasías o excedencias, que se encuentren arbolados o que sean apropiados para el cultivo forestal.

El aprovechamiento de los bosques que constituyan la reserva nacional forestal, se hará bajo la dirección oficial, previos los estudios dasonómicos que se elaboren y con base en decreto expedido por el Poder Ejecutivo.

Al hacerse el inventario forestal nacional, el Ejecutivo señalará las zonas arboladas que deban considerarse permanentemente como reservas fo restales nacionales, las cuales serán inalienables, imprescriptibles y sólo podrán utilizarse, en caso necesario, para el abastecimiento de productos - forestales requeridos por las dependencias del Gobierno Federal, o para las obras o servicios públicos encomendados a las mismas, debiendo hacerse la - explotación por el propio Estado.

Este es un capítulo nuevo dentro de la legislación forestal y encontramos que en la práctica se ha ampliado el concepto toda vez que las reservas que actualmente existen no solamente tiene por finalidad proteger el suelo y el régimen hidrológico, sino como un medio para proteger la fauna y

en general todo el ecosistema así tenemos por ejemplo la zona de reserva y refugio silvestre de los lugares donde la mariposa Monarca hiberna y se reproduce o la zona de Reserva Natural o la Zona de Protección Forestal en la región conocida como Mapimí, así como la reserva Integral de la Biósfera y Refugio Faunístico en una superficie de 20,000 has ubicada en el Edo. de Durango, donde se busca conservar las especies vegetales y animales de esta zona desértica.

El Ejecutivo Federal podrá establecer como para uso público, parques nacionales que por su ubicación, belleza, valor científico, educativo o de recreo, significación histórica, desarrollo del turismo, tradición u otras razones de interés nacional, lo ameriten. Y se considerará de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de estos parques nacionales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna.

Los terrenos de propiedad nacional comprendidos dentro de los parques nacionales se considerarán bienes destinados a un servicio público.

Cuando al establecerse un parque nacional, se incluyan terrenos que no sean de propiedad nacional, el Ejecutivo Federal podrá expropiar en los términos que marque la Ley.

La Administración y manejo de los parques estará a cargo de la Secretaría de Agricultura quien podrá conceder permisos con duración hasta de 25 años prorrogables por una sola vez, por igual término, para construir y operar hoteles, cabañas, restaurantes, y en general toda clase de obras con fines lícitos y honestos se pretendan realizar dentro de los parques.

Esta reglamentación también es nueva aunque de hecho desde 1917 con el parque "Desierto de los Leones" surgieron los parques nacionales, -

creados con la finalidad de preservar áreas de gran valor ecológico y escénico en las cuales el hombre pudiera estar en estrecho contacto con la naturaleza y obtener descanso y distracción. En la actualidad se cuenta con 49 parques nacionales.

Queda prohibido el empleo de maderas tales como durmientes, postes de transmisión, pilotes, puntales, cuadrados, ademes y otros, para minas, obras portuarias y similares, sin que sean previamente tratados para su preservación.

La autoridad forestal impondrá las medidas adecuadas para mejorar los sistemas de aserrío, para disminuir el labrado con hacha y el procedimiento primitivo de elaboración de carbón vegetal, y en general, las que tiendan a lograr el aprovechamiento más completo de los productos forestales, reduciendo los desperdicios.

Toda persona física o moral que pretenda industrializar o industrialice la materia prima proveniente de los aprovechamientos de la vegetación forestal, está obligada a solicitar de la autoridad forestal el permiso para establecer y hacer funcionar sus instalaciones industriales.

La autoridad forestal fijará el grado mínimo de industrialización que debe darse a cada producto proveniente del aprovechamiento de la vegetación forestal, tomando como fundamento el adelanto alcanzado por las industrias establecidas en el país o las posibilidades de las nuevas.

Las autoridades forestales fomentarán la industrialización y preservación de las maderas y la industrialización de los productos no maderables, tales como resinas, gomo-resinas, aceites esenciales, frutos, semillas, raíces, rizomas y otros similares.

Se declara de utilidad pública los trabajos de repoblación fores-

tal. Este artículo es nuevo.

En este artículo deja a juicio de la autoridad forestal el monto de las plantaciones que deberán hacerse en función del volumen de aprovechamiento; aunque en el reglamento de la propia Ley en el Art. 170 se obliga a los permisionarios que aprovechen especies preciosas, a plantar 10 árboles por cada metro cúbico explotado y en la Ley anterior obligaba a plantar los 10 árboles por cada metro cúbico explotado a los "explotadores de bosques - en general.

Es obligatoria la reforestación en los siguientes terrenos:

- I. Los cubiertos por bosques carentes de renuevo natural.
- II. Los correspondientes a cuencas de alimentación de manantiales, corrientes, pozos y otros, que abastezcan de agua a las poblaciones.
- III. Los comprendidos en cuencas de alimentación de obras nacionales de riego y en los que se originen torrentes que causen inundaciones, y
- IV. Los cercanos a poblaciones para favorecer la salud pública y la recreación.

La autoridad forestal establecerá viveros para los trabajos de repoblación forestal para la formación de arboledas y parques. Para este objeto, podrá solicitar la cooperación de autoridades locales y municipales, organismos descentralizados, corporaciones, instituciones y particulares.

El Estado establecerá los necesarios estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento, que realicen trabajos de creación o fomento de masas arboledas.

Los terrenos forestales nacionales se deberán destinar a la cons-

titución de ejidos con fines de explotación forestal. Estos terrenos no serán colonizables ni podrán arrendarse o concesionarse a particulares. Este artículo está de acuerdo a lo que marca el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria cuando habla de los bienes ejidales que "serán inhabitables, inscriptibles e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, cesarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actas o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto".

El Ejecutivo Federal organizará a los ejidos y comunidades para alcanzar las finalidades que la Ley busca: lograr el aprovechamiento directo en beneficio de los integrantes del ejido, de los recursos forestales y de su propiedad, otorgándoles asistencia técnica y ayuda financiera.

Este artículo coincide con lo estipulado por la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 138 frac C. "La explotación comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General. Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la Asamblea acordar la explotación, conforme a contratos debidamente autorizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización" (hoy SRA) "siempre que garanticen plenamente los intereses de ejidatarios o comuneros".

Estos preceptos consideran que los aprovechamientos e industriali

titución de ejidos con fines de explotación forestal. Estos terrenos no se r_án colonizables ni podr_án arrendarse o concesionarse a particulares. Este art_ículo est_á de acuerdo a lo que marca el art_ículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria cuando habla de los bienes ejidales que "ser_án inhabitables, inscriptibles e intransmisibles y por tanto no podr_án, en ning_ún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, cederse, hipotecarse o gravar en todo o en parte. Ser_án inexistentes las operaciones, actas o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravenci_ón de este precepto".

El Ejecutivo Federal organizar_á a los ejidos y comunidades para alcanzar las finalidades que la Ley busca: lograr el aprovechamiento directo en beneficio de los integrantes del ejido, de los recursos forestales y de su propiedad, otorg_ándoles asistencia t_écnic_a y ayuda financiera.

Este art_ículo coincide con lo estipulado por la Ley Federal de Reforma Agraria en su art_ículo 138 frac C. "La explotaci_ón comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agr_ícolas o forestales, as_í como la transformaci_ón industrial de sus productos, deber_á hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General. Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad econ_ómica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participaci_ón estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podr_á la Asamblea acordar la explotaci_ón, conforme a contratos debidamente autorizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonizaci_ón" (hoy SRA) "siempre que garanticen plenamente los intereses de ejidatarios o comuneros".

Estos preceptos consideran que los aprovechamientos e industrializaci_ón

zación deberá hacerse en primera instancia, directamente por el ejido o comunidad y cuando el ejido no tenga la capacidad económica necesaria, establece la posibilidad de que contrate con alguna empresa que ofrezca condiciones ventajosas. Asimismo autoriza la celebración de contratos, aunque no especifica el tipo de contratos. También la Ley Federal de Reforma Agraria consideró que los ejidos forestales que se considere deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación.

En el caso de que los predios ejidales formen parte de una Unidad de Ordenación Forestal, estos tendrán el carácter de asociados de la misma, conforme a lo previsto por esta misma Ley en el capítulo concerniente a las Unidades y que más adelante se verán en lo particular.

Para los aprovechamientos en pequeña escala con fines domésticos o comerciales que no excedan de 50 metros cúbicos en rollo de maderas comunes y 425 metros cúbicos en rollo de maderas preciosas, únicamente se requerirá informe marqueo. Los aprovechamientos que se quieran hacer y que excedan de estos volúmenes requerirán estudio dasonómico.

Para el aprovechamiento de productos forestales no maderables como ixtle, palma, agave, guayule, candelilla, nopal, dioscóreas, etc., su aprovechamiento estará sujeto a la autorización previa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

"Los aprovechamientos de las masas forestales artificiales, cultivadas con fines comerciales o industriales, serán autorizados con la simple presentación del plan de corte y reforestación". Este artículo se refiere a las plantaciones forestales hechas por el hombre, ya que como se señaló en el Art. 7º de esta Ley sólo es "forestal" la cubierta vegetal de generación espontánea, por tanto las plantaciones no caen en esta clasificación.

Las solicitudes deberán de presentarse ante la autoridad forestal y se acompañarán de los títulos de propiedad o título de dominio y los planos en que aparezcan deslindadas las áreas forestales cuyo aprovechamiento se solicita y los estudios dasonómicos correspondientes.

El Ejecutivo Federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios que se lleven a cabo conforme a las normas dasocráticas, económicas y sociales adecuadas.

Estos aprovechamientos serán de interés público y constituirán Unidades de Ordenación Forestal cuando sólo tiendan a obtener mejor rendimiento forestal, y Unidades Industriales de Explotación Forestal; cuando además, los productos forestales queden afectos como materia prima a una planta industrial.

Las Unidades de Ordenación Forestal se insertan como una modalidad en esta Ley y con ellas los predios con distinto régimen de propiedad se pueden constituir en una Unidad de Ordenación Forestal sujetándose a un régimen de manejo en particular con un estudio dasonómico propio. Estas entidades se diferencian de las Unidades Industriales de Explotación Forestal en que éstas últimas se establecen con el fin de asegurar el abastecimiento de materia prima a las industrias forestales inherentes a las mismas, si bien pueden constituirse con varias Unidades de Ordenación Forestal. Las Unidades Industriales se establecerán por decreto presidencial, atendiendo a la opinión de la Secretaría de Industria y Comercio.

Los solicitantes deberán de presentar además de los títulos de dominio o propiedad una memoria del régimen de propiedad, así como los núcleos de población; los programas de industrialización que se proyecten, y demás obras que se pretenden llevar a cabo, se precisarán las bases funda-

mentales conforme a los cuales están dispuestos a asociarse con los titulares de los bosques, para garantizar el reparto equitativo de los beneficios de los aprovechamientos forestales y el buen manejo y la conservación de los recursos, también se remitirá el proyecto de los campamentos que se instalarán, y la forma de contratación de los trabajadores, dando preferencia a los dueños o poseedores de los terrenos; así mismo presentarán los planos para reforestación, prevención y combate tanto de plagas como de enfermedades e incendios, control de pastoreo y en general las medidas que para la protección de los bosques se tomarán.

Este artículo fue reformado aquí en 1971 mediante una modificación de carácter social ya que da preferencia a los poseedores y propietarios de los bosques sobre los titulares para que al vencimiento de las autorizaciones de las Unidades.

En el decreto presidencial que establezca la Unidad en favor del solicitante que llene los requisitos exigidos, además de señalar las garantías de cumplimiento, se fijará como pena convencional para el caso de incumplimiento, que los equipos e instalaciones dedicadas a la protección de los bosques, así como las obras y construcciones permanentes no relacionadas directamente con los fines industriales, y comerciales pasarán a ser propiedad del Gobierno Federal.

En relación a la suspensión de los permisos de explotación forestal, la autoridad forestal está facultada cuando se comprueba que los titulares contravienen los preceptos que contiene la Ley; cuando se violan las estipulaciones establecidas por las autoridades con bases técnicas; cuando el técnico responsable abandone sus funciones durante más de 14 días y el titular no de aviso a las autoridades para que sea sustituido. Esta suspen

sión se levantará cuando desaparezcan las causas que la motivaron.

En el caso en que se le solicite la suspensión en virtud de encontrarse en litigio la posesión o dominio de los predios en cuestión, la autoridad forestal podrá disponer que los aprovechamientos continúen, debiéndose depositar el dinero producto de la explotación en una institución de crédito y tratándose de ejidos y comunidades será el Banco de Crédito Ejidal -- (ahora BANRURAL).

Serán causas de cancelación de las autorizaciones de aprovechamiento forestal: ceder a un tercero sin autorización los derechos, de una explotación; la disolución o liquidación de las sociedades o quiebra de los titulares; cometer algún delito forestal; faltar a las obligaciones que en materia de protección y reforestación se les haya impuesto a los titulares; destinar el aprovechamiento a un fin distinto de aquel para el cual se autorizó la persistencia de las circunstancias que motivaron una suspensión, -- después del plazo que se hubiere concedido para corregirlas.

El transporte de los productos forestales, del lugar de explotación a los almacenes, comercios, plantas de industrialización, centros de consumo y en general a cualquier otro lugar fuera del predio, deberá ampararse con la documentación oficial (guía forestal) en que conste el volumen y detalle de los productos que ampara, el nombre y domicilio del titular de la explotación, el nombre y ubicación del predio donde procede, el nombre del beneficiario, nombre del responsable y clase de estudio, lugar de embarque y destino, medio de transporte; cantidad autorizada y saldo disponible del volumen autorizado. Esto se utilizará cuando los aprovechamientos salgan de la zona; dentro de la zona que comprenda el aprovechamiento sin autorización.

El titular del aprovechamiento está obligado a enviar semanaria-mente a la autoridad forestal una copia de la documentación oficial empleada; a rendirle un informe mensual sobre los productos que haya obtenido, in-dicando los lugares de su procedencia y aquellos en donde se encuentren de-positados, así como el tratamiento y transformación que, en su caso, hayan recibido y las ventas efectuadas

Los portadores de productos forestales llenarán previamente al in-icio de sus actividades, los requisitos que les fije la autoridad fore-stal. Están obligados a recabar del remitente la documentación correspon----diente y a exhibirla cuando se lo requiera la autoridad forestal. En cual-quier tiempo deberán informar sobre el volumen, origen y destino de los pro-ductos que transporten.

Los titulares de aprovechamiento de aserraderos, plantas de desti-lación, de madera contraenchapadas, y en general, instalaciones destinadas a industrializar productos así como bodegas; patios de concentración, alma-cenes o cualquier otra clase de depósitos, requerirá permiso previo de la -autoridad forestal.

Los comerciantes de madera y de productos forestales deberán sa-tisfacer los requisitos que fije la autorización respectiva, señalarán los lugares donde se propongan abrir sus establecimientos, almacenes o depósi----tos, y señalarán a sus principales proveedores.

Los industriales o comerciantes que empleen madera o productos fo-restales, están obligados a manifestar mensualmente sus existencias señalan-do los depósitos; bodegas o almacenes donde se encuentren. Dicho informe -consignará los movimientos o ventas efectuadas y la documentación forestal que ampara las existencias y devolverá la sobrante.

Los adquirentes de productos forestales deberán recabar la documentación forestal oficial de quienes la reciben y éstos están obligados a transmitirla.

El Servicio Forestal, en todo tiempo, podrá inspeccionar las zonas forestales, depósitos, almacenes, patios, plantas y de más instalaciones, para cerciorarse de la exactitud de los datos proporcionados por los titulares de los aprovechamientos y por los industriales y comerciantes de productos forestales. Se trata de otorgar a las autoridades forestales el control de los aprovechamientos y explotación del recurso, evitando la tala immoderada y clandestina.

La exportación de productos forestales industrializados se autorizará únicamente a los productores, cuando estén satisfechas las necesidades del consumo nacional.

La Secretaría de Industria y Comercio con opinión de la autoridad forestal, determinará el grado de industrialización que deben tener los productos forestales para autorizar su exportación.

Queda prohibida la exportación de maderas en rollo y de plantas o partes de ellas utilizadas como materia prima para la elaboración de hormonas y otros productos industriales.

Ni esta Ley ni el Reglamento regulan la importancia de productos forestales que hoy en día tiene gran repercusión económica para nuestro país, en el año de 1977 las importaciones de productos forestales ascendieron a 5931 (32), más aún si se considera que una gran parte de las maderas que se importan pueden ser sustituidas con maderas mexicanas que presentan características semejantes o iguales a las que vienen tradicionalmente im-

portando , dejando la decisión de otorgar los permisos de importación a criterio de las autoridades de la Secretaría de Agricultura, sin contar con una base normativa nacionalista.

Se impondrán de uno a diez años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$ 20,000.00:

I. Al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas;

II. Al que sin autorización lleve a cabo en montes maderables, aprovechamientos con volumen superior a doscientos metros cúbicos en rollo;

III. Al que en la explotaciones autorizadas se exceda en más de un diez por ciento sobre las intensidades de corta que con relación al volumen por hectárea se haya fijado o sobre el volumen anual que le haya sido autorizado;

IV. Al que sin autorización, en montes maderables, efectúe desmontes que aislada o conjuntamente abarquen una superficie mayor de cinco hectáreas.

Este artículo quedó igual que la Ley anterior.

Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de \$ 100.00 a \$ 5,000.00:

I. Al que use martillos forestales no registrados o autorizados y al que sin derecho utilice los registrados o autorizados.

II. Al que ampare productos forestales con documentación expedida para otros predios;

III. Al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal en una superficie menor de diez hectáreas.

reas;

IV. Al que adquiriera sin la documentación forestal correspondiente, productos con valor superior de \$ 3,000.00

V. Al profesionista forestal que asiente datos falsos en los estudios dasonómicos que elabore para regir los aprovechamientos forestales;

VI. Al que sin autorización explote más de cien árboles para extraer resinas, gomoresinas, y en general, productos cuya obtención no implique que la muerte del árbol; y

VII. A quien efectue aprovechamientos de resinas o gomoresinas sobre más de veinte por ciento del arbolado autorizado, sin respetar los diámetros o el número de caras por categoría diamétrica o escarifique mayor número de árboles que el permitido.

Este artículo quedó igual que la Ley derogada.

Se impondrán de seis meses a tres años de prisión o multa de - - \$ 100.00 a \$ 20,000.00:

I. Al que cinche, escarifique, queme, corte o en cualquier otra forma, hiera de muerte o destruya árboles que arrojen un volumen de más de veinticinco metros cúbicos en rollo, sin el permiso debido;

II. Al que sin autorización efectúe desmontes, aislados o conjuntos, afectando una superficie no mayor de cinco hectáreas en montes maderables;

III. Al que sin autorización explote más de veinte hasta cien árboles para extraer resinas, gomoresinas, y en general, productos cuya obtención no implique la muerte del árbol;

IV. A quien efectue aprovechamientos de resinas o gomoresina sobre más de cinco hasta veinte por ciento del arbolado autorizado, sin respetar los diámetros, el número de caras por categoría diamétrica o escarifi--

que mayor número de árboles que el autorizado;

V. Al que en un aprovechamiento se exceda en más de cinco por ciento y menos del diez por ciento sobre los volúmenes anuales de madera -- que se hubieren autorizado, o sobre las intensidades de corta que con relación al volumen por hectárea se le hubiere fijado;

VI. Al que transporte productos forestales sin la documentación correspondiente o al que utilice más de una vez en el transporte de tales productos una misma documentación; y

VII. Al que adquiera sin la documentación forestal correspondiente, productos con valor hasta de \$ 3,000.00.

Este artículo quedó igual.

Se sancionarán con la pena de tres días a cinco años de prisión:

I. A los que al operar hornos de yeso, ladrillo, cal u otros, - provoquen, por imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado, incendios forestales fuera de la zona mínima perimetral que fije - la autoridad forestal, y en general, al que por otros actos imprudentes pro - voque incendios forestales;

II. Al profesionalista que, teniendo el carácter de responsable - técnico de un aprovechamiento autorizado, no vigile directamente la ejecu- - ción de los planes de aprovechamiento, si causa por ello graves daños a los recursos forestales; y

III. Al profesionalista que formule y presente a las autoridades fo - restales estudios dasonómicos, sin haber intervenido en los correspondien- - tes trabajos de campo, si fundado en ellos se concede la autorización de - aprovechamiento.

Este artículo quedó igual.

Quando las sanciones previstas en los artículos anteriores se impusieren a un funcionario, agente o empleado del servicio forestal oficial, se le destituirá de su cargo o función y se le inhabilitará para trabajar - en dicho servicio por un término no mayor al de la sanción corporal impuesta.

Si la sanción corporal a que se refieren los mismos artículos se impusiere a un profesionista forestal postulante, se le aplicará la inhabilitación para ejercer la profesión, por un término no mayor al de la sanción corporal impuesta.

Las sanciones que impugna la autoridad judicial con motivo de la comisión de un delito de los previstos en los artículos anteriores, serán - sin perjuicio de las medidas administrativas que determinen las autoridades forestales fundadas en esta ley y su reglamento.

Este artículo se hizo extensivo a todos los funcionarios y empleados del servicio forestal oficial, y en general se amplía.

Quando con motivo de la comisión de alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores, la autoridad judicial tuviere a su disposición maquinaria, equipo de toda índole, instrumentos o productos forestales, la autoridad forestal o los interesados legítimos podrán solicitar de la autoridad judicial que se rematen, para evitar su devaluación o su destrucción.

Si la autoridad forestal hiciera la solicitud y los interesados - se opusieran a ella, el juez resolverá de plano, oyendo las razones de ambas partes. Igualmente se resolverá cuando fuere el interesado quien la solicitara y la autoridad forestal se opusiere.

El producto de remate quedará a disposición de la autoridad judicial, para los efectos legales procedentes.

Los interesados legítimos tendrán derecho a intervenir por sí o por representantes, en la subasta, o a otorgar fianza para garantizar el precio de los bienes.

Son faltas en materia forestal:

- I. Derribar o destruir árboles aislados sin el permiso respectivo;
- II. No exhibir la documentación que ampare el transporte o la adquisición de productos forestales, a requerimiento de las autoridades del servicio forestal;
- III. No exhibir, en el lugar de la explotación, de la industria o del comercio, a requerimiento del personal oficial, el permiso correspondiente; carecer de libro de registro de productos o no exhibirlo, así como no rendir los informes en los términos que ordene esta ley y su reglamento;
- IV. No devolver la documentación forestal vencida o sobrante en los casos señalados por esta ley y su reglamento;
- V. Formular documentación forestal equivocada;
- VI. Violar los reglamentos internos de los parques nacionales e internacionales en los casos en que no está señalada una sanción específica;
- VII. Cambiar el lugar de embarque, reenbarque o el medio de transporte, sin el permiso correspondiente;
- VIII. Amparar con documentación forestal el transporte de productos, excediéndose en los volúmenes anotados en la documentación;
- IX. Traspasar, arrendar o enajenar el permiso de aprovechamiento;
- X. Operar hornos de yeso, ladrillo, cal u otros cualquiera, fuera de la zona mínima perimetral que se fije en cada caso;

XI. Ubicar en los montes encerraderos de ganado;

XII. El pastoreo de ganado fuera de las zonas épocas que señale la autoridad forestal;

XIII. En los casos prohibidos, emplear madera en durmientes, postes, pilotes, ademes, puntales, vigas, cimbras, puentes, etc., sin someterlos previamente al proceso adecuado de impregnación para mejorar su durabilidad;

XIV. Ejecutar marquezos contraviniendo las disposiciones reglamentarias y específicas del caso;

XV. Formular y presentar los profesionistas forestales a las autoridades respectivas, estudios dasonómicos, sin haber intervenido en los correspondientes trabajos de campo, aunque con tales estudios no llegue a otorgarse la autorización de aprovechamiento; y

XVI. En general, faltar al cumplimiento de obligaciones o incurrir en la violación de prohibiciones que establezca esta Ley.

Este artículo quedó igual.

Las faltas forestales a que se refiere el artículo anterior, se castigarán:

I. La comprendida en la fracción I, con multa de \$ 50.00 a \$ 1,000.00 por árbol, según su tamaño y especie.

Tratándose de árboles ornamentales en las zonas urbanas, se aplicará la sanción máxima.

II. Las comprendidas en las fracciones II, V, VI y X, según su gravedad, con multa de \$ 100.00 a \$ 1,000.00

III. Las comprendidas en las fracciones III, IV, VII, XI, XII, XIII, XIV y XV, con multa de \$ 100.00 a \$ 10,000.00;

IV. Las comprendidas en las fracciones VII y IX, con multa de -
\$ 1,000.00 a \$ 20,000.00.

V. Las comprendidas en la fracción XVI, con multa de \$ 50.00 a
\$ 20,000.00, según su gravedad.

Este artículo quedó igual.

Si el o los responsables de una falta forestal fuesen insolventes, la multa se commutará por arresto, hasta quince días. En la Ley anterior - declaraba que la "autoridad forestal podrá arrestar por 36 hs. como castigo adicional.

De las faltas cometidas y del pago de las multas que se impongan son solidariamente responsables los titulares de los aprovechamientos, con los propietarios, usufructuarios, poseedores y contratistas; los remitentes con los consignatarios y portadores así como los vendedores con los compra-
dores de productos forestales.

La responsabilidad solidaria se exigirá a las personas menciona--
das sólo cuando se compruebe que han intervenido en la comisión de los he--
chos que constituyen la infracción.

Este artículo quedó igual.

Los instrumentos, equipos de toda índole, vehículos empleados en la comisión de faltas forestales, así como los productos forestales obteni-
dos, quedarán afectos al pago preferente de las multas. Cuando el infrac--
tor sea solvente y con arraigo, podrá nombrársele depositario de los bie--
nes.

Si los bienes a que se refiere el párrafo anterior se hallaren en poder del Servicio Forestal, se devolverán previo pago de la sanción impues-
ta o garantía a satisfacción de la autoridad forestal.

Los bienes y productos recogidos por la autoridad, serán rematados cuando los infractores no paguen las multas ni constituyan garantías a satisfacción, o cuando sus propietarios no los reclamen, en un término de 90 días. El producto del remate se ingresará al fondo forestal.

Este artículo quedó igual.

Los denunciantes y aprehensores, en los casos de faltas forestales, tendrán derecho a percibir el 25% del importe de las sanciones que ingresen efectivamente al fondo forestal.

Este artículo quedó igual.

Al reglamentar esta Ley, el Ejecutivo Federal fijará cuáles de las sanciones correspondientes a las faltas previstas podrán imponer los delegados forestales de las zonas o regionales, sujetas a revisión de la autoridad forestal superior. En los casos de revisión, esta última confirmará, disminuirá o aumentará la sanción. El reglamento determinará también los procedimientos que deban seguir las autoridades forestales para la comprobación de las faltas, para la imposición de las sanciones y el trámite de los recursos. Este artículo quedó igual.

La acción para perseguir las faltas forestales prescribe en un plazo de dos años, que comenzará a computarse a partir de la fecha en que se hubiesen cometido. La prescripción se interrumpe por cualquier actuación de la autoridad encaminada a esclarecer los hechos, fijar responsabilidad o aplicar las sanciones correspondientes. Estos artículos son nuevos.

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION DEL RECURSO FORESTAL

La administración forestal aunque formalmente se constituye en -- 1917 con la creación de la Dirección Forestal de Caza y Pesca, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento con anterioridad se habían dictado diversas medidas administrativas y éstas son más aparentes hacia los últimos años del siglo pasado con la época Porfirista; sin embargo, se tiene información de distintos ordenamientos emitidos desde 1510 hasta la Independencia. En el año de 1853 se crea la Secretaría de Fomento y en 1861 expide el primer "Reglamento para corte de árboles" documento que podría considerarse como la primera Ley Forestal de México Independiente, sin embargo -- se le cataloga como una reducción de la ordenanza de 1803 para el gobierno de los montes y arboladas y menciona la reforestación en especies de caoba y cedro rojo. (33)

En 1868 se pide a los Gobernadores de los estados que vigilen la explotación de los terrenos forestales de su jurisdicción. (34)

Así van surgiendo distintas reglamentaciones e instructivos siempre aplicables a terrenos nacionales excluyendo como era costumbre las propiedades privadas. (35)

Durante 1884 y 1887 surgen diversas disposiciones administrativas enviadas a los jefes de Hacienda pidiendo información sobre los permisos ex

 (33) Moncayo Rufz Francisco op. cit. p. 97.

(34) IBID p. 147.

(35) IBID p. 147.

pedidos en sus zonas y localidades para corta de árboles además de las cantidades recaudadas por tal concepto, mencionando el puerto de embarque por donde se hacían exportaciones. Igualmente se les solicita informes sobre las labores de reforestación realizada por los empleados forestales. (36)

Durante estas fechas se observa un particular interés en lograr un mejor y mayor control administrativo mediante el envío de órdenes, para que el personal de Hacienda remita copias de los permisos de corta que había expedido; también se requiere la presentación de las facturas de explotación que amparen las cortas realizadas. Con esta medida se inicia la práctica del "marqueo" del arbolado, mediante el uso de los sellos "M.N.P" o "M.P.P.", según provinieran los trazos de los montes nacionales o de los particulares. (37)

En 1882, por primera vez, se dictan medidas tendientes a reglamentar algunas condiciones de aprovechamiento aplicadas a los predios particulares, con atención especial al carboneo y pastoreo. Una innovación trascendental es la de proteger los manantiales y corrientes de aguas mediante áreas vedadas al aprovechamiento de 500 m a la redonda respectivamente, así como la prohibición de encender fogatas para evitar incendios forestales. En el mismo año al gobierno del D. F., se encarga de la administración de los bosques de su jurisdicción e indica a los de los Ayuntamientos que hagan igual con los que les corresponden. (38)

Hacia 1904 por fin se crea la Junta Central de Bosques, cuyas actividades se dirigieron al mejoramiento de los parques de la ciudad de México y a investigaciones realizadas en los bosques próximos. La "Junta Cen-

(36) IBID p. 89.

(37) IBID p. 89.

(38) IBID p. 90.

tral de Bosques es disuelta por el Presidente Díaz, y crea una oficina dependiente de la recién fundada Dirección General de Agricultura bajo la cual empezó a funcionar con el nombre de Departamento de Bosques, primer organismo oficial administrativo que queda bajo el mando del Ing. Quevedo. (39)

En plena crisis revolucionaria, en el año de 1914 se origina la idea de formar una dependencia oficial que se encargue de los asuntos forestales, así; "durante el régimen constitucional, en 1917, fue creada la Dirección Forestal de Caza y Pesca, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. (40).

En el año de 1924, el Presidente Carranza, dispone que esta dependencia burocrática tenga una mayor jerarquía... para atender los asuntos relacionados con los bosques.

La oficina funcionó sin cambio hasta el 29 de diciembre de 1934, fecha en que con base en un proyecto de "Plan Sexenal para los años de 1934 y 1940", se decretó la creación del Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca. (41)

La flamante dependencia quedó formada por ocho divisiones:

la División de Conservación Forestal integrada por tres secciones:

a) De las reservas forestales de la Nación; b) De bosques comunales y ejidales; c) De bosques particulares.

La División de Reforestación, formada por las secciones de: a) Registro y deslinde de terrenos para reforestación y b) De reforestación y vi

(39) IBID p. 90.

(40) IBID p. 97.

(41) IBID p. 100.

veros.

La División Silvopastoril, constituida por las Secciones Silvopastoril y de Protección contra Incendios. Revisión de Entomología y Fitopatología Forestal con dos secciones. División de Economía Forestal y Propaganda Científica con las secciones de: Estadística Forestal, Estudios económicos y Propaganda científica.

División de Enseñanza e Investigaciones forestales formada por el Instituto de Ingeniería Forestal, el Instituto de Investigaciones Forestales y la Escuela de Guardería Forestal.

División Jurídica y consultiva legal con dos secciones y la División Administrativa y de contaduría con dos secciones. (42)

En el "proyecto" se recomendó que el futuro servicio de caza y pesca estuviera controlado por el Departamento y que la pesca marítima se hiciera depender de la Secretaría de Economía; con estas dependencias, los objetivos a alcanzar fueron:

- I. La conservación de la riqueza forestal del país.
- II. La reforestación de las zonas devastadas; viveros, praderas naturales.
- III. La protección de la caza y pesca nacionales.
- IV. El control y adiestramiento; los parques nacionales, bosques y productos vegetales y animales de los terrenos nacionales.
- V. La protección de la flora y fauna silvestre del país.
- VI. La investigación, educación y propaganda, mediante la utilización de los siguientes servicios: a) Escuelas elementales y Superiores.
b) Explotaciones científicas. c) Estaciones y laboratorios hidrobiológicos

y psicológicas. d) Instituciones biológicas y laboratorios de sueros y vacunas antiponzoñosas. e) Museos Nacionales y locales de Historia Natural, parques zoológicos y serpentarios. f) Formación y distribución de colección pedagógica para las escuelas. (43)

Con el objeto de poder llevarse a cabo estas actividades, el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, fue integrado en esta fecha por la Jefatura del Departamento, una Oficialía Mayor y una Secretaría; las actividades propiamente técnicas quedaron a cargo del Servicio de Conservación Forestal, el Servicio del Vivero y Reforestación, el Servicio de Pastos y Hierbales Silvestres, el Servicio de Explotaciones e Investigaciones Científicas, el Servicio Jurídico y el Servicio Administrativo.

Por primera vez, la jerarquía del jefe de Departamento, lo incluye como integrante del Gabinete Presidencial, con lo que se logra un acercamiento y proyección de la política forestal relevante. (44)

Durante este período la tendencia de la administración forestal es definida por el espíritu conservacionista particular del grupo de técnicos que la encabeza; dentro de este marco, las acciones básicas fueron:

1.- La creación de Parques Nacionales; de dos existentes hasta ocho, desafortunadamente sin delimitaciones físicas, ni legales, lo que sólo las hizo nominales.

2.- La iniciación interna de actividades técnicas, en especial en el asunto de la protección y la conservación mediante reforestaciones.

3.- La definición de los fundamentos para una administración forestal y un servicio oficial.

(43) IBID p. 100.

(44) IBID p. 101

4.- La restricción de aprovechamientos no controlados, mediante la formación de asociaciones de productores.

Todo ello fue posible gracias a la autonomía que gozó el Departamento por lo que se le puede "considerar como la época de oro del Servicio Forestal" en el país, pues además de apoyo político, obtiene recursos económicos y amplia libertad de acción. (45)

Por razones políticas, el Departamento desaparece en el año de 1939, transformándolo nuevamente en la Dirección Forestal y de Caza. (46)

El giro radical de rumbo que se origina con el cambio de sexenio, genera unas condiciones difíciles para la administración forestal: la desaparición del Departamento Autónomo y la reintegración a la SAG, de la Dirección Forestal de Caza crea una independencia que se manifiesta en 1940 en una reducción de actividades. En 1943 se promulga la nueva Ley Forestal del 17 de marzo; se establece el "Día del Arbol" como celebración anual obligatoria y se decreta el establecimiento de las "Unidades Industriales de Explotación Forestal". (47)

En 1948 se aprueba una nueva Ley Forestal y desde el punto de vista administrativo, se crea el Fondo Nacional Forestal manejado por el Consejo Nacional Forestal, dependencia que se suprimió hacia 1951. (48)

Por disposición presidencial, en Acuerdo del 20 de enero de 1951, fue creada la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza que "se encargará de la conservación, mejoramiento y repoblación forestal y en general de las actividades correspondientes señaladas en la Ley Forestal. Mediante

(45) IBID p. 101.

(46) IBID p. 101.

(47) IBID p. 101.

(48) IBID p. 101.

esta dependencia se incrementaría la campaña de reforestación y se buscará que el servicio de inspección y vigilancia realice eficazmente su función.

La organización que se le dió a la Subsecretaría fue:

Dirección General Forestal y de Caza.

Dirección General de Conservación de Bosques y Reforestación.

Dirección General de Zonas Desérticas.

Instituto de Investigaciones Forestales. (49)

Por acuerdo superior a partir del 1º de marzo de 1951, se crean - en todas las Agencias Generales del país, las Delegaciones Forestales que - vienen a sustituir a las antiguas Secciones Forestales. Estas nuevas ofici - nas atenderán todos los servicios y tramitación de todos los asuntos relati - vos a la autorización y expedición de documentación y vigilancia del cumpli - miento de las disposiciones conexas. (50)

El año de 1958 se inicia una estructuración de la Subsecretaría, - basada a su vez en una nueva Ley Forestal, la de enero de 1960: se establece el Fondo Forestal y se realiza la programación para que participen de - las ganancias de los aprovechamientos forestales los habitantes del medio - rural. (51)

El Servicio Oficial se reestructura como sigue:

Direcciones Generales de Aprovechamientos Forestales, de Supervi - sión Técnica y Vigilancia, Protección y Repoblación Forestal, de la Fauna - Silvestre (que sustituye a la Dirección de Caza).

Instituto de Investigaciones Forestales.

Escuela de Guardas Forestales.

(49) IBID p. 101.

(50) IBID p. 102.

(51) IBID p. 102

Departamento Jurídico Consultivo., Departamento de Divulgación y Propaganda, Departamento de Control de Fondos Especiales, Delegación Administrativa.

Comité asesor de aprovechamientos forestales de los Ejidos y Comunidades.

Comisión de abastecimiento de durmientes. (52)

El cumplimiento a las disposiciones oficiales del Ramo en todo el territorio nacional se hace a través de las Delegaciones Forestales, los órganos representativos de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza que tienen encomendado ejercer en el campo todas las disposiciones legales técnicas y administrativas; para ello, con ciertas limitantes, desempeñan las funciones de cada una de las Direcciones que integran la Subsecretaría así por ejemplo, se encargan del trámite de las solicitudes sobre aprovechamientos forestales de la revisión de estudios dasonómicos, expedición de documentación, recepción de órdenes de pago sobre impuesto. Realizan el manejo de zonas protectoras, vedas y parques, viveros, actividades de repoblación y de prevención contra incendios. Efectúan la vigilancia permanente de los aprovechamientos, revisión y examen de la situación legal de los productos en tránsito e inspeccionan los almacenes, centros de concentración de productos y fábricas que emplean la madera como materia prima. (53)

Además, también expiden permisos de caza y vigilan el cumplimiento de las vedas y la conservación de la fauna silvestre.

Pese a lo reciente de la fecha que se indica puede considerarse que a partir de esta reorganización el servicio forestal nacional, propia--

(52) IBID p. 102.

(53) IBID p. 102.

mente inicia sus actividades administrativas y técnicas. (54)

Durante el sexenio 1964-70 hay nuevos cambios en el ámbito administrativo oficial; los principales son la creación de la Dirección General de Inventario Nacional Forestal y el Departamento de Asesoría Técnica, ambos como dependencias de apoyo, y en el Departamento se crea la Oficina de Finanzas y la de Visitadores. (55)

Las acciones sobresalientes son las siguientes:

1.- Un acuerdo presidencial para que se lleve a cabo el "Plan Nacional Forestal", bajo el auspicio y dependencia total de la SAG, y de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

2.- Se presenta un nuevo anteproyecto de la Ley Forestal (no decretada).

3.- La creación de PROFORMEX, en el área vedada del estado de Durango, organismo público descentralizado. Con esta creación se inicia la derogación de las medidas restrictivas para los aprovechamientos forestales. También han creado los siguientes organismos descentralizados: Vicente Guerrero, en el estado de Guerrero; APROFON, en una región del estado de Nayarit, PROFORTARAH, en regiones de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango.

4.- Se inician las actividades del Inventario Forestal a través de la Dirección General del Inventario Nacional Forestal, como organismo especializado oficial.

5.- Se realiza la III Convención Nacional Forestal, con la participación de la Asociación Mexicana de Profesionales Forestales y de la Cáma

(54) IBID p. 103.

(55) IBID p. 103.

ra Nacional de las Industrias Derivadas de la Silvicultura.

6.- Se levanta la veda del Estado de México a través de las actividades de PROTIÑBOS, Protectora e Industrializadora de Bosques. (56)

En el sexenio 1970 - 1976 se creó con objeto de mejorar la administración forestal, la Dirección General para el Desarrollo Forestal y se promueve una reestructuración a nivel nacional formando las Sub-Delegaciones de región, cuyo objetivo principal es auxiliar en una forma eficiente el manejo administrativo mediante la descentralización de servicios aparente. (57)

Con apoyo en las Direcciones de la Subsecretaría se establece el "Programa Nacional para el Desarrollo Forestal", en el cual se prevé como política básica la conservación del recurso a través del aprovechamiento e industrialización, como fuente de beneficio social. (58)

Se inicia la derogación de vedas estatales con bases en proyectos de desarrollo forestal que constituyen en sí, el "Programa Nacional para el Desarrollo". (59)

Por primera vez, se abre el panorama educativo especializado mediante la formación de diversas escuelas, tanto de forestales, como de industriales a diferentes niveles. (60)

En el Diario Oficial del 12 de agosto de 1977 se presenta la nueva estructura de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, la cual quedó integrada como sigue:

(56) IBID p. 103.

(57) IBID p. 103.

(58) IBID p. 103.

(59) IBID p. 103.

(60) IBID p. 103.

Dirección General de Aprovechamientos Forestales.

Dirección General de Control y Vigilancia Forestal.

Dirección General de Desarrollo Forestal.

Dirección General de Fauna Silvestre.

Dirección General de Información y Sistemas Forestales.

Dirección General de Organización de los Productos Agrícolas Forestales.

Dirección General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales.

Dirección General de Reservas y Areas de Recreación.

Instituto Nacional de Investigaciones forestales en el cual queda integrada la Dirección General de Investigación y Capacitación. -

(61)

Se le cambia nombre y algunas atribuciones a la Dirección de Protección y Repoblación Forestales y se modifica el Departamento de Parques Nacionales. Asimismo el Departamento de Divulgación Forestal y de la Fauna, cambia también de nombre por Departamento de Promoción y Extensión Forestal.

(62)

Continuando con la política del Gobierno anterior, la Dirección de Aprovechamientos Forestales, promueve sus acciones a través de 32 Delegaciones Forestales y de la Fauna, tres Sub-Delegaciones y cinco Delegaciones Regionales. (63)

A partir de 1976, se continúan elaborando los programas de desarrollo forestal, política que culmina con el presentado en 1978 que se propone:

(61) IBID p. 104.

(62) IBID p. 104.

(63) IBID p. 105.

1.- Aumentar la producción forestal para abasto interno y generación de exportables.

2.- General mayor volumen de empleos para los habitantes de los bosques y trabajadores del sector.

3.- Racionalizar el uso del recurso optimizando su aprovechamiento, conservación y mejora. (64)

Para lograr estos objetivos, se plantean las siguientes líneas de acción:

1.- Recursos forestales y aprovechamientos.- Establecer los servicios técnicos coordinados; acelerar la cuantificación del recurso; promover mejores técnicas y mayor utilización del árbol; aumentar el potencial productivo y desarrollar plantaciones; agilizar las tramitaciones y solucionar litigios y problemas socio-económicos.

2.- Recursos humanos.- Aumentar los empleos en áreas rurales; capacitar la mano de obra, promover inversiones, estimular el asentamiento del personal en el bosque.

3.- Investigación científica y tecnológica.- Aumentarla hacia aplicaciones prácticas, fomentar el desarrollo de tecnologías propias.

4.- Asistencia técnica.- Elevar la capacidad productiva, los sistemas de protección y el fondo del recurso.

5.- Recursos financieros.- Canalizar más recursos a la actividad forestal mediante el acceso y operación de crédito cuantificar los recursos necesarios para una aplicación productiva y dinámica.

6.- Organismos paraestatales.- Fomentar una mayor integración económica con ellos, evaluar su actividad y metas.

7.- Infraestructura.- Determinar los requerimientos para el desarrollo y cuantificar los indispensables para el bienestar del trabajador.

8.- Organización.- Promoverla entre los productores en las distintas fases de extracción, industrialización y comercio para compartir los beneficios, crear unidades forestales productivas y eliminar intermediaciones innecesarias.

9.- Industrialización.- Promover un mayor nivel de desarrollo e integración de la industria forestal para incorporar un mayor valor agregado a los productos, absorber toda la producción forestal, satisfacer el consumo nacional y disponer a largo plazo de productos para exportación; estudiar el mercado nacional de productos forestales para señalar líneas de producción industrial.

Determinar la cantidad de materia prima que requiere la industria para adecuar su suministro, promover la expansión del plantel industrial.

10.- Comercialización.- Disminuir hasta eliminar el déficit de la balanza comercial de productos forestales y establecer los canales para comercializar y distribuir los productos; cubrir con producción nacional lo que actualmente se importa.

Eliminar el déficit de la balanza comercial de productos forestales, comercializarlos y distribuirlos. También se promueven acciones para los recursos faunísticos y parques nacionales. (63)

Para ejecutar este programa, la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, ahora dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se reorganiza en las siguientes dependencias:

Dirección General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales.

y viveros .

X. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y con cursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastiza-- les y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

XVI. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVII. Fomentar y realizar programas de reforestación en coordina-- ción con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XIX. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y - estadística forestal;

XX. Organizar y administrar reservas forestales;

XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;

XXII. Promover la industrialización de los productos forestales.

()

B. El Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Re-- cursos Hidráulicos, publicado el 13 de septiembre de 1982, cuenta entre - otras cosas con una Subsecretaría Forestal y de la Fauna como unidad admi-- nistrativa encargada del subsector forestal y esta a su vez tendrá a su cargo las siguientes dependencias:

- Dirección General de Aprovechamientos Forestales.
- Dirección General de Control y Vigilancia Forestal.
- Dirección General de Desarrollo Forestal.
- Dirección General de Fauna Silvestre.
- Dirección General de Información y Sistemas Forestales.
- Dirección General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales.
- Dirección General de Reservas y Areas de Recreación.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.
- Unidad de Apoyo Técnico Forestal.

Artículo 14. La Dirección General de Aprovechamientos Forestales, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Llevar a cabo los trabajos topográficos y cartográficos necesarios para la elaboración de las cartas, mapas e inventarios forestales.
- II. Realizar los trabajos de campo necesarios para determinar las características cualitativas y cuantitativas de la vegetación forestal.
- III. Levantar y mantener actualizado el inventario forestal continuo y el catastro forestal nacional.
- IV. Formular estudios dasonómicos para proyectar y regular el aprovechamiento de los recursos forestales.
- V. Llevar a cabo estudios en coordinación con otras dependencias del ramo para el establecimiento de vedas, zonas protectoras y reservas.
- VI. Tramitar las solicitudes para aprovechamiento de recursos forestales, proponiendo las resoluciones procedentes para firma del Secretario.

rio previa aprobación de la Dirección General Jurídica.

VII. Establecer las normas y condiciones que deban regir en materia de aprovechamiento forestal.

VIII. Llevar el Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal de conformidad con las normas y disposiciones que al efecto dicta la Dirección General Jurídica.

IX. Fomentar el cultivo del bosque a través del cambio de la explotación a una silvicultura de tipo racional e intensiva.

X. Dar asistencia técnica a las áreas de silvicultura y ordenación de montes, así como en todos aquellos aspectos relacionados con la extracción y aprovechamiento de productos forestales.

XI. Formular los estudios, planes y programas de trabajo relacionados con la prevención, combate y erradicación de plagas y enfermedades de la vegetación forestal.

XII. Localizar las plagas y enfermedades que afecten a la vegetación forestal y fijar las normas y procedimientos, y adoptar las medidas para su combate, control y erradicación.

XIII. Establecer los planes, programas y medidas que sean convenientes, para prevenir los incendios forestales, así como aquellas que sean necesarias para evitar su iniciación y propagación.

XIV. Estudiar y proyectar las brechas y caminos forestales, así como encargarse de su construcción en los aprovechamientos que se proyecten o realicen en terrenos nacionales, reservas forestales, zonas protectoras y de recreación.

XV. Establecer normas y recomendaciones para la apertura de brechas forestales y la extracción de trocería, leñas y productos no mader-

bles, tendiente a buscar una mayor eficiencia.

La Dirección General de Aprovechamientos Forestales conserva la misma denominación desde la fecha de su creación en el año de 1959; lo que ha cambiado ha sido su estructura, adecuándola cada vez a las condiciones y necesidades que en materia de administración forestal requería el país.

La reestructuración última de la Dirección se operó en 1981, al igual que otras dependencias de la Subsecretaría del Ramo, con el fin de favorecer la descentralización administrativa que se realizaba en el Gobierno Federal y adecuarla al Plan Global de Desarrollo.

Bajo estas condiciones las funciones a cumplir, básicamente concluyen en tres aspectos.

- Planeación y control de los aprovechamientos bajo lineamientos y normas dictadas por la autoridad así como la observancia de los requisitos técnicos establecidos, tendientes a la conservación del recurso forestal.

- Revisión y dictaminación de las propuestas de aprovechamiento de las distintas especies forestales existentes, para derivar la procedencia de la expedición de los permisos respectivos.

- Asistencia técnica de las áreas operativas para lograr el racional y óptimo aprovechamiento del recurso, propiciando la participación de los propietarios y poseedores en su utilización, protección y fomento.

Para lograr este último propósito se han apoyado las acciones en las experiencias que sobre manejo forestal se han tenido en el pasado, adoptando los puntos positivos que permitan mayor agilidad en la administración de las áreas arboladas.

Se crearon Unidades de Administración Forestal y Delegaciones de

Región que permiten una mayor presencia de los especialistas de la materia en las áreas de operación. Las primeras están establecidas en catorce entidades del país, las segundas en nueve. El propósito en ambos casos, es similar; favorecer la agilidad en la prestación de la asistencia técnica.

Cada una de las entidades del país, así como el Distrito Federal tienen la respectiva Jefatura de Programa Forestal y de la Fauna para la atención inmediata de los problemas de cada zona.

El regionalizar las áreas forestales para facilitar su manejo permite a la vez establecer el grado de responsabilidad de quién se encuentra al frente de las mismas y facilita la determinación de avance en los programas diseñados para cada región.

Para el año de 1982 el número de permisos forestales será de 2308 para un aprovechamiento de 19695 millones de metros cúbicos, de los cuales 11.170 millones, serán de pino. La cifra correspondiente al aprovechamiento de esta especie se ha mantenido prácticamente igual a la de 1979. Lo que ha variado es el número de permisos, ya que en 1977 solo ascendió a 631. La diferencia en este aspecto está básicamente relacionada con la política que se ha seguido para propiciar que los propietarios y poseedores participen directamente en su aprovechamiento.

Entre los productos del semidesierto, los volúmenes autorizados para el aprovechamiento de hierba de candelilla muestran una ligera alza durante el período de 1977 a 1980. Para 1982 se autorizó el aprovechamiento para producir 4036 toneladas de cera; esto representa un incremento de 100% con relación a 1977. En estos aprovechamientos se efectuó la expedición de los permisos a los propietarios y poseedores.

Los trabajos realizados para el cambio de uso del suelo en las -

distintas latitudes del país, obedecieron básicamente a la necesidad de producir granos básicos, ampliando las áreas agrícolas donde la actividad aseguraba mayores perspectivas.

Una de las acciones ejecutadas con mayor interés fue la relacionada con la aplicación de técnicas silvícolas intensivas, para aprovechar al máximo las potencialidades productivas del recurso forestal, mejorando las características cuantitativas y cualitativas de las masas arboladas.

Estos trabajos que habían tenido antecedentes, a nivel experimental en años anteriores, empezaron a intensificarse a partir de 1977 en distintas regiones del país. Cada año la cifra de la superficie sometida se ha venido incrementando, a tal grado, que para 1982 la superficie bajo tratamiento alcanzó la cifra de 920 mil hectáreas, con una producción nacional maderable. El resto se ha venido generando mediante la aplicación de los métodos tradicionales de manejo forestal que tienden a cambiarse gradualmente.

Las áreas bajo control técnico corresponden básicamente a las entidades que sustentan vegetación de clima templado-frío. Ya existen las propuestas y se están realizando los estudios para que la organización técnica pueda aplicarse en el futuro inmediato a las zonas cálido-húmedas del país. Existen ya, los trabajos encaminados a lograr este propósito en las zonas semidesérticas, tendientes a preservar la vegetación forestal cuyo uso inadecuado pone en peligro la existencia de algunas especies. (67)

(67) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 1982. Memoria - 1977 - 1982. Volumen III; Dirección General de Información y Relaciones Públicas. p. 132.

Artículo 24.- La Dirección General de Control y Vigilancia Forestal atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar el cumplimiento de las condiciones específicas que contengan los permisos, autorizaciones y concesiones que otorgue el Secretario para aprovechamientos forestales, instalación y aprovechamiento de patios de concentración de productos forestales, bodegas, madererías, fábricas, plantas de beneficio y otras similares.

II. Vigilar que el transporte de productos forestales se realice de acuerdo con las normas legales y administrativas que lo regulen.

III. Llevar a cabo las investigaciones que le sean ordenadas por las autoridades del ramo, en relación con las denuncias que se presenten respecto a violaciones a los ordenamientos forestales y de caza.

IV. Coordinar las actividades de la Delegación Forestal del Valle de México.

V. Organizar, dirigir y controlar los servicios de vigilancia, inspección y defensa forestal y de fauna para el cumplimiento de obligaciones establecidas en los roles correspondientes.

VI. Instruir y resolver, con la intervención de la asesoría legal de la Dirección Jurídica, los expedientes de infracción a las leyes forestales y de caza y sus reglamentos.

VII. Remitir a la Dirección General Jurídica los expedientes relacionados con la aplicación de las disposiciones legales que regulen el ramo, para los efectos de que supervise su procedencia legal.

La vigilancia de los recursos forestales y de la fauna, ha sido una importante preocupación de todas las administraciones que han tenido la responsabilidad de su cuidado, por tal motivo al fusionarse la Secretaría -

de Agricultura y Recursos Hidráulicos y con base en la Reforma Administrativa, las autoridades del Ramo dispusieron que la Dirección General de Supervisión Técnica y Vigilancia Forestal, se constituyera como Dirección General de Control y Vigilancia Forestal, definiéndose sus funciones en el Re-glamento Interior de la SARH publicado en el Diario Oficial de la Federa---ción, el 12 de agosto de 1977.

Fue necesario obtener la información que nos permitiera conocer - detalladamente la situación que prevalecía en la organización y operación - de los servicios de vigilancia en la República, para estar en condiciones - de jerarquizar las prioridades sobre la problemática detectada e iniciar el proceso de reorganización para mejorar resultados.

En el transcurso de la presente administración se fueron obteniendo los recursos necesarios para estructurar las oficinas centrales y forá--neas, contratando en las primeras, al personal profesional técnico y admi--nistrativo debidamente preparado así para apoyar satisfactoriamente al personal oficial radicado en las 32 entidades federativas del país. Posteriormente se procedió a la reorganización de las unidades operativas regionales determinando que las acciones de vigilancia se dieran en forma directa en - las áreas forestales y se cuidara el legal abastecimiento a las plantas de transformación primaria, que consumen madera en rollo. Para ello, se han - instalado 38 campamentos y reestructurado 230 sectores, definiendo los puestos y responsabilidades de los elementos de vigilancia, modificando favorablemente sus percepciones y paulatinamente estén en mejores condiciones de cumplir con su responsabilidad.

Finalmente, mediante la capacitación, reuniones periódicas de trabajo y evaluación, el personal de vigilancia está modificando su actitud -

con respecto a la responsabilidad que se le ha encomendado, mejorando en forma constante sus acciones en beneficio del recurso forestal y de la fauna. (68)

Artículo 25.- La Dirección General de Desarrollo Forestal atenderá los siguientes asuntos:

I. Determinar las normas y formular planes y programas que permitan el óptimo aprovechamiento y fomento de los bosques y recursos naturales asociados.

II. Coordinar y evaluar programas y proyectos relacionados con el desarrollo forestal.

III. Realizar los estudios y establecer las normas y procedimientos para fijar los precios que deban asignarse a la madera en pie, a los durmientes y en general, a los productos forestales, coordinando estas actividades con la Dirección General de Aprovechamientos Forestales.

IV. Emitir opinión sobre las solicitudes de importación y exportación de productos forestales.

V. Emitir opinión sobre la localización y características, programas de integración y expansión de las instalaciones industriales que aprovechen productos forestales o pretendan aprovecharlos.

VI. Difundir el desarrollo de proyectos y adelantos industriales que realicen en materia forestal en el país.

VII. Proporcionar asesoría técnica a las industrias forestales, cuando la soliciten.

VIII. Diseñar sistemas de organización que coadyuven a mejorar la

eficiencia de los servicios técnicos forestales, con el objeto de simplificar su programación, supervisión y control.

IX. Coordinar sus actividades con las de organismos forestales, federales o estatales y de las empresas interesadas en la utilización de los bosques, para incrementar los resultados en materia de derecho rural de las zonas forestales.

X. Proponer al Subsecretario correspondiente la celebración y organización de congresos, ferias, exposiciones y concursos silvícolas, en coordinación con la Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

La Subsecretaría Forestal y de la Fauna a través de la Dirección General para el Desarrollo Forestal, tiene como funciones, entre otras:

Promover la participación directa y organizada de dueños, poseedores y habitantes de las áreas forestales en los procesos de producción, transformación y comercialización, brindando para ello asesoría y apoyo para la capacitación, registro y operación técnico-operativa, para la integración, constitución, registro y operación de formas asociativas eficientes, rentables y que tiendan a la autogestión. Crear a través de estas acciones una conciencia ecológica en el sector social que habita en las áreas boscosas, para que gradualmente, se conviertan en silvicultores. En todo este proceso es menester establecer mecanismos que aseguren la distribución equitativa de los beneficios derivados de la actividad forestal entre los dueños y poseedores del recurso bosque.

De 1977 a la fecha (marzo de 1982), se produjeron 896 100 M³ para apoyar a los dueños y poseedores del bosque en las labores de extracción de sus productos forestales; se construyeron 752 kilómetros de brechas forestales, con lo cual, aparte de facilitar la extracción de los productos silví-

colas, se comunicó a las comunidades y pueblos de la región,

Bajo técnicas modernas de manejo forestal, intervinieron 210,575 hectáreas forestales, garantizándose así, la conservación y mejoramiento del recurso forestal.

Los empleos permanentes generados en la producción de materias primas ascendieron a 4,230. En el renglón de capacitación operativa, se instruyó a 1,109 técnicos y 4,216 dueños o poseedores del recurso forestal, con lo cual se demuestra que el bosque representa un ingreso adicional a sus dueños o poseedores.

Para lo que resta de 1982, se producirán 500,000 M³, se intervendrán 150,000 hectáreas forestales, se generarán 3,600 empleos permanentes en la producción de materias primas, se capacitarán a 220 técnicos a 800 dueños o poseedores del recurso forestal.

En el renglón de organización de productores, se organizaron y pusieron en operación 120 Unidades Productoras de Materias Primas Forestales, incluyendo pequeños propietarios y 20 organizaciones superiores.

Se realizaron 96 asesorías al sector de productos forestales y se efectuaron 91 evaluaciones para mejorar la operación de los productores silvícolas. Durante 1982 se constituirán 18 organizaciones superiores y se brindarán 40 asesorías.

La asesoría se brindó a la industria instalada o por instalar para coadyuvar a la consolidación de esta actividad a través de mejoras en los sistemas productivos. A los grupos operativos regionales se les asesoró en materia de comercialización y precios de productos forestales. (69)

Artículo 30.- La Dirección General de Fauna Silvestre, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Llevar a cabo los estudios necesarios para conservar, proteger, propagar y aprovechar la fauna silvestre del país.

II. Levantar y mantener actualizado el inventario de la fauna silvestre.

III. Realizar los estudios para el establecimiento de centros de investigación refugios, reservas, cotos de caza, albergues y monumentos naturales de la fauna.

IV. Expedir los permisos de caza y los relativos al estudio e investigación de la fauna silvestre.

V. Elaborar y fijar los cuadros de vedas y aprovechamientos de las diversas especies de la fauna.

VI. Analizar conjuntamente con las Secretarías de Comercio y de Hacienda y Crédito Público los programas de importación y exportación de animales silvestres y productos cinegéticos, de acuerdo con la Ley Federal de caza.

VII. Vigilar que la explotación y aprovechamientos de la fauna silvestre se efectúe de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes y en los términos de los permisos expedidos.

VIII. Establecer las normas para la reglamentación y promoción de las actividades cinegéticas con vistas a la captación de recursos financieros por concepto de otorgamientos de permisos.

IX. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la fauna.

X. Administrar y vigilar que los recursos obtenidos de las organizaciones cinegéticas se destinen al incremento y mejoramiento de la acti-

vidad y la especie.

XI. Estudiar, proyectar y realizar actividades que fomenten el aprovechamiento económico de la fauna silvestre.

La Dirección General de Fauna Silvestre, llevó a cabo en los últimos años, diferentes programas encaminados a la protección, fomento, conservación y aprovechamientos faunísticos, obteniéndose, entre otros, los resultados siguientes:

- Se llevó a cabo el censo faunístico a nivel nacional, lográndose identificar a 62 especies de aves y mamíferos en el Estado de Sonora, también se identificaron especies de alto valor económico y cinegético como el borrego cimarrón en Baja California Norte y Sur, del cual se realizaron además muestreos continuos.

- Se concentran en el laboratorio central las colecciones científicas de aves, mamíferos, reptiles y anfibios para su estudio y conservación, además gracias a estudios realizados se logró la reproducción en cautiverio del venado cola blanca, así como también establecer con las especies acuáticas migratorias y residentes las medidas para su adecuado aprovechamiento.

- Se decretaron 30 zonas de reserva, que sirven de refugio para la conservación y fomento de la fauna silvestre y además se está trabajando en el Desierto de Vizcaíno, para la protección del berrendo.

- Para determinar el aprovechamiento cinegético de la paloma de alas blancas se desarrollaron estudios sobre los ciclos biológicos y dinámica poblacional; así como también la evaluación técnica de las aves canoras y de ornato que es fundamental para determinar las tasas de aprovechamiento.

- La cacería de patos es organizada en gran escala por esta Direc

ción que también determinó que el guajolote ocelado, es una especie que requiere permiso especial de cacería.

- Para el programa de producción de fauna silvestre se cuenta con el criadero de tekax en Yucatán; además con albergues cinegéticos que son parte fundamental en la organización y servicio de cacería.

- La concientización en los centros de educación media, así como la participación en ferias y exposiciones, y la difusión a través de medios masivos de comunicación, permite entre la población humana el conocimiento del recurso que ayuda a su conservación. (70)

Artículo 35.- La Dirección General de Informacoón y Sistemas Forestales atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Recabar, elaborar u actualizar los inventarios y estadísticas relacionados con las actividades forestales.

II. Diseñar los sistemas y modelos para el análisis de la información siguiendo los lineamientos que en materia de informática señale la Dirección General de Organización y Métodos.

III. Analizar en coordinación con las otras dependencias de la Secretaría, la información para racionalizar la toma de decisiones:

IV. Difundir la información estadística en las Direcciones que lo requieran, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

V. Proporcionar la información que le soliciten las diferentes unidades orgánicas de la Secretaría.

Los antecedentes de la DGISF, comprenden, por una parte, un diagnóstico sobre el manejo de información forestal previo a la creación de la

(70) IBID p. 199

(71) IBID p. 199

dependencia en 1977; y por la otra, la ubicación de esta nueva área de servicio dentro de la Reforma Administrativa. En este contexto, se establece la estructura original compuesta por las Subdirecciones de Informática y -- Sistemas, con las áreas de actividad de: captura, integración de informa--- ción, consulta, análisis de decisiones y administración interna.

Las funciones de la Dirección, tomadas del Reglamento Interior de la SARH se describen con respecto a cada área de actividad; anotando aque-- llas que se le agregaron, a lo largo del sexenio pasado correspondientes a: Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal, (que con anterioridad -- estaba contemplado dentro de la Dirección General de Aprovechamientos Fores-- tales), Archivo General y a los procesos de planeación y organización de la SFF.

Los programas, se analizan en términos de su impacto en la admi-- nistración de información, planeación y organización en el subsector fores-- tal.

Y finalmente, los resultados se presentan con referencia al proce-- so evolutivo de cada área de actividad de la Dependencia, durante la presen-- te administración. Asimismo, se cuantifican estos resultados, haciendo una comparación de su crecimiento anual.

Artículo 46.- La Dirección General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Llevar a cabo los estudios y formular los planes y progra-- mas sobre manejo de suelos en los terrenos forestales, a fin de proteger -- las cuencas hidrológicas, los suelos mismos y sus cubiertas vegetales.

II. Realizar los trabajos de conservación, protección y mejora-- miento de suelos forestales.

III. Localizar, en coordinación con la Dirección General de Sanidad Vegetal, las plagas o enfermedades que afecten la vegetación forestal y preveer su combate, control y erradicación inmediatos, aplicando las disposiciones relativas de manejo de suelos.

IV. Coordinar las actividades de manejo de suelos forestales con otras dependencias de la Secretaría que tengan a su encargo funciones de manejo de suelos.

V. Fomentar y administrar el establecimiento de viveros y campos de experimentación y demostración forestal.

VI. Administrar los viveros que instale y administre la Secretaría.

VII. Dar asistencia técnica en materia de viveros y de repoblación forestal.

VIII. Llevar a cabo estudios, formular y realizar programas de plantaciones forestales comerciales.

IX. Establecer normas y procedimientos para la ejecución de todos aquellos trabajos que exijan de la alteración o representen una modificación material a los bosques y recursos asociados, como los suelos, manantiales, paisajes, entre otros y vigilar su aplicación.

Teniendo como marco de referencia, los objetivos centrales de esta Dirección - proteger, fomentar, restaurar y propagar los recursos silvícolas se han creado programas operativos, con cobertura nacional, para atender y atenuar la problemática que se ha edificado en torno al recurso bosque, a través de la ejecución de prácticas de reforestación de manejo de suelos, de plantaciones forestales para uso industrial, de viveros de zonas protectoras, de prevención y combate de incendios y de sanidad forestal.

Una parte importante de los logros obtenidos se basa en la comuni-
cación que promotores y técnicos de esta Dirección han conseguido estable--
 cer con los grupos campesinos y en las posibilidades de identificación de -
 los intereses de los campesinos, que permite que las acciones sean corres--
 pondientes a sus expectativas.

Factores como el uso de los recursos propio, el apoyarse en la or-
ganización campesina y el favorecer o generar una cultura ecológica fores--
 tal han propiciado el que la comunidad participe en forma entusiasta en los
 programas que se realizan, sobre todo en las etapas de seguimiento.

De acuerdo con su organización técnico-administrativa, la Direc--
 ción General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales se encuentra es-
tructurada en una Subdirección General y tres Subdirecciones: Reforestación,
 Manejo de Suelos Forestales y Protección, para cumplir con la actividad nor-
 mativa que le ha sido asignada dentro del ámbito de sus funciones.

Existen superficies con vocación forestal que tienen distintos --
 grados de erosión y que no solo no aportan beneficios, sino que en ocasio--
 nes dañan otras actividades de la economía nacional.

Los terrenos que los campesinos ponen a disposición para realizar
 acciones de reforestación en muchas ocasiones son improductivos. Con el --
 fin de reintegrarlos a la producción, revertir el proceso de erosión y dis-
 minuir los daños que causa, se llevan a cabo trabajos y esfuerzos con obje-
 to de que a través del bosque, la comunidad obtenga productos y servicios -
 para su bienestar.

En términos generales, en el área de reforestación se atienden as-
pectos como la obtención del Germoplasma requerido, la producción y la plan-
 tación de árboles.

Artículo 47.- La Dirección General de Reservas y Areas de Recreación atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar los estudios para destinar a fines recreativos, reservas forestales de flora y fauna terrestres, jardines botánicos, zoológicos, colecciones forestales, y áreas equivalentes

II. Fomentar la creación y administrar las reservas forestales, de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y áreas equivalentes destinados a la recreación.

III. Intervenir de conformidad con la ley y ordenamientos forestales en los trabajos de aprovechamiento forestal en zonas de recreación, parques nacionales y áreas equivalentes.

IV. Proyectar y dirigir las obras de acondicionamiento en las zonas de recreación y áreas equivalentes.

V. Fijar las normas que deben regir las vedas, reservas, zonas de protección forestal y vigilar su cumplimiento en áreas de recreación, -- parques nacionales y áreas equivalentes.

VI. Llevar el registro y control de la conservación de árboles históricos y notables en el Territorio Nacional.

A la Dirección General de Reservas y Areas de Recreación, en resumen se le asignaron las funciones correspondientes a la protección y conservación de los recursos naturales del país y el fomento de la recreación en áreas naturales.

Los programas fundamentales desarrollados durante la pasada Administración fueron:

Estudio e integración de Planes Rectores del desarrollo de reservas y áreas de recreación, para favorecer la conservación de los recursos -

naturales simultáneamente con la satisfacción de la demanda de recreación y educación en áreas naturales, y la generación de fuentes permanentes de ingresos para la población regional.

Regularización de la tenencia de la tierra a fin de controlar el uso del suelo o proteger los recursos naturales.

Elaboración de diversos proyectos de equipamiento recreativo, ajustados a las condiciones particulares de las diferentes áreas.

En forma prioritaria se fomentó la creación de nuevas zonas de protección forestal considerando su importancia ecológica regional, y valor científico y recreativo.

Contratación de personal profesional para reforzar la administración de las áreas a cargo de la Dirección.-

Contratación de guardas forestales para intensificar la vigilancia forestal e incrementar la seguridad para los visitantes.

Como resultado de los programas anteriores:

Se integraron 12 Planeas Rectores para distintas áreas de reservas y áreas de recreación en 7 Estados de la República.

Se integraron los expedientes de expropiación para dos áreas de reserva y los catastros de siete áreas, con lo que ha sido posible controlar el uso del suelo y ordenar las acciones de administración.

Se ejecutaron trabajos de remodelación, de abastecimiento de agua potable, de conservación de las instalaciones existentes y topográficos.

Se logró la creación de 16 Zonas de Protección Forestal en todo el país con una superficie total de 30422 has.

Se incrementó en un 119% el personal en las áreas de reservas y recreación.

Se aumentó la eficacia de la vigilancia forestal mediante una mejor organización, aún cuando sigue siendo limitada en relación con la superficie a cubrir.

Se elaboraron 10 reglamentos interiores para las áreas de reserva y recreación, abarcando las zonas con mayor demanda turística.

Se incrementó la captación de ingresos en las áreas de recreación en un 17% medio anual hasta 1981 y para 1982, se considera un incremento superior al 100%.

Los logros alcanzados en este período sientan las bases para la realización de las acciones futuras que se realicen para la protección de los recursos naturales de la Nación y el desarrollo de áreas recreativas en ambientes naturales. (73)

Artículo 57.- Corresponde al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales:

I. Proponer las normas que sean convenientes conservar y proteger los recursos forestales y lograr su mejor y mayor rendimientos.

II. Llevar a cabo la investigación ecológica de los recursos forestales y elaborar los estudios correspondientes.

III. Estudiar, en sus distintos aspectos, y según su naturaleza los recursos forestales del país y elaborar los mapas de las correspondientes áreas de dispersión para fines de investigación.

IV. Realizar los trabajos necesarios para establecer el rendimiento y la importancia económica de los recursos forestales, mediante la anatomía, identificación, pruebas físicas y mecánicas, secado, preservación química de la madera, así como de la vegetación no maderable.

V. Divulgar el resultado de sus investigaciones.

VI. Asesorar a la Secretaría, científica y técnicamente en materia forestal.

VII. Prestar asistencia técnica en materia de inventarios forestales.

Durante el período de 1977-1982 pasó por el proceso de dos reestructuraciones, la primera se efectuó en 1977 y la segunda en 1981; estas dieron como resultado el fortalecimiento de las actividades de capacitación y la incorporación del Inventario Nacional Forestal.

En su aspecto programático actualmente se manejan cuatro programas, a saber Investigación y Desarrollo Experimental en el Sector Agropecuario y Forestal, Desarrollo de Recursos Humanos, Planeación y Administración, y cuyos objetivos son los que a continuación se describen:

Investigación y Desarrollo Experimental en el Sector Agropecuario y Forestal; tiene como objetivo realizar, coordinar y promover las actividades técnicas y científicas, mediante la ejecución de proyectos de investigación que den resultados que contribuyan al desarrollo integral del Subsector, optimizando el aprovechamiento de sus recursos en beneficio del país, generando nuevos proyectos de trabajo, elevando la productividad de los recursos forestales y faunísticos a través de su producción, conservación y fomento.

Desarrollo de Recursos Humanos: tiene como principal objetivo el impulsar, promover y organizar la formación del personal técnico especializado, que requiera el aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos forestales, incorporando al Sistema Educativo Forestal, la capacitación de obreros y campesinos, contribuyendo así a vincular al sistema educativo con el productivo, el científico y el tecnológico.

Planeación: este programa tiene como objetivo el efectuar los estudios de cuantificación de los recursos forestales, así como efectuar los análisis socioeconómicos que permitan darnos a conocer las características bajo las que se está desarrollando el Subsector Forestal, con el fin de promover alternativas que permitan su desarrollo integral.

Administración: su objetivo es definir, conducir y coordinar las actividades de investigación y capacitación forestal, a fin de alcanzar los objetivos específicos del Instituto, siguiendo los lineamientos básicos -- planteados por el Subsector en el Programa Nacional de Desarrollo Forestal, e implantando los sistemas y procedimientos administrativos que permitan la correcta ejecución de los trabajos que se realicen, acordes con el programa de reforma administrativa del Sector Agropecuario y Forestal y presentando los servicios técnicos y administrativos necesarios para la buena ejecución de los programas sustantivos.

Por último dentro del documento que se presenta se ha pretendido destacar los resultados más relevantes obtenidos durante 1977-1982. En este capítulo se señalan los resultados en orden programático, permitiendo de esta manera ubicarse en el contexto de todo el trabajo que se presenta. -
(74)

Artículo 60.- La Unidad Coordinadora de la Actividad Forestal Parastatal atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Preparar el proyecto de Programa General de Desarrollo de la Industria Forestal, incluyendo programas normativos para la industria parastatal e inductivos para la industria privada.

II. Proponer programas operativos derivados del Programa General de Desarrollo de la Industria Forestal, que especifiquen los requerimientos de recursos para su instrumentación.

III. Determinar los mecanismos adecuados para que por conducto de la Industria Forestal Paraestatal se regulen las relaciones productivas forestales.

IV. Promover los estímulos y apoyos que puedan proporcionar otras dependencias al desarrollo de la Industria Forestal.

La Unidad Coordinadora de la Actividad Forestal Paraestatal inicia formalmente sus actividades solo a partir de los dos últimos años del sexenio 1976- 1982.

Sus principales funciones son las de planeación, evaluación, regulación, control y fomento de la actividad forestal paraestatal a fin de contribuir al aumento de la producción de la Industria Forestal.

Orgánicamente está integrada por una Dirección General, una Subdirección General, Secretaría Técnica, Unidad de Programación y Presupuesto, Jefatura Administrativa, tres Subdirecciones de Area y nueve departamentos.

En cumplimiento de sus funciones de planeación, tiene a su cargo la elaboración y actualización permanente del Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Forestal, el cual, inserto en el Sistema Nacional de Planeación, norma en el Sector Público e induce en el Sector Privado el cumplimiento de las metas nacionales de desarrollo de la industria forestal.

A través de sus funciones de regulación y control, la Unidad coordina y vigila el correcto funcionamiento de las entidades que integran el Subsector, en sus aspectos financiero, administrativo, de producción, de abastecimiento y comercialización.

Mediante el análisis y evaluación de los informes periódicos que las entidades del Subsector deben presentar a sus respectivos Consejos de Administración o Comités Técnicos, la Unidad, por intermedio de los representantes de la SARH coordina y propone medidas conducentes a transformar en acciones concretas la política nacional en materias relativas a la actividad de la industria forestal.

A través de sus funciones de fomento, la Unidad promueve la inversión Pública y privada así como el proceso global de industrialización, con fines de aumento de la producción.

En cumplimiento de este objetivo, la Unidad pone especial énfasis en el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la participación de los poseedores del recurso en los procesos productivos.

Junto con promover la coordinación de las entidades que componen el Subsector, la Unidad apoya los procesos de su integración vertical y horizontal a fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos físicos y humanos disponibles.

Finalmente, en sus tareas de fomento, la Unidad promueve el empleo de la madera en actividades industriales no convencionales y el consumo e industrialización de especies hasta ahora no utilizadas.

Como logros concretos de la Unidad, en los dos años de su existencia, pueden señalarse: su propia estructuración; estructuración del Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Forestal; creación de sistemas para la regulación y el control de las entidades forestales paraestatales; reestructuración de los consejos de Administración y Comités Técnicos de las entidades, posibilitando a través de sus modificaciones una mayor y más eficiente participación del ejecutivo en el ejercicio de sus funciones normativas y -

de coordinación; fomento de las inversiones en el subsector; integración horizontal o vertical de algunas empresas, racionalizando así el uso óptimo de los recursos y promoción de nuevos usos de la madera y utilización de nuevas especies hasta ahora no comerciales.

Lista de Entidades Paraestatales del Subsector Forestal.

- Organismos Públicos Descentralizados
- Productos Forestales Mexicanos.
- Productos Forestales de la Tarahumara
- Forestal Vicente Guerrero
- Promotora del Maguey y del Nopal

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

- Aserraderos Técnicos Nacionales, S. A.
- Aserradero Pápalo, S. A.
- Chapas y Triplay, S. A.
- Fomento Industrial, S. A. de C. V.
- Industrial Maderera Etila, S. A.
- Industrias Forestales Integrales, S.A.
- Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A.
- Productos de Maderas Finas, S. A.
- Resinera Ejidal de Michoacán, S. A.
- Servicios Forestales, S. A.
- Silvícola Magdalena, S. de R. L.
- Silvícola de las Chimalapas, S. de R. L.
- Triplay de Palenque, S. A.
- Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.

Fideicomisos

- Fideicomiso para el Aprovechamiento de Utilizables de Uxpanapa.
- Fideicomiso para el Desarrollo del Plan de Estructuración de -- Bosques Artificiales.
- Fideicomiso para la Explotación de la hierba de Candelilla.
- Fideicomiso que tendrá por objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule natural.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.
- Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.
- Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Crédito a la Forestal F.C.L.
- Fondo Candelillero.
- Fondo Forestal. (75).

Artículo 61.- La Unidad Coordinadora de Programación, Presupuesto y Evaluación atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Asesorar a las unidades administrativas forestales centrales y regionales en la elaboración de sus programas y presupuestos.

II. Integrar a nivel nacional la propagación en materia de desarrollo forestal.

III. Proporcionar a las unidades administrativas el apoyo técnico necesario para la formulación de sus programas presupuestarios.

IV. Integrar el proyecto de presupuesto anual que deba asignarse a la programación forestal y, en su caso evaluar la adecuada aplicación de

los presupuestos que se asigne a los programas respectivos.

V. Evaluar periódicamente los resultados obtenidos en la ejecución de los programas forestales y proponer las recomendaciones para corregir desviaciones programáticas que se detecten.

Como resultado de la Reforma Administrativa del Sector Público, la Subsecretaría Forestal y de la Fauna tuvo la necesidad de crear un organismo encargado de coordinar la planeación, programación, presupuestación y evaluación subsectorial, denominado inicialmente Coordinación del Programa Nacional de Desarrollo Forestal y a partir de 1981 debido a la reestructuración interna pasó a ser la Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación.

Entre los principales resultados alcanzados por esta dependencia durante el período 1977-1982 destacan:

Programa Nacional de desarrollo forestal.

En 1977 se inició la planeación del Subsector Forestal a través de la instrumentación del Programa Nacional de Desarrollo Forestal, desde entonces se ha avanzado sustancialmente en la afinación de este instrumento al introducir técnicas de análisis e investigación y lineamientos enmarcados dentro del Sistema Nacional de Planeación. Los programas contienen fundamentalmente un diagnóstico que muestra la situación real de la actividad forestal, dándose tratamiento especial a la industria forestal, así como los objetivos y metas por alcanzar y estrategias a seguir.

Programación y presupuestación central y regional.

En base a la técnica del Presupuesto por Programas y con el establecimiento de lineamientos específicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de la presente Administración se ha abordado el pro-

ceso de programación - presupuestación, coordinando por parte de esa Unidad el proceso tanto a nivel central como regional, integrándose en forma paralela los cuadros técnicos y la información necesaria para optimizar los resultados alcanzados. Este proceso se ha organizado contemplando las siguientes fases: a) Captación preliminar de información programática-presupuestaria; b) Revisión y actualización del Programa de Acción del Sector Público (PASP) a partir de 1980; c) Captación de las propuestas de programa-presupuesto a nivel regional a partir de 1979; d) Programación presupuestación a nivel central y, e) Elaboración de las comunicaciones de autorización y radicación del presupuesto.

Sistema de registro y evaluación.

El Sistema de Registro y Evaluación se creó en 1978 por medio del diseño y aplicación de una metodología sencilla y uniforme, a fin de realizar el registro de los avances programáticos de cada Unidad Administrativa y Jefatura de Programa, evaluando los resultados de sus acciones en forma sistemática, y logrando con ello contar con los elementos necesarios para cubrir los requerimientos tanto internos como externos de esta Subsecretaría. Durante el período de referencia este sistema ha ampliado sus funciones de manera que actualmente se integran por el Registro de Avances Programáticos, Análisis y Evaluación: Integración de Informes y Congruencia de los Avances Físicos y Financieros.

Comercio exterior.

De 1977 a 1980 se manejó el programa sobre Comercio Exterior de Productos Forestales, cuyo contenido ha cubierto aspectos de política comercial, dictaminación sobre procedencia o improcedencia de importaciones y exportaciones, así como asuntos fronterizos y relaciones comerciales interna-

cionales. Cabe señalar que debido a la reestructuración interna de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, este programa lo realiza a partir de -- 1981 la Unidad de Apoyo Técnico. (76)

Artículo 62. La Unidad de Apoyo Técnico Forestal atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Realizar los estudios para determinar la factibilidad de desmontes, de mercado y comercio exterior de los productos forestales que permitan el desarrollo y ejecución de programas forestales.

II. Proponer los lineamientos generales que deben observarse en la elaboración y ejecución de los programas de extensionismo forestal.

III. Proponer los estudios y proyectos de las obras civiles forestales que se requieran para apoyar los programas de desarrollo forestal.

IV. Fomentar en el ámbito nacional intercambios de conocimientos en materia forestal y proponer aquellos que convengan a nivel internacional.

V. Asesorar a las unidades administrativas forestales en los aspectos técnicos forestales que requieran para el cumplimiento de los programas que les corresponde ejecutar.

VI. Asesorar a todos los funcionarios forestales y sugerir las normas técnicas que deban observarse en el desarrollo de proyectos.

Por acuerdo del Titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Unidad de Apoyo Técnico fue creada el 13 de enero de 1981.

Su objetivo consiste en crear las condiciones y llevar a cabo las acciones que proceden al mejor desarrollo de la administración pública forestal y de la actividad forestal nacional. Para ello elabora estudios eco

nómicos y sociales sobre los recursos forestales y de la fauna silvestre; - forma una concepción correcta del significado para la familia y la sociedad, de los bienes y servicios derivados de los recursos forestales; brinda apoyo técnico-jurídico a la administración forestal y conduce las relaciones - de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna con instituciones nacionales y - extranjeras.

Los estudios de monte permiten analizar a la vegetación y la fauna en su ambiente natural, proporcionando información más certera de los beneficios que pueden ofrecer a la sociedad, generando empleo e ingresos al - sector campesino. A grupos marginados y zonas deprimidas, se logra su incorporación al desarrollo forestal del país.

De 1977 a 1982, se realizaron estudios dasonómicos en Chiapas, - Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz. En Baja California, Chiapas, México y Quintana Roo se desarrollaron métodos para evaluar el consumo de madera de uso doméstico.

Se prestó apoyo a investigaciones en diversos parques nacionales y reservas ecológicas.

Los estudios de productos se avocan a la determinación de los costos de producción, propiciando la justa distribución de los beneficios que generen.

A partir de 1978 se participó en la determinación del costo unitario de los durmientes de madera.

En los estados de mayor importancia forestal, se captó información para conocer el rendimiento en las operaciones de extracción y asierre de trocería.

Se fijó el precio real que corresponde a la materia prima fores--

tal. Para las resinas, se analizaron los rendimientos en Michoacán. También se analizaron los precios para el material celulósico.

Con los estudios de mercado de las materias primas y los productos forestales, se promueve el mayor y mejor uso de la madera y sus derivados, al normar su mercado y asegurar su disponibilidad, de acuerdo a las demandas de la sociedad.

A través del establecimiento y/o ampliación de plantas de tableros de la celulosa y papel, y el estudio integrado de la industria de asierre, se promovió el crecimiento racionalizado de la industria forestal nacional.

Se analizó el comercio de los tableros en las franjas fronterizas y zonas libres y de productos forestales varios en la ciudad de México.

Se formularon los planes estatales de desarrollo forestal y de programas forestales y de la fauna para algunos estados. Como resultado, se estableció un banco de datos.

Los estudios de comercio exterior promueven la reducción del déficit de la balanza comercial de los productos forestales a través de la institución de importaciones por producción nacional y el fomento de su exportación. Además se establecieron los lineamientos para controlar el comercio exterior.

Respecto a la divulgación y extensionismo se organizaron ininterrumpidamente los concursos de fotografía y carteles, y a partir de 1979 se instituyó el Premio Nacional Forestal. Se han desarrollado los trabajos relativos a la celebración del Mes del Bosque y el Día del Arbol, durante el mes de julio.

Para difundir diversos tópicos de la actividad forestal se asistió a ferias y exposiciones.

Se prepararon promocionales de radio, televisión y cine, y se promovió la educación forestal infantil a través de la proyección de filmes y de pláticas sobre el conocimiento básico de reforestación.

Se crearon 5 centros regionales de extensionismo y divulgación en la República.

Las actividades de fotografía e imprenta hacen posible la difusión masiva de información de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Dentro del período considerado se observó un incremento en el número de títulos publicados.

La Subsecretaría Forestal y de la Fauna brindó asistencia técnica silvícola a quienes manejan, poseen o habitan las áreas forestales. Sobre protección forestal, se definieron normas ecológicas y se creó el Comité Planificador de Desmontes.

El Centro Nacional de Documentación Técnica proporciona al público el material bibliográfico, cartográfico y aerofotográfico sobre temas forestales y faunísticos. En el período comprendido se hizo manifiesto el incremento en el número de usuarios de la biblioteca de la Unidad de Apoyo Técnico.

Se atendió un buen número de infracciones, para lo cual se estableció un sistema de cómputo electrónico.

Se desconcentraron los recursos necesarios para brindar asesoría legal a entidades federativas a través de las Jefaturas de Programa Forestal y de la Fauna.

Se formularon convenios de cooperación técnico-científica en materia forestal con diversas dependencias nacionales y se atendieron Decretos Presidenciales y Acuerdos Secretariales.

México sostiene relaciones de intercambio científico-tecnológico en materia forestal con 33 naciones y 9 organismos internacionales. Uno de los eventos internacionales más importantes es el IX Congreso Mundial Forestal, tendrá verificativo en nuestro país en 1984.

Dado el desarrollo permanente de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, se estudiaron, coordinaron y, proyectaron las acciones requeridas para la construcción de la infraestructura necesaria, mismo que se realizó en entidades de gran actividad forestal y faunística, tales como centros de investigación, casetas de vigilancia, criaderos de fauna, etc.

En las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982 otorga a la naciente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la administración tanto de los parques nacionales como de la fauna silvestre, por lo tanto las Direcciones de Fauna Silvestre y Reservas y Areas de Recreación que pertenecían a la SARH pasaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (77)

En las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982 otorga a la naciente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la administración tanto de los parques nacionales como de la fauna silvestre, por lo tanto las Direcciones de Fauna Silvestre y Reservas y Areas de Recreación que pertenecían a la SARH pasaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

CAPITULO CUARTO

ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Artículo 27 Constitucional como parte medular del derecho agrario, establece en su párrafo primero "La propiedad de las tierras y aguas - comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Al respecto, Ignacio Burgoa, dice "el concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario común. La entidad política soberana en efecto, no desempeña sobre estos actos de dominio o sea, no los vende, grava, dona, etc. En un sentido conceptual, la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. Propiamente la propiedad original significa la pertenencia del Territorio Nacional a la Entidad Estatal como elemento sustancial e inseparable de la naturaleza de ésta. Un estado sin territorio sería inconcebible, por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción integrante de la misma. (78)

En síntesis el concepto de propiedad originariamente empleado en el Artículo 27 Constitucional equivale a la idea de dominio eminente, --

(78) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1 2a. edición. p. 362.

a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser el territorio .

El Lic. Manuel González Hinojosa apunta sobre este primer párrafo, que se trata de un dominio eminente y no del derecho de propiedad, aunque el Derecho Privado us los términos propiedad y dominio como sinónimos; el Estado concebido como la comunidad organizada jurídica y políticamente, tiene derecho sobre el territorio y ese derecho o potestad es el dominio -- originario y eminente sobre las tierras y aguas comprendidas en él, dado que desde que nace un Estado, se asienta sobre un Territorio determinado, por tanto, tiene derechos sobre él, en virtud de ser parte integrante de su ser. (79)

Además del dominio originario y eminente que el Estado tiene sobre el territorio como sujeto del Derecho Público, tiene derechos de propiedad. (80)

Sostiene también que se refiere a que éste dominio corresponde -- originariamente al Estado y no a la Nación, toda vez que Nación es un concepto sociológico que supone un pueblo vinculado por la misma raza, lengua, religión, costumbres e ideales, pero no necesariamente con territorio propio, un ejemplo de ello es la nación judía que durante mucho tiempo no tuvo territorio propio ni constituyó un estado. (81)

Señala el mismo autor que la Nación es un ente colectivo de naturaleza sociológica, mientras que el Estado, además de eso, es una entidad -- jurídica y política que tiene personalidad y representación tanto en el órden interno como en el externo, por lo tanto, considera que es el Estado el

(79) González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. Editorial, Jus, S.A. México, 1975
Primera Edición p.188

(80) IBID p. 189

(81) IBID p. 189

sujeto de Derecho Público y no la Nación (82). Y como una consecuencia de lo antes expuesto, la Nación no puede transmitir el dominio de las tierras o aguas comprendidas dentro del territorio, sino que es el Estado, que es el que tiene el dominio originario y eminente sobre el territorio, y quien puede y debe transmitir esa propiedad (83).

Por otra parte dispone el mismo Artículo 27 en su fracción según da "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", se puede interpretar como una manifestación del carácter de función social que ostenta la propiedad privada y está basado en la "expropiación por causa de utilidad". La expropiación es un acto eminentemente autoritario en nuestro sistema constitucional, esto quiere decir que sólo a la autoridad estatal compete ejecutarlo y está vedado a los particulares. Este acto consiste en la creación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual los adquiere. Toda la expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública que es fijada por la Ley. (84)

A este respecto ni la misma Constitución ni la Ley de Expropiación definen la idea de utilidad pública, que es el concepto central en materia expropiatoria.

La expropiación, si bien es verdad que es un acto autoritario -- unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, este acto no es gratuito sino oneroso. Es decir, el Estado al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que desempeñar en favor del afecta una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización; a ello se refiere el Artículo 27 Constitucional en la fracción que estamos analizando, "mediante" indemnización; el término "mediante" indica

(82) IBID p. 190

(83) IBID p.191

(84) Burgoa, Obra citada p. 371

la forma o manera cronológica de verificar la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo - se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que - debe pagarse la indemnización. Se ha afirmado que ésta deber ser previa anterior al acto expropiatorio; por otra parte, también se ha sostenido que - la palabra "mediante" implica simultaneidad entre el acto expropiatorio y la indemnización, por último, se ha aseverado que el pago puede ser posterior a la expropiación. (85)

Sin embargo el maestro Fraga considera que es la legislación, secundaria en este caso la Ley de Expropiación, la competente para delimitar-la época de pago de la indemnización, y ésta señala que el plazo para el pago de la indemnización no podrá exceder a diez años, aunque existe una contradicción en el propio ordenamiento que prevé que "el importe de la indennización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su-patrimonio". (86)

El párrafo dieciseis del propio Artículo 27 Constitucional dice "Las Leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respecti-vas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública-la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes de au-toridad administrativa hará la declaración correspondiente. "Así en la ---fracción X establece otra figura jurídica que al parecer es distinta o una modalidad de la expropiación en materia agraria, que "Los núcleos de pobla-ción que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para consti-

(85) IBID p. 373

(86) IBID p. 373

tuírlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de cederles la extensión que necesitan, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados", sin embargo, en la fracción XIV y XV se habla de afectar al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias. (87)

Así la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 203 determina cuales son los bienes "afectables" para dotación de ejidos, hace notar Martha Chávez, que las tierras rústicas para efectos dotatorios se dividen en afectables o inafectables y cuando la Ley se refiere a los bienes ejidales que deben pasarse a un fin de típica utilidad pública, utiliza el término-expropiación de bienes ejidales (88)

De lo anterior se desprende que en materia administrativa y en derecho común rige el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce la expropiación, y en el caso del Derecho Agrario la expropiación sugiere una modalidad y se denomina afectación. (89)

Percebimos, continúa la autora citada, que la expropiación tiene un elemento esencial que es el interés público, como es el establecimiento de explotación o conservación de un servicio público, o de una obra pública, conservación de las cosas que caracterizan nuestra cultura nacional en forma notable, etc.; y en la afectación media la causa de utilidad social.

A este respecto el Lic. González Hinojosa nos manifiesta que: --

(87) Chávez Padron, Martha. Obra Citada. p. 311.

(88) IBID p. 312

(89) IBID p. 313

"Considerando el dominio que el Estado tiene sobre el Territorio Nacional se intensifica la facultad que tiene para expropiar los bienes adquiridos por los particulares, por causa de utilidad pública, previa o mediante indemnización. (90)

El párrafo tercero del artículo que estamos analizando establece "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", la Dra. Martha Chávez -- Padrón considera que este enunciado es de suma importancia y significa el modo de ser del Derecho de propiedad que puede modificarse en ampliaciones-restricciones bien transitoria o permanentemente, según lo dicte el interés público, con lo cual observamos que se reafirma la tesis de que se trata de un nuevo concepto de propiedad con función social, dinámico y elástico que se actualiza constantemente respondiendo a las necesidades del país, tan sólo a través de la observancia del interés público.

Esta modalidad no mena la esencia del Derecho de Propiedad, no su fondo, sino únicamente su ejercicio y su forma, este Derecho se ejercita como hemos observado con las modalidades por ejemplo, no permitir que los extranjeros adquieran propiedades en la faja de cien kilómetros en los litorales (91).

El Lic. González Hinojosa comenta la respecto que esta facultad que la Constitución otorga al Estado de imponer modalidades a la propiedad privada se justifica plenamente por las mismas razones que justifica la facultad de expropiar.

Las modalidades a la propiedad privada generalmente constituyen limitaciones al derecho de propiedad privada en beneficio de la colectivi-

(90) González Hinojosa, Manuel. Obra Citada.

(91) Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A. 1974 Tercera Edición Corregida.

dad. Teóricamente, la modalidad no es siempre una limitación, sino son distintas formas de modificación al derecho de propiedad, inclusive son algunas prerrogativas, cuando así lo exige el interés general (92).

Las modalidades impuestas en materia agraria a la propiedad agrícola o ganadera, en primer término implican una limitación de la extensión superficial que ha de considerarse inafectable (restricción que está de acuerdo con los principios fundamentales del Derecho Agrario), independientemente de si el criterio seguido para establecer las superficies inafectables es acertado o no y considera, el propio González Hinojosa que deberían de modificarse algunos de esos criterios para cumplir con una de las finalidades más importantes de la reforma agraria, que es la justa distribución de la riqueza territorial, pero sin perder de vista la conservación de los recursos y el fomento de la producción (93).

La modalidad más severa a que se somete la propiedad privada consiste en su inafectabilidad para fines agrarios, en la extensión que rebase las superficies consideradas como pequeñas propiedades inafectables, según las distintas calidades de tierras o los cultivos a que se destinen (94).

Consideramos que este es uno de los párrafos más ricos del Artículo 27 Constitucional, pero también difícil de comprender y reglamentar para lograr sus objetivos. Resumiendo, el Estado "con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública" y cuidar de su conservación, "dictará las medidas necesarias para: el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; la creación de nuevos centros de población

(92) IBID P. 194

(93) IBID P. 195

(94) IBID P. 194

con las tierras y aguas que les sean necesarias; dotar de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ello, o que no las tengan en cantidad suficiente, tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad; organizar la producción colectiva de los ejidos y comunidades, para evitar la destrucción de los elementos naturales, etc., etc., el Estado tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación.

El párrafo quinto del artículo constitucional que nos ocupa en concordancia con el párrafo inicial enumera cuales son los recursos cuyo dominio directo corresponden al Estado, estos son todos los recursos naturales de la plataforma continental, del suelo y del subsuelo, entre ellos podemos considerar que se encuentran los bosques y selvas, fauna y además recursos forestales, y es el Estado el que conforme a las leyes secundarias podrá conceder la explotación de estos recursos (Párrafo sexto, del propio ordenamiento) atendiendo al nuevo concepto de propiedad como función social sujeto a las modalidades que dicte el interés público.

El párrafo sexto establece que en los casos a que se refiere el párrafo anterior, el dominio del Estado es inalienable e imprescriptible y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos por los particulares, se realizará sólo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las condiciones que establezcan las leyes reglamentarias. Tales concesiones en materia agraria se refieren a las que se otorgan para la utilización de aguas y explotaciones forestales principalmente (95).

Este Artículo 27 Constitucional establece varios tipos de propiedad: la pequeña propiedad, la comunal y la ejidal sin embargo no define cuales son estas instituciones, sin embargo durante el devenir histórico se ha ido modelando el concepto de lo que es el ejido conforme a las modalidades que dicta el interés público, pasando del simple reparto de la tierra, hasta el día de hoy en que el ejido implica muchas otras acciones tanto gubernamentales como de los propios ejidatarios, esto es el reparto del agua mancomunado a la tierra, el aprovechamiento de otros recursos naturales, organización de los integrantes del ejido y su producción, incluso la industrialización y comercialización de sus productos (96)

Por tanto, el ejido es una institución compleja, interrelacionada con la totalidad socio-económica de México, y dinámica; implica varios elementos para que el ejido viva y se perpetúe, esto es la capacidad jurídica agraria relativa al elemento humano y la existencia de tierras afectables; implica también los bienes que la constituyen, un régimen de propiedad y uno de explotación, por órganos ejidales para regirse, formas especiales de organización, producción, contratación y comercialización; además colateralmente requiere infraestructura social y económica (97)

Por otra parte en su fracción XV considera cual es la extensión máxima para la pequeña propiedad, este precepto responde a una exigencia social, representada en los hechos por la inexistencia jurídica de un concepto de pequeña propiedad y por los insuficientes elementos que permitieron definirla, no fue satisfactoria a causa de que sólo determinó la superficie máxima conforme a un criterio no muy acertado (98)

 (96) IBID P. 404

(97) Chávez Padron, Martha. Obra citada. p. 405.

(98) Zaragoza, José Luis y Macías, Tuth. El Desarrollo Agrario: op. cit. p. 45.

Al respecto el Maestro Lucio Mendieta y Núñez opina: "... ¿ Por qué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en los otros de ciento cincuenta y de trescientos?, ¿Cómo es posible llamar pequeña propiedad a una extensión de trescientas hectáreas?. Es evidente que el legislador no tenía criterio alguno sobre el concepto de pequeña propiedad que debió haber sustituido simplemente por el de inafectabilidad. para no incurrir en el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas y también a una de resciente sólo porque ésta se halle destinada a cultivos valiosos. (99)

B.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria publicada el 6 de abril de 1971, está estructurada en la forma siguiente:

En sus primeros artículos regula la materia relativa a las autoridades agrarias y órganos agrarios y ejidales. Según se puede apreciar en éstos ordenamientos, ha habido cierta confusión en la verdadera naturaleza de los comisariados ejidales y de bienes comunales, lo cual motivó una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los comisariados no son autoridades agrarias sino órganos de representación, autoridades internas semejantes a los que operan en cualquier otro tipo de asociación o sociedad civil o mercantil. (100)

(99) Lucio Mendieta y Núñez, 1977 - El Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, México, 14a. edición. p. 536.

(100) Lemus García Raúl. Panorámica vigente de la legislación agraria mexicana. Editorial Limusa. México 1972. p. 51.

En relación a la participación del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos como autoridad agraria, ésta se encuentra regularizada en el artículo 111 de la propia Ley que nos ocupa, con las atribuciones entre otras, de intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas y sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la hoy Secretaría de Reforma Agraria, a efecto de establecer, como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos (101)

El propósito de este precepto es lograr que los ejidos y comunidades participen de los beneficios derivados de los programas agropecuarios y silvícolas, se trata en última instancia de conservar y mejorar el patrimonio de los campesinos y de incrementar la producción ejidal; en consecuencia, tanto los ejidatarios como sus organizaciones deben de estar pendientes de dichos programas. (102)

Lo que podemos hacer notar es el empeño del legislador porque las políticas que se tomen respecto a los ejidos y comunidades deben ser tomadas en concordancia con la Secretaría de Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Esta Ley buscando una descentralización de la justicia agraria otorga a las Comisiones Agrarias Mixtas atribuciones de autoridad agraria, ya que las faculta para "resolver controversias sobre bienes y derechos agrarias que les sean

(101)LFRA P. 38

(102)LFRA P. 28

planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les sean atribuido", dado que la competencia que se otorga a estas Comisiones coadyuvará a resolver en forma definitiva las miles de controversias que se presentaban en las oficinas centrales de la Secretaría de Reforma Agraria, motivando un peregrinaje constante de grandes núcleos de campesinos a la Ciudad de México. (103)

El presidente de la Comisión será el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria en el Estado, el Secretario y segundo vocal será nombrado por el Ejecutivo local, el primer vocal lo será por el Secretario de la Reforma Agraria y el tercer vocal que deberá ser ejidatario o comunero será propuesto en terna por la liga de comunidades agrarias y dentro de la que elegirá el Presidente de la República. (104)

La Acción de la Secretaría de la Reforma Agraria, se fortalece al permitir que cada Delegación cuente con dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias y otro de organización y desarrollo agrario, así como que en aquellas entidades que lo ameriten, por el volumen de problemas que presenten, puede haber más de una Delegación. (105)

En tratándose del Cuerpo Consultivo Agrario la ley señala que lo presidiera el Secretario de la Reforma Agraria y estará integrado por cinco consejeros titulares y un número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios; los consejeros deberán ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión ligada a la cuestión agraria, con experiencia, que no posean predios rústicos en extensiones mayores de la asignada para la pequeña propiedad y que no desempeñen cargos de elección popular. (106)

(103) Lemus op. cit. p. 63.

(104) Ley

(105) Lemus op. cit. p. 63

(106) IBID p. 53

Los ejidos y comunidades podrán explotarse individual o colectivamente (Artículo 130) y será el Presidente de la República el que determine la forma de explotación colectiva entre otros los ejidos forestales y ganaderos, salvo los casos que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación (Artículo 131 y 225).

De esto debe concluirse que tratándose de ejidos forestales y ganaderos, no es forzosa la explotación colectiva, si se demuestra que es más conveniente adoptar otro sistema de explotación. (107)

Conviene aclarar que éste artículo no incluye aquellos ejidos que se constituyeron como ejidos agrícolas, pero que, en realidad, la gran mayoría de sus terrenos son forestales. (108)

Como comenta el Maestro Lemus: La Ley Federal de Reforma Agraria sienta las bases de una sólida organización para impulsar el desarrollo económico en el campo, inspirada en principios de justicia social y corresponde a las autoridades agrarias la gran responsabilidad histórica de interpretar y aplicar con apoyo en nuestra realidad socio-económica, con decisión y audacia y con sentido positivo, las instituciones económicas establecidas por esta ley, para transformar radicalmente las condiciones que han prevalecido en el medio rural, cumpliendo así cabalmente con uno de los objetivos torales de la reforma agraria (109)

(107) LFRA. Comentada Hinojosa Ortiz, Manuel P. 184

(108) IBID P. 184

(109) Lemus op. cit. p. 173

Artículo 138.

Los pastos y montes de uso común serán aprovechados y administrados de conformidad con las disposiciones siguientes:

- El aprovechamiento de los montes de uso común en los ejidos forestales se hará teniendo en cuenta lo que prescriben las leyes de la materia y las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas, de acuerdo con las siguientes prevenciones:
- Los ejidatarios podrán emplear libremente la madera muerta para usos domésticos;
- Trátandose de maderas vivas que deban utilizarse en la construcción de habitaciones, edificios y obras de beneficio colectivo, el Comisariado deberá obtener el permiso de las autoridades competentes;
- La explotación comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General. Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la Asamblea acordar la explotación, conforme a contratos debidamente autorizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, siempre que garanticen los intereses de ejidatarios o comuneros.

Este artículo distingue a los ejidos agrícolas con terrenos forestales, de los ejidos propiamente forestales; ordena que la explotación de los bosques y la

industrialización de los productos forestales debe hacerse, de preferencia en forma directa por el ejido o comunidad. Sin embargo, cuando el ejido no tenga capacidad económica necesaria, establece la posibilidad de que contrate de preferencia con una empresa oficial o estatal y, a falta de ésta, con una empresa privada que ofrezca y garantice condiciones ventajosas. No especifica la naturaleza de los contratos. Simplemente ordena que la Secretaría de la Reforma Agraria los revise y autorice para que puedan ser válidos. Es decir, autoriza la celebración de contratos con particulares para la explotación de los bosques, sin determinar la clase de contratos con la condición que deben ser ventajosos para el ejido o comunidad y garantizar plenamente los intereses de los ejidatarios o comuneros y queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Reforma Agraria y de los propios campesinos que estos contratos no causen daño a los recursos naturales ni perjuicios a las comunidades. (110)

Los ejidos y comunidades estarán obligados a la conservación y cuidado de los bosques conforme a las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a los preceptos legales relativos; en todo caso habrá de contribuir a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables formación de cortinas rompevientos y linderos arbolados, y, en general, al fomento de la riqueza forestal nacional. Asimismo, deberán cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes y todas aquellas referentes a sanidad animal o vegetal, las que serán informadas a las autoridades ejidales para que en general colabore estableciendo sanciones a los infractores.

Este es un precepto proteccionista de los recursos forestales, suelos y agua,

(110) Hinojosa Ortíz, Manuel. op. cit. p. 104.

así como la sanidad vegetal animal, está obligación se establece para todos - los ejidos y comunidades y la Asamblea General queda autorizada para estable-- cer sanciones contra de aquellos campesinos que falten al cumplimiento de los deberes establecidos por este artículo para la defensa no sólo del interés público, sino para protección y mejoramiento de los bienes ejidales y comunales. (11)

En la Ley que nos ocupa se le reconoce al ejido capacidad jurídica propia para contratar para sí o en favor de sus integrantes a través del Comisariado ejidal los créditos que se requieran para la debida explotación de sus - recursos, reglamente así mismo la forma de administrar el crédito en cuestión.

En la Ley Federal de Reforma Agraria, encontramos un procedimiento específico de justicia agraria para resolver los conflictos internos de los ejidos y comunidades, que se regula en dos instancias, una conciliatoria y la otra - que termina con resolución definitiva de la autoridad agraria, en efecto esta Ley tiene dos capítulos que tratan, respectivamente de la conciliación y del - trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas. En la face conciliatoria, los co - misariados ejidales y de bienes comunales conocerán de los diversos conflictos que surjan entre ejidatarios y comuneros sobre la posesión y goce de las unida - des individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común. Las quejas respectivas deberán presentarse al comisariado ejidal, que levanta - rá el acta correspondiente, citando al quejoso y a la contraparte para una jun - ta que deberá celebrarse dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda. En la junta el comisariado dará lectura al acta que contiene - la queja y oírán en seguida a ambas partes, quienes podrán exponer todo lo que convenga a sus intereses; acto continuo, el comisariado, actuando como buen - componedor, propondrá una solución promoviendo el avenimiento de los campesi - nos en conflicto; si las partes aceptan la solución propuesta, se hará constar y se dará por terminada la controversia. De la diligencia se levantará el acta correspondiente que firmarán los participantes, así como los miembros del comisariado ejida. En caso de inconformidad, la parte o partes inconformes po - drán acudir ante la Comisión Agraria Mixta de la jurisdicción, a fin de que re - suelva en definitiva el conflicto. La Comisión Agraria Mixta notificará a las partes que dispone de un plazo de treinta días para aportar sus pruebas duran -

te el cual y hasta diez días después de concluída, podrá mandar practicar todas las diligencias que estime necesarias para mejor proveer; las partes dispondrán de un período de diez días para alegar lo que a sus derechos convenga, concluído el término legal a pruebas, en un plazo de quince días, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución, que será irrevocable y deberá comunicar tanto a las partes como a la Secretaría. El propósito de la Ley según sigue apuntando el Maestro Lemus, es evidentemente un deseo de descentralizar la administración de la justicia agraria en un campo que afecta en forma directa a los campesinos, por tratarse de conflictos interindividuales por la posesión y usufructo de las parcelas y bienes de uso común, que se han venido generando y multiplicando a medida que pasa el tiempo, en razón del mayor número de ejidos constituídos, estos conflictos provocaban una gran influencia de comisiones de campesinos de todo el país a la capital de la República, con gran perjuicio de sus labores en el campo y sus escasos recursos; ciertamente tanto los comisariados ejidales y de bienes comunales como las comisiones agrarias mixtas, tienen una gran responsabilidad con éstos trámites que le Ley les otorga. (112)

CAPITULO QUINTO

LA POLITICA FORESTAL Y SUS REPERCUSIONES JURIDICAS

A.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Como una consecuencia de la nueva política nacional que intenta planificar la economía del país, encontramos el llamado Sistema de Planeación Democrática y en consecuencia se publica en el año de 1982 el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984, este plan es rector de los programas que se llevan a cabo por la Administración Pública Federal. (113)

Dentro del citado plan se encuentra un capítulo concerniente a "Políticas Sectoriales en el cual se presentan los objetivos, estrategias y líneas de acción que se llevará a cabo en los programas sectoriales a mediano plazo. (114)

En ese capítulo se hace un análisis general e histórico del recurso forestal en el cual se considera que la superficie forestal integrada por bosques y selvas ocupa el 20 porciento del territorio nacional y constituyen uno de los grupos social y económicamente rezagados del país, no obstante vivir rodeados de un recurso cuyo enorme potencial podría utilizarse ampliamente en su beneficio. (115)

Asimismo, se señala que el inadecuado aprovechamiento de nuestros bosques y selvas ha provocado que la producción forestal resulte insuficiente para satisfacer las necesidades nacionales, que los pobladores de las regiones silvícolas permanezcan en condiciones de aguda pobreza y que constantemente se pierdan, por efecto de la destrucción, importantes superficies forestales.

(113) Plan Nal. de Desarrollo p. 36

(114) IBID

(115) IBID

En el mismo capítulo se presenta el diagnóstico que concluye que la -- problemática forestal actual tiene su origen desde la época del porfiriato, cuando las compañías deslindadoras y las grandes corporaciones internacionales, realizaron una intensa e irracional explotación forestal, amparadas en concesiones que les otorgaban derechos sobre más de una cuarta parte del potencial arbolado nacional. . (116)

El movimiento armado de 1910, consolidó el principio constitucional - del dominio del Estado sobre los recursos naturales y definió la posesión - de la mayor parte de las superficies agrícolas, ganaderas y forestales. No obstante, y a diferencia de las áreas agrícolas y ganaderas donde se lograron importantes avances de la organización y participación productiva de - los campesinos, las áreas forestales dotadas a los núcleos agrarios continuaron considerándose como zonas de extracción. En consecuencia, no contaron con el apoyo estatal requerido, ya que el bosque, a diferencia de los - cultivos agrícolas, demanda para poder explotarse de una fuerte inversión - en equipo, tecnología especializada e infraestructura vial. (117) :

Ante esta situación, los dueños y poseedores de bosques y selvas no contaron con otra alternativa que practicar actividades agropecuarias en -- áreas de vocación forestal, dando origen a una lenta pero sistemática de-- predación del recurso. Desde entonces han prevalecido el pastoreo nómada y la sobreexplotación proveniente de las talas clandestinas con fines comerciales y domésticos. (118)

Posteriormente, en vista de la destrucción del recurso causada tanto - por el inadecuado cambio de uso del suelo como por los cortes con fines -- domésticos, prevaleció en el período 1940 - 1957 la política conservacionis-- ta forestal, traducida en la prohibición total de su aprovechamiento, me-- diante vedas, creación de reservas y un excesivo e ineficiente control regu-- latorio. (119)

(116) IBID p.

(117) IBID p.

(118) IBID p.

(119) IBID p.

Paralelamente y con la finalidad de satisfacer las necesidades de productos forestales, el estado definió una estrategia de explotación encaminada a facilitar el suministro de materias primas a la industria, al menor costo posible; mediante permisos a corto plazo a empresas privadas y concesiones de unidades industriales de explotación forestal a largo plazo. Con ello se revivieron los viejos esquemas de concesión de áreas que llevan al industrial a las zonas forestales a extraer directamente el recurso. Aunque con ésto se alentó a la inversión y se favoreció la atención al bosque, los dueños y poseedores del recurso solo tuvieron cabida como rentistas o asalariados de la empresa.

Sin embargo se observa un fracaso de esta política, que mezcla el conservacionismo extremo con la explotación de enfoque puramente mercantil, ha sido evidente.

Han surgido en los últimos años empresas paraestatales bajo diferentes decretos y disposiciones gubernamentales, con directrices disímiles que -- provocaron una operación descoordinada, de eficiencia y reutilidad económica y social bajas. A pesar de ser el Estado el empresario y promotor, se continuó limitando la participación de los dueños y poseedores del recurso.

Recientemente se levantaron las principales vedas forestales y, con mayor sentido social se han experimentado otras formas de organización, como las empresas ejidales y las unidades productoras de materia prima.

Excluyendo a éstas últimas y en algunas empresas ejidales y paraestatales, el dueño y poseedores del recurso no han participado, organizada en in dependientemente, en el proceso productivo primario; lo que ha dado por resultado que venda en pie una proporción significativa del volumen maderable producido. Esto ha originado un marcado deterioro en las relaciones de intercambio con los demás sectores económicos; lo que parcialmente explica la

creciente dificultad para lograr el suministro de las materias primas comerciales.

Se observa que en los últimos años la estrategia anterior, ha empezado a dar muestras de franca insuficiencia lo que explica en gran medida la situación actual de la actividad forestal, caracterizada por un creciente deterioro de los niveles de bienestar de la población enclavada en zonas forestales; un uso y manejo inadecuado del recurso; falta de integración e ineficiencia productiva y comercial de empresas forestales; deficiente infraestructura de caminos de acceso; una estructura de precios inadecuada; sistemas de comercialización obsoletos con fuerte intermediarismo; carencia de apoyo crediticio y de aseguramiento; abastecimiento insuficiente de bienes de capital para la producción; contratación inadecuada y altos volúmenes de desperdicio en las áreas de corte y en los aserraderos. En suma, una producción insuficiente para satisfacer las necesidades internas del país, un persistente deterioro ecológico y una marcada injusticia social.

Evidencias de lo anterior se encuentran en que a pesar de que la superficie arbolada susceptible de explotación es de aproximadamente 44 millones de hectáreas, el crecimiento de la producción maderable de 1960 a 1980 fue inferior al de la economía en su conjunto, y tiene actualmente una muy baja participación en el producto interno bruto.

Además, la demanda nacional para fines comerciales, estimada en 12 millones de metros cúbicos, no se satisface en su totalidad, ya que los volúmenes de importación para uso comercial son considerables e impactan de manera importante el déficit de la balanza comercial.

El mismo documento hace notar que la producción nacional de no maderables ha disminuído en forma considerable. Esto se atribuye a la baja en la producción de resinas, de ixtles, de rizomas y de gomas. Otros productos bajaron también y sólo la producción de ceras aumentó, en los últimos años.

El sector paraestatal, como regulador, cubre actividades de producción, transformación, comercialización y servicios.

Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal, tiene un alto impacto en la actividad forestal nacional.

Por ello, estas empresas juegan un papel protagónico en el logro de los objetivos prioritarios de la política nacional forestal. No obstante, la mayor parte de ellas requieren de un mejoramiento sustancial en su administración.

Por lo que se refiere a la actividad industrial, la de aserrío presenta el inconveniente de numerosas instalaciones de reducida capacidad y bajo el aprovechamiento, en tanto que la de celulosa resulta insuficiente en número y capacidad, en relación a la demanda nacional, que registra un déficit importante.

La industria restante, maderable y no maderable, ocupa una posición no desta en la actividad forestal y en su mayor parte produce materias primas y artículos de exportación.

En el aspecto ecológico, los problemas se pueden sintetizar en una pérdida considerable de bosque y de selvas, en lo que va del siglo, es decir, un alto porciento del territorio nacional.

En cuanto a lo social, cabe destacar que en los bosques, selvas y zonas áridas, se localizan gran cantidad de núcleos agrarios y pequeñas propiedades, que concentran una población caracterizada por sus índices de atraso, desempleo y marginación social.

Se hace notar que de no acrecentarse la participación de los dueños y poseedores del recurso en el proceso productivo, y de no propiciarse alternativas de empleo en las áreas sujetas a planes de reforestación, se agudizará la problemática social, impidiendo las labores de aprovechamiento, preservación y fomento del recurso; lo que propiciará el inadecuado cambio de uso del suelo y su consecuente degradación general.

Se hace la observación que si se mantiene la tendencia descrita en los próximos años se afrontarían serios problemas de producción y abasto de materia prima, y de rentabilidad y supervivencia de las empresas; y habría necesidad de continuar importando volúmenes significativos de productos, fundamentalmente de celulósicos. Los altos costos de capital, la inflación y el cambio de paridad, dificultarían la inversión en el subsector forestal y la creación de fuentes de trabajo; paralelamente, se agudizaría la problemática social incrementándose los índices de marginación y la emigración a las zonas urbanas y se propiciaría el cambio del uso del suelo con la consiguiente degradación del recurso forestal.

Entre los propósitos que se plantean está que la actividad forestal deberá orientarse primordialmente a lograr un cambio de la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional de su recurso, bajo la premisa de satisfacer los requerimientos de materia prima al mercado consumidor nacional, conservando el equilibrio ecológico; que se procure el incremento en el ingreso de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, lo que se logrará mediante su participación directa en la explotación integral del recurso, con apoyos del Estado para su organización, asistencia técnica, financiamiento y comercialización.

Asimismo, se considera que se deberá fomentar el empleo en las zonas de aprovechamiento, procurando una mayor participación de los productores en las empresas forestales; principalmente en las paraestatales vigorizando su economía.

Señala también que se deberá consolidar la planta productiva, principalmente la paraestatal, mejorando los índices de eficiencia y productividad y los niveles de bastamiento de la planta industrial, cuya producción disminuiría los requerimientos de importación ahorrando divisas para el país y se busque mediante el desarrollo de programas complementarios, el uso óptimo de los recursos naturales, articulando actividades agropecuarias con forestales.

Complementariamente, se promoverá una mayor diversificación y eficien-

cia en la industria y se propone elaborar un programa nacional de desarrollo de la industria forestal.

Las empresas paraestatales forestales se reorganizarían, buscando coherencia en sus funciones y objetivos, incorporando activamente a los poseedores del recurso.

También se desarrollarían programas específicos para apoyar la producción alimentaria y el equilibrio ecológico, asegurando la utilización óptima del suelo según su vocación.

De conformidad con los lineamientos de desconcentración, se estimularía la participación activa y ordenada de los gobiernos estatales en el desarrollo de la actividad forestal;

Para apoyar la realización de proyectos, se promoverían fuentes de financiamiento apropiado, a fin de que el crédito sea accesible a todas las organizaciones productivas.

En apoyo a las acciones antes mencionadas, se podrían poner en marcha programas de investigación y desarrollo de tecnología apropiada.

Resumiendo se puede decir que trata de orientar la actividad forestal con el fin de lograr un cambio en la vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional del recurso, bajo la premisa de satisfacer los requerimientos de materia prima en el mercado nacional - sin dejar a un lado el equilibrio ecológico. (120) En base a estos propósitos se fomenten la organización de los productores, se promueva el cultivo y conservación del recurso forestal; así como se tonifique el aprovechamiento; se reforeste los bosques; se diversifique y mejore la eficiencia en la industria; fundamentalmente se elabore un programa forestal que contemple - estos propósitos.

B.- PLAN NACIONAL FORESTAL 1982

Como vemos este documento surge del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, como un instrumento de planeación a mediano plazo, dándonos en primer término los principios de política y políticas de acción para guiar el desarrollo de la actividad forestal, plantea objetivos, metas y estrategias, - contiene también los mecanismos de relaciones intra e intersectoriales, así como la coordinación de acciones con las entidades federativas y la concertación de las mismas con los sectores privado y social. (121)

Asimismo, hace un análisis y pronóstico del comportamiento de la actividad forestal.

Estos renglones son planteados considerando los siguientes subsistemas:

- Regulatorio; constituido por la Subsecretaría Forestal.
- de recursos forestales; compuesto por la vegetación, la fauna, el suelo, el agua y el ambiente así como los valores escénicos de las áreas forestales.
- de transformación, constituido por la industria forestal de aserrío, - tableros de madera, celulosa y papel.
- de recursos humanos; formado por la población vinculada a la actividad forestal, tanto ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y habitantes de las áreas forestales, como por la población dedicada a la industria forestal y el personal técnico y administrativo de la Subsecretaría forestal.

C.- PROGRAMA NACIONAL FORESTAL 1982.

El Programa Nacional Forestal forma parte de un proceso de planeación como instrumento operativo anual, establece objetivos, metas y estrategias, así como los procedimientos administrativos para la consecución de los re-

cursos financieros, que permitan lograr el desarrollo integral y armónico - de la actividad forestal, de acuerdo a la imagen-objetivo diseñada. (122)

Observamos que este documento contiene un análisis escueto y general - de comportamiento de la actividad forestal durante los últimos 20 años, tan to de los recursos forestales, como de la producción forestal, la industria forestal (de aserrío, tableros, celulosa, papel, resinera y la producción - de durmientes) y la fauna silvestres. También hace una revisión de la par ticipación de la actividad forestal en el Producto Interno Bruto, la Balan za Comercial, el consumo aparente de productos forestales, la población de dicada a las actividades forestales, así como los niveles de ingreso.

Este documento presenta una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 1981, (123) fundamentalmente es un breve enunciado de lo realizado durante el año de 1982, del resultado de esta evaluación se desprende que - en general en un 90% se alcanzaron las metas propuestas. (124)

En tercer término este programa propone ciertas metas a cumplir para - este año de 1982 (125) así como las estrategias e instrumentos a los que - se recurrirá para alcanzar estas metas. (126)

Entre las metas que se proponen se encuentra el aumentar la producción maderable, y por lo que respecta a la producción no maderable que ha tenido una tendencia a la baja, se pretende mantener estable su producción. (127)

Por lo que respecta a la meta de empleo se estima que la actividad fo- restal absorberá cerca de un cuarto de millón de trabajadores. (128)

(122) Plan Nacional Forestal p. 9

(123) Programa Nacional Forestal 1982. p. 81

(124) IBID p. 24

(125) IBID p. 31

(126) IBID p. 42

(127) IBID p. 55

(128) IBID p. 42

En lo referente al control de incendios se tiene previsto que se cubrirán alrededor de 2 millones de hectáreas con 103 patrullas, así mismo, se llevará a cabo los proyectos "responsables de zona" que tendrán como objetivo coordinar a las patrullas contra incendios y a las campañas que anualmente se llevan a cabo para concientizar a la población. (127)

Las acciones para la supervisión y vigilancia en las áreas forestales de los aprovechamientos, la industria, el comercio y transporte de los productos en este año se tiene previsto que cubrirán alrededor de 24 millones de hectáreas, para ello se construirán 16 campamentos más y se contratarán 120 técnicos forestales para reforzar las labores de control y vigilancia. (128)

En relación a la reforestación se pretende plantar 14 millones de árboles para reforestar 16 mil hectáreas. (129)

Otra meta propuesta es el establecer nuevos cotos de caza y decretar dos zonas de reserva de fauna, asimismo se calcula que se expedirán alrededor de 150 mil permisos de caza. (130)

También se considera que la investigación forestal incrementará sus trabajos vinculados al entonces Sistema Alimentario Mexicano, dando prioridad a aquellas investigaciones que tienen relación con la producción de alimentos, a través del proyecto de Uso Múltiple de los Recursos Forestales, fundamentalmente en zonas áridas y semiáridas con el fin de incorporar a la alimentación humana, especies como el mezquite, yuca y guaje y en el trópico húmedo se trabajará con sistemas agroforestales que combinen la producción agrícola y las plantaciones forestales. (131)

-
- (127) IBID p. 43
 - (128) IBID p. 44
 - (129) IBID p. 45
 - (130) IBID p. 46
 - (132) IBID p. 46

Asimismo, se considera que se deberán proseguir las investigaciones sobre plantaciones de especies forestales productoras de frutos comestibles - como el piñón, chico zapote, almendro, etc. así como otros productos forrajeros (guaje, ramón). (132)

Para el año programado se contempla que se brindará asistencia a las - unidades productoras de materias primas forestales y a las organizaciones - de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que participan en la producción, además se pretende formar nuevas organizaciones.

Como apoyo a lo anterior, se deberá brindar asistencia técnica a productores en las actividades de corte, transporte, comercialización, producción y cultivo del bosque. (133)

Asimismo se propone realizar nuevos estudios sobre el inventario forestal, con el fin de evaluar los cambios cualitativos y cuantitativos en las áreas forestales. (134)

Otro objetivo importante que se presenta es el de integrar e impulsar el desarrollo de las entidades paraestatales encargadas de la producción y servicios forestales, para lo cual se prevee concluir el Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Forestal, el cual deberá normar las acciones de la industria forestal paraestatal. (135)

Ante los constantes avances tecnológicos y la necesidad de aumentar la productividad dentro del subsector forestal, se señala que es indispensable contar con personal capacitado en las cantidades y niveles, que se requiere, por lo anterior considera de suma importancia capacitar tanto a los campesinos como a los operarios de la industria forestal. (136)

-
- (132) IBID p. 47
 - (133) IBID p. 47
 - (134) IBID p. 48
 - (135) IBID p. 49
 - (136) IBID p. 51

Fundamentalmente observamos que a pesar de existir muchos y muy variados preceptos, leyes, reglamentos, decretos, programas y, planes que enmarcan la actividad forestal, existe incongruencia entre unos y otros, así como con los fundamentos agrarios y la política que rige a este sector, lo que a nuestro parecer debería marcar la pauta a seguir por el subsector forestal.

Por otra parte la política gubernamental de México contemporáneo ha demostrado una intensa actividad legislativa, que ha motivado tanto promulgación de nuevas leyes como reformas a importantes ordenamientos, Código Civil, Ley de Amparo, Código Penal, Código de Procedimientos Civiles, y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Sin embargo en el marco del recurso forestal, como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, la actividad legislativa ha sido escasa.

De lo anterior surge una idea que puede resumirse en una interrogante - ¿La política forestal de la administración actual, requerirá que se reforme la Ley Forestal de 1960? para que se organice la administración pública con el fin de que participen los gobiernos de los estados en la programación y cooperatividad a través de estructuras programáticas; se establezcan normas a fin de que los técnicos forestales pongan sus conocimientos y experiencia al servicio del país y los campesinos reales poseedores del recurso; se establezcan normas para el manejo integral del recurso con un concepto más amplio que el simple aprovechamiento de él; se introduzca como obligatoriedad que el Estado promueva y otorgue créditos y financiamiento para este sector; se incluyan disposiciones relativas a la organización para la producción; se modifiquen los conceptos sobre la conservación y protección del recurso así como se precisen las faltas y delitos eliminando en lo posible, el enfoque represivo y policiaco que se observa tanto en las anteriores leyes como en la actual. (137) 137

CONCLUSIONES

I. Por recurso forestal desde el punto de vista etimológico y legal, debemos de entender toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos, en general la vegetación de generación espontánea, que tenga una influencia directa contra la erosión, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas, en que puede además desempeñar funciones de producción y recreo.

II.- México es una nación con cuantiosos recursos forestales, prueba de ello es que más de la mitad de nuestro territorio se puede considerar forestal.

III. Desde la época prehispánica al recurso forestal se le ha dado diversos usos, como combustible, para fabricación de armas, herramientas, útiles domésticos, etc.

IV. En materia de legislación forestal, se puede decir que no existen importantes antecedentes, hasta la Ley Forestal de 1926, cuando se reglamenta de manera formal la explotación y producción de los recursos forestales.

V. Es en el Artículo 27 Constitucional en donde se encuentra el fundamento de la legislación forestal; concretamente en su parrafo tercero, en donde establece la facultad de la Nación para intervenir en el aprovechamiento y cultivo de - -

los recursos naturales susceptibles de apropiación, así como para evitar su daño o destrucción.

VI. No obstante la importancia del recurso forestal, es hasta el 24 de abril de 1926 en que se legisla en ésta materia. Esta Ley Forestal de 1926 cuya característica más importante fué el conservacionismo, considera por reservas forestales: los terrenos baldíos o nacionales con monte alto que tengan existencias de más de 50 árboles por hectárea en promedio, señala también que las reservas forestales no podrán enajenarse ni estar sujetas a prescripción.

Uno de los más grandes errores de ésta ley consistió en que no frenó la explotación irracional del recurso forestal.

VII. El 31 de diciembre de 1942 se expide la segunda Ley Forestal, cuya condición es en esencia similar a la anterior pero demostró una completa ineficacia, subsistiendo los problemas de explotación irracional del bosque. En ésta ley se crean y consideran de utilidad pública las Unidades Industriales de Explotación Forestal, para el abastecimiento de las materias primas requeridas por las industrias: minera, papelera, de construcción, de transporte, de materiales de guerra, etc.

VIII. En diciembre de 1947, se expide la tercera Ley Forestal y con ella se crea: el Consejo Nacional Forestal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos); la Policía Federal Forestal que tendrá el carácter de policía preventiva, con

el encargo de realizar la vigilancia en los bosques y carreteras.

IX. La Ley Forestal vigente del 16 de enero de 1960, contiene preceptos muy enérgicos en defensa de los bosques del país, para evitar las explotaciones fraudulentas o destructivas, así como prevenir los incendios. Con espíritu revolucionario sienta bases para que las explotaciones ejidales se realicen en beneficio directo de los ejidatarios, con asistencia técnica y económica del Estado.

X. Consideramos, sin embargo que esta Ley de 1960, que es la que actualmente nos rige, es ya obsoleta y creemos necesario que sea modificada en algunos de sus aspectos que pueden ser deficientes.

XI. Cuales serán las repercusiones jurídicas de la explotación forestal, conforme a nuestro sistema constitucional, existe un sistema bipartito de las formas de tenencia de la tierra: la propiedad y la pequeña propiedad o propiedad inafectable, cada una con sus reglamentos específicos que influyen en la forma de explotación del recurso forestal.

XII. El recurso forestal no solo puede ser explotado por un particular o por campesinos, sino también es necesario de acuerdo con lo establecido en el parrafo III del Artículo 27 Constitucional, que el Estado intervenga en su explotación, convirtiéndose de ésta manera en promotor.

XIII. Las repercusiones jurídicas de una bien planteada explotación forestal, sería una legislación más adecuada a una explotación racional del recurso forestal.

XIV. Por su régimen de dominio e importancia para el desarrollo económico de México, el recurso forestal debe ser objeto de una reglamentación especial en que se impongan limitaciones y modalidades con la libre disposición de los bienes y productos forestales.

XV. Se sugiere, modificar sustancialmente la legislación forestal, mediante disposiciones que fomenten la capitalización del recurso, la distribución justa de los beneficios y el desarrollo de la comunidad, entre otros objetivos es tarea urgente, si queremos que la silvicultura alcance los niveles productivos de otros sectores de la economía.

Estamos obligados pues a ajustar nuestras actividades, - conforme a normas legales, económicas, sociales y de producción. Dentro de este marco, estamos convencidos que urge un cambio - profundo de la ley y su reglamento, para hacer de ella un instrumento promotor, preciso, serio, sencillo y eficaz.

BIBLIOGRAFIA

- Basols Batalla, Angel. 1979. Recursos Naturales de México. Teoría, Conocimiento y Uso. Editorial - Nuestro Tiempo, S. A., México. 361. p.
- Burgoa, Ignacio. 1954. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. México, 529 p.
- Cámara Nacional de las Industrias Derivadas de la -- Silvicultura. 1981. Memoria Económica 1979-1980. Revistas Industriales. México, 79 p.
- Congreso Constituyente. 1979. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta In-- formativa de la Comisión Federal Electoral. --- México. 147 p.
- Corona, Victor y Sánchez Mejorada, Hernando. 1976.- "Cactáceas", En Revista de Geografía Universal- Edición Mexicana. Mayo 1976. p. 575-599.
- Chávez Padrón, Martha. 1974. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A. México, 467 p.
- González Hinojosa, Manuel. 1975. Derecho Agrario. - Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Jus, S. A. México, 276 p.
- Lemus García, Raúl. 1971. Ley Federal de Reforma - Agraria. Editorial Limsa, México, 476 p.
- . 1972. Panorámica vigente de la Legislación - Agraria Mexicana. Editorial Limsa, México, --- 149 p.
- Mendieta y Núñez, Lucio. 1977. El Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria. --- Editorial Porrúa, S. A. México.
- Moncayo Ruiz, Francisco. 1982. Relación de Algunas Cosas de los Montes de México. Un Ensayo Histórico del Asunto Forestal. Talleres Gráficos de la Unidad de Apoyo Técnico, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, México. 220 p.

Real Academia Española. 1970. Diccionario Lengua Española. Decimonovena Edición. Espasa Calpe, S. A. México.

Secretaría d Agricultura y Recursos Hidráulicos.- 1978. Estadísticas del Recurso Forestal de la República Mexicana 1978. Dirección General - del Inventario Forestal. México. 32 p.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- Ley Federal de Reforma Agraria. En Legisla-- ción Agropecuaria. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Tomo I. p. 165-284.

-----, 1982. Memoria de la Secretaría de Agricul- tura y Recursos Hidráulicos 1977-1982. Direc- ción General de Información y Relaciones Públi- cas. Editorial Futura, S. A. México. Vol.III 513 p.

Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Silvicultura 78. Departamento de Divulgación Forestal y - de la Fauna. México. 232 p.

-----, 1982. Ley Forestal y su Reglamento. Talle- res Gráficos de la Unidad de Apoyo Técnico-de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. --- 183 p.

-----, 1981. Programa Nacional Forestal 1982. -- Talleres Gráficos de la Unidad de Apoyo Técni- co de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. México. 89 p.

-----, 1982. Plan Nacional Forestal 1982-1986. - Talleres Gráficos de la Unidad de Apoyo Técni- co de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. México. 95 p.

-----, 1982. Política Forestal de México. Talle- res Gráficos de la Unidad de Apoyo Técnico de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. ---- México. 30 p.

- 1926, Ley Forestal de los Estados Unidos --
Mexicanos del 5 de abril de 1926. En Diario-
Oficial del día 24 de abril de 1926. p. 1051.
- 1943. Ley Forestal de los Estados Unidos --
Mexicanos, En Diario Oficial del día 17 de
marzo de 1943, p. 1.
- 1948, Ley Forestal del 31 de diciembre de -
1948, En Diario Oficial del día 2 de febrero
de 1952. p.1.
- 1960. Ley Forestal. En Código Forestal. -
Subsecretaría Forestal y de la Fauna. México.
p. 17-53.
- 1972. Ley Federal de Reforma Agraria. Comen-
tada por Lic. Luis Manuel Hinojosa Ruiz. Talle
res de Morales Hermanos, Impresores, S. A. --
México. 551 p.