

EL ARTICULO 124 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA
REPUBLICA Y LAS FACULTADES IMPLICITAS DEL CONGRESO
DE LA UNION PARA LEGISLAR EN MATERIA FORESTAL

TESIS PROFESIONAL

Roberto Javier Castro Bustos

Mexico, D. F.

1967



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
FACULTAD DE DERECHO.

"El artículo 124 de la Constitución General de la República y las
Facultades Implícitas del Congreso de la Unión para Legis-
lar en Materia Forestal"

T E S I S
que para obtener el título de
Licenciado en Derecho
p r e s e n t a

ROBERTO JAVIER CASTRO BUSTOS.

México, D.F., 1967.

C A P I T U L O I.

- I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.
- II.- CONCEPTOS DE ATRIBUCION, FUNCION Y FACULTAD.
- III.- LAS FACULTADES IMPLICITAS.- SU FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 73 - FRACCION XXX Y 124 DE LA CONSTITUCION.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

La Constitución de 1917 asigna a nuestra forma de Estado, las características de ser una república democrática, representativa y federal. (1).

Para una mejor comprensión del problema de las facultades del poder federal y las de los Estados miembros, analizaremos la trayectoria histórica, que respecto de la forma de Estado, se adoptó en nuestro país, en el tiempo y en el espacio.

Surge, como primera interrogante, el conocer los motivos que indujeron a los dirigentes políticos del México independiente, a elegir a la Federación como forma política estatal.

Influyeron diversas causas en la implantación del sistema federal en México, como forma de Estado, podremos clasificarla en:

- a).- Anteriores a la Independencia.
- b).- Posteriores a la misma.

Entre las primeras, tenemos a las siguientes:

1.- Con anterioridad a la conquista española, la creación en el centro del país de una alianza de estados y señoríos indígenas girando alrededor de la alianza azteca-acolhua-tecapaneca.

2.- La existencia de comunidades regionales en número muy grande, con diferencias notables en los aspectos políticos, social y cultural. En la época colonial existían tribus y clanes pequeños y grandes, diseminados en lo que actualmente constituye la República Mexicana, con sus propios costumbres cada uno de ellos, constituyendo, de hecho pequeños estados.

3.- La existencia durante la colonia, determinadas circunscripciones geográficas y sociales, en la organización política de la Nueva España.

4.- Las disputaciones provinciales establecidas en la constitución gaditana de 1812.

Por lo que toca a las segundas, se exponer las siguientes:

1.- La oposición de los pueblos al absolutismo, y, como consecuencia, la manifestación vigorosa del espíritu regional en el congreso constituyente de 1824.

2.- La rebelión de las provincias de Guadalupe, Yucatán, Oaxaca y Chiapas, que en el año de 1823 amenazaba con separarse de la nación en forma definitiva, de no establecerse el régimen federal.

3.- El ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, que en su Constitución Federal de 1789 había admitido las doctrinas de la soberanía del

pueblo y de los derechos del hombre, lo que trajo consigo en ese país un auge económico. (Aún cuando los estados sureños desconocían tajantemente algunas garantías individuales).

Todas estas circunstancias, moldearon el pensamiento del constituyente y no sólo la última, como algunos autores han señalado, dado que si bien es cierto que el ejemplo de Estados Unidos de Norteamérica, influyó en las corrientes ideológicas mexicanas, no menos cierto es, que nuestro País ya estaba preparado para un régimen federalista, como lo demuestran los antecedentes mencionados con antelación.

El doctor Mario de la Cueva expone (2) que "la lucha en torno a la organización de una República central o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente, la actitud de las provincias que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria que concluyó inclinándose por la voluntad de las provincias.

Al consumarse la independencia por los criollos, con la firma del tratado de Córdoba el 24 de agosto de 1821, con la intervención de don Juan O'Donohú y Agustín de Iturbide, en este documento se estipulaban las bases para organizar un imperio mexicano, en el cual la corona correspondería al Rey Fernando VII o a un infante de la casa real y por la renuncia o no aceptación de éstos, las Cortes del Imperio Mexicano harían la designación del emperador. Se designó una junta provisional gubernativa, con funciones legislativas, consultivas y ejecutivas. Entre las últimas las de designar una regencia y convocar a cortes constituyentes.

El primer congreso constituyente se instaló en México el 24 de febrero de 1822, y al conocerse la decisión de las Cortes de Madrid que negaban la legitimidad al tratado de Córdoba, una manifestación violenta de algunos sectores de la población y la presión del ejército, obligaron al congreso a designar a Agustín de Iturbide como primer emperador mexicano. El emperador no pudo entenderse con el congreso y lo disolvió mediante un golpe de estado, el primero en la historia del México independiente, pero ante la general oposición desatada en su contra, convoca de nuevo el congreso y abdica la corona; el congreso no aceptó la abdicación y declaró nula la coronación. El 8 de abril de 1823, el congreso resolvió que "jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres"; como resultado de esa decisión México, se encontró, como país independiente y en pleno ejercicio de su soberanía, frente al problema de su organización constitucional futura.

Al concluir el imperio de Iturbide, México se encontró con un solo dato para su estructuración política, pero era de carácter negativo y consistía en la repulsa de un gobierno monárquico centralizado. En ese instante, tuvo México que configurar su estado y su gobierno y no existía una forma que hubiera podido adoptarse, dado que el pueblo de México fué siempre gobernado, nunca el gobernante. Europa vivía en el absolutismo y nada tenía que enseñar. Los absolutismos español y virreynal no podían servir de modelo. Los pueblos que en esa época marchaban por el sendero de la libertad eran Inglaterra y Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria. El centralismo se identificaba con el absolutismo, por lo que el federalismo se presentó a los ojos de México, como el medio idóneo utilizado por Estados Uni--

dos para alcanzar la prosperidad dentro de la libertad.

El Congreso Constituyente, se vió colocado frente al problema de estructurar al Estado Mexicano. Empero, su pensamiento se encontraba dividido en dos corrientes:

a).- Una, sostenida por los conservadores, a favor de la República Central. Esta tesis, asimismo encontró eco en algunos liberales como Teresa de Mier, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, y,

b).- Otra, apoyada por los miembros del antiguo partido republicano, liberales en su gran mayoría, que propendían hacia el federalismo.

De esta suerte, el Congreso Constituyente reinstalado en el año de 1823, ante la presión de las antiguas intendencias y provincias de la época colonial y para impedir la defección de los antiguos sostenedores de la independencia, se vió obligado, como preludio a su labor final, a decidirse por el sistema federal como forma de Estado para el naciente País mexicano, lo que motivó el voto emitido por el Congreso el 22 de junio de 1823, bajo el rubro de: " por la forma federal de la República", que acepta el sistema federal.

El voto era la aceptación de un hecho consumado, pero las provincias no se conformaron con aquel sino que exigieron la convocación de un segundo Congreso Constituyente que fuera un auténtico representante de la Nación, sin conexión de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar el país dentro de un sistema federal.

El segundo congreso constituyente inauguró sus sesiones el 7 de noviembre de 1823. La organización federativa de la Nación estaba previamente resuelta, tanto por el voto por la forma federal de la república, cuanto porque la mayoría de los diputados elegidos en las provincias venían decididos a adoptarla.

En el acta constitutiva de 4 de octubre de 1824, se partió del principio de la soberanía del pueblo, y en el artículo 3o., se expuso que residía radical y esencialmente en la Nación y que a ella correspondía en exclusividad, dictar las leyes fundamentales, adontar la forma de gobierno e introducir posteriormente las modificaciones y variaciones que estimara pertinentes. En el artículo 5o., con base en un proyecto de Ramos Arizpe, se acepta, como forma de gobierno para el país, la de una república representativa, popular y federal.

Contra la adopción del sistema federal hubo oposición por parte de Teresa de Mier, quién arguyó que lo adecuado era implantar un sistema ecléctico, consistente en iniciar el gobierno mediante un sistema centralista, que con el transcurso del tiempo y merced a los antecedentes sociológicos e históricos, evolucionaría y llegaría a funcionar como un verdadero sistema federal. Aunque en la práctica sus palabras fueron proféticas, porque es con el transcurso del tiempo en que se ha podido llegar mediante una metamorfosis, iniciada desde un estado central de hecho, a un sistema federal de derecho (porque aún cuando se exhibía la faz de un sistema federalista, todo se centralizó en la metrópoli, siendo los gobernantes locales meros títeres del poder ejecutivo federal), su tesis fué desechada por la mayoría.

En un manifiesto que el Congreso General constituyente, dirigió a los-

habitantes de la república, se señalaron las ventajas del régimen federal:

- a).- Ninguna provincia tendrá superioridad sobre otra, y,
- b).- Cada población dictará las leyes adecuadas a sus costumbres locales y a otras circunstancias, lo que aceleraría su prosperidad en todos sus aspectos (3).

Evidentemente el criterio adoptado para señalar las ventajas, fué práctico y correcto, dado que nadie mejor que los propios habitantes de una región para saber cuáles son sus problemas, la urgencia de resolverlos y las medidas necesarias para ello.

El constitucionalismo mexicano ha entendido siempre (4) que el poder estatal es único y que, como tal, no se divide nunca, de manera que la división se refiere, exclusivamente, al ejercicio de él. Como en un estado federal la organización de los poderes se ramifica, en la federación y en las entidades federativas. Asimismo, el estado federal se basa en la identidad de las decisiones políticas fundamentales entre aquella y éstas. De ahí que los artículos 9 y 20 del acta establecieran como principio único que el poder estatal se dividiría para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, en la inteligencia de que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, así como que los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo deberían renovarse periódicamente.

Porque en el texto de algunas constituciones locales se consignaban algunos derechos inherentes a la personalidad humana, las fuerzas políticas preeminentes en aquella época (iglesia y las clases privilegiadas de la sociedad) no permitieron a la Asamblea Constituyente resolver los grandes problemas nacionales. Así, la Ley Fundamental respetó los privilegios existentes, omitió establecer una declaración de derechos públicos del ciudadano, mantuvo la intolerancia religiosa (supuesto que en el artículo tercero se dijo: "la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege -- con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra") y conservó los fueros y privilegios de la iglesia y de los militares. Como dato interesante cabe señalar, que pese a que la Constitución indicó que la delimitación de los estados y territorios de la federación, se llevaría a cabo mediante la expedición de un reglamento éste nunca fué expedido.

Aunque las relaciones entre la iglesia y el estado constituían el problema político fundamental, no hay que perder de vista que al lado de éste se alzaba -- un segundo problema, de tanta o mayor importancia y era: la miseria del pueblo mexicano, porque en esencia, la guerra de independencia fué una revolución social.

Ejerciendo el procedimiento fijado por la Constitución para la elección del titular del poder ejecutivo federal (cada una de las legislaturas locales proponía dos nombres al Congreso y éste designaría al que obtuviera la mayoría absoluta de los votos, quedando el que le siguiera como vicepresidente), se designó como primer presidente a Don Guadalupe Victoria.

En los años de 1829 a 1854 se gestó la pugna ideológica, social, económica y política mas intensa de la historia de América en el siglo XIX. Actor principal en tal pugna lo fué el dictador Antonio López de Santa Anna, explicándose su presencia en la historia de México en función de las luchas de las distintas fuerzas sociales. Santa Anna supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades e indecisiones de las distintas corrientes ideológicas. Carente de ética política (y moral, podríamos agregar), se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según conviniese a sus intereses: caudillo del federalismo a la caída del imperio de Iturbide, contribuyó a su entierro en el año de 1835, para ayudar a su restablecimiento en el año de 1846 y serutarle de nuevo en 1853, creando asimismo la última dictadura personalista.

La primera batalla entre conservadores y liberales se libró en el año de 1829: el Congreso federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero revocó su decisión, designando a Vicente Guerrero. En el mes de diciembre de aquel año y mediante un golpe militar, el vicepresidente de la República, general Anastasio Bustamante, derrocó y mandó asesinar al presidente Guerrero. De esta suerte, triunfaba el partido que representaba al pasado.

La segunda acción se verificó en el año de 1832, surgiendo la primera y -- effermera victoria del partido liberal. Antonio López de Santa Anna, como caudillo del liberalismo, se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, a la vez que las legislaturas de Zacatecas y Jalisco se rebelaban contra el dictador; en diciembre, Bustamante entregó la presidencia a Manuel Gómez Pedraza; en marzo -- de 1833, el Congreso declaró electos, a Santa Anna y a Valentín Gómez Farías, como Presidente y Vice-Presidente, respectivamente. Por licencia concedida al primero, Gómez Farías ocupó la Presidencia.

El sistema federal fué objeto de violentos ataques de los partidarios del -- centralismo, achacándole las deficiencias en el ejercicio de los poderes, que no

no habían sido corregidas con la implantación del federalismo. Se produce entonces la tercera etapa de la lucha entre conservadores y liberales. Las fuerzas conservadoras eran demasiado poderosas y Gómez Farías, por la su- presión del fuero militar, no contaba con el apoyo del ejército. Santa Anna, que hasta aquel entonces había figurado en las filas del partido progresista, se dejó convencer por los retrógradas. Y mediante un golpe de estado, - en el mes de enero de 1835, con base en el Plan de Cuernavaca, el congreso general desconoció la autoridad del vicepresidente, declarando que había cesado en sus funciones y reconociendo a Santa Anna como presidente "legí- timo", nombró presidente interino de la república al general Miguel Farragán. El 9 de septiembre el congreso, con el pretexto de que los pueblos ha- bían solicitado el cambio de la forma federal, se declaró investido del po- der constituyente y facultado para "variar la forma de gobierno" y constitu- ir de nuevo a la nación". El 23 de octubre siguiente, el congreso usurpa- dor dictó unas Bases Constitucionales, con las que destruyó el sistema fe- deral y propuso una república unitaria y central. En el mes de diciembre - de 1836 espidió el congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales, que constituían un conjunto de normas de carácter aristocrático y unitario, -- destinadas a mantener los fueros y privilegios de determinadas clases so- ciales. Desde su nacimiento, las Siete Leyes Constitucionales, tuvieron un vicio de nulidad original, por que fueron dictadas por un Congreso ordina- rio, que se arrogó el carácter de Asamblea Constituyente. Con apoyo en la ley cuarta, se designa presidente de la República al general Anastasio - - Bustamante, imponiéndose por segunda ocasión, las fuerzas conservadoras.

Respecto del sistema de gobierno y de la división de poderes durante - la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

S
I
E
T
E
L
E
Y
E
S
C
O
R
S
T
I
T
U
C
I
O
F
A
L
E
S
.

República
Unificada y Central.
Forma de Gobierno.)

Miembros: Departamentos (Sexta Ley)

Estructura de c/u

FUNCIONES:
Junta s) Proponer al Gob. Central una terna para gobernador.
Guber b) Elegir al Presidente, a los miembros del S.P.C., Senadores y Ministros de la Corte.
namen tal. c) Hacer prosperar el Departamento.

División de Poderes

a) Legislativo Tercera Ley

2 Cámaras:

Diputados.

elección popular

Senadores.

electos por Juntas de 3 listas propuestas por Diputados, Gobierno en Junta de Ministros y Suprema Corte de Justicia, respectivamente.

b) Ejecutivo Cuarta Ley.

electo por:

El Presidente saliente con la Junta de Ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia enviar cada uno su terna que se sometía a las Juntas Gubernamentales.

c) Judicial Cuarta Ley.

elección de Ministros.)

Similar a la de Presidente.

d) Supremo Poder Conservador.

Junta departamental, c/u designa 5 - candidatos o uno, en su caso, la terna se envía a la Cámara de Dip., que selecciona tantas ternas como vacantes hay; ésta las envía a la de Senadores, que designa a los titulares y suplentes.

Atribuciones: Regular el funcionamiento y relaciones de los otros poderes. Vigilar el cumplimiento de la Constitución. - Salvaguardar la estructura estatal. - (Por medio de la nulidad declarativa)

En la primera mitad del siglo XIX, ninguno de los partidos políticos disponía de la fuerza suficiente para imponerse en la vida pública de México: el grupo conservador era una postura arcaica y nada tenía que ofrecer a las generaciones nuevas y estaba en contra de la vida. El partido liberal era una postura revolucionaria, entendiéndolo por revolución el propósito de transformar las estructuras sociales, pretender un nuevo sentido de la justicia y de una nueva idea del derecho. Pero este partido no estaba en condiciones de llevar adelante su programa.

En el año de 1841 se derrumba el gobierno de Bustamante y por decisión de Santa Anna, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se suprimen. En el año de 1842 se reúne una nueva Asamblea Constituyente, en donde se presenta un proyecto de constitución de la mayoría en favor de una república unitaria y central y otro de la minoría para un sistema federal, en el que se incluía, por primera vez para el derecho federal, la institución cumbre de nuestra vida jurídica, o sea, el juicio de amparo. La invasión norteamericana del año de 1846 une a los liberales bajo el sagrado vínculo de la defensa de la patria y aunque, liberales y conservadores entran en pugna con Santa Anna y la asamblea constituyente se disuelve, el 22 de agosto de 1846, el general José Mariano de Salas, después del golpe militar de la Ciudadela y acatando un manifiesto del referido Santa Anna, restablece la vigencia de la Constitución del 4 de octubre de 1824, convocando a una nueva asamblea constituyente, que se reúne en la ciudad de México y continúa sus sesiones trashumantes en las ciudades de Querétaro y Zacatecas, en donde se aprueba el Acta de Reformas Constitucionales, cuyo artículo 21, expone el Dr. Mario de la Cueva, es una de las más bellas exposiciones que conocemos de la idea del estado del "derecho" ("Los poderes de la unión derivan todos de la constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción"). La Asamblea Constituyente aprueba la reimplantación de la Constitución de 1824.

El 21 de mayo de 1847, el Soberano Congreso Extraordinario Constituyente, decreta que el Acta Constitutiva y la Constitución aprobadas el 31 de enero y el 4 de febrero de 1824, respectivamente, formaban la única Constitución Política de la República, y que deberían acatarse ambos Ordenamientos, mediante un acta de reformas. En consecuencia, impera de nuevo el régimen federalista. En este Congreso participaron perfectamente definidos tres partidos: el conservador, el moderado y el liberal.

El sistema federal subsistió hasta el año de 1835, en el que nuevamente aparece en la escena, el dictador Santa Anna. El 23 de abril de aquel año, dictó el déspota unas Bases para la administración de la república (). en cuya virtud todo el poder se concentró en sus manos.

En marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal publica el Plan de Ayutla, que fué ratificado en Acapulco con la intervención del entonces coronel Ignacio Comonfort, y en su texto se declaraba que cesaba en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna, y proponía que una vez adoptado el plan por la mayoría de la nación, el jefe de las fuerzas libertadoras nombrara un representante por cada estado o territorio, para que ellos, a su vez, eligieran un presidente de la república interino, cuya función principal sería la de convocar a un congreso constituyente extraordinario. En - -

Acapulco es reformado el texto original del Plan de Ayutla, suprimiéndose de él su inclinación por el sistema político federal, asunto que debería ser decidido en el congreso constituyente.

La revolución se extendió por todo el país y obliga al general Santa Anna a abandonar el poder -ahora si en forma definitiva-, en agosto de 1855.

La revolución de Ayutla planteó los grandes problemas nacionales cuya solución ya no podría ser aplazada; los partidos conservador y liberal entendieron la urgencia de resolver esos problemas y se prepararon para la batalla final: la exigencia de la democracia, única forma de gobierno compatible con los derechos universales del individuo y la consecuente negación del derecho de las clases privilegiadas a gobernar.

Triunfa la revolución y en aplicación del artículo segundo del Plan de Ayutla, la Junta de Representantes de los estados, designa al General don Juan Alvarez, Presidente Interino, quien lanza el 16 de octubre de 1855, la convocatoria para las elecciones del que habría de ser, el último congreso constituyente mexicano del siglo XIX. Con la asistencia de Don Ignacio Comonfort (que substituyó al general Alvarez en la Presidencia), se inauguraron las sesiones el 18 de febrero de 1856.

Comonfort era el jefe del partido moderado.

El día 18 de febrero de 1856, el partido conservador presentó una iniciativa para que se decidiera por el Congreso que "la carta fundamental del 4 de octubre de 1824, el acta constitutiva de 31 de enero del mismo año y el acta de reformas de 1847, forman la constitución de la república, la que comenzará a regir en cuanto sea posible, desde la publicación de este decreto-constitucional". De esta forma, los conservadores aceptaban el menor de los males, supuesto que si bien es cierto que la Constitución de 1824 establecía la forma federal para el estado, no consignaba el apartado de garantías individuales que forzosa y necesariamente habría de incluirse en una nueva constitución y por otra parte, mantenía la intolerancia religiosa y conservaba los fueros y privilegios de la iglesia amenazados por la Ley Juárez de 23 de noviembre de 1855. En la sesión de 25 del propio mes de febrero, resolvió el congreso no admitir la proposición del partido conservador.

En ocasión del pronunciamiento de un grupo de miembros del ejército, Comonfort se impuso a los rebeldes y sancionó con dureza al clero poblano: el 31 de marzo de 1856 se dictó un decreto presidencial ordenando la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla. Y unos meses después se promulgó la Ley Lerdo de Tejada, que ordenaba la "desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas".

Las medidas adoptadas por Comonfort provocaron gran desconfianza entre los conservadores. Pero tampoco los liberales confiaban en el Presidente y se agudizó esta situación cuando este promulgó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, con el que pretendía legitimar sus actos Comonfort. En la sesión de 4 de junio de 1856, el partido liberal solicitó del Congreso la anulación del Estatuto.

El 16 de junio de 1856 la Comisión designada por el Congreso para formular el Proyecto de Constitución, le presentó. Se refería a una constitución escrita y rígida que servía de envoltura a una democracia individualista y liberal, moderada y mayoritaria, que habría de desenvolverse en un estado federal.

Para el Dr. Mario de la Cueva (5) "soberanía es la doble pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria o independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito, de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonía internacional de los pueblos y de la historia". Y refiere asimismo que, conforme a lo expresado por Bodino, dicho concepto posee una doble dimensión, interna y externa: en la primera, significa que todo poder público dimana del pueblo y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto o mayor del que le fué señalado; en la segunda, expresa que el pueblo no reconoce a ninguno otro como superior a él (aunque no excluye las relaciones y pactos internacionales). En su aspecto externo, la soberanía quedó declarada en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y no era necesaria una nueva afirmación de ella. En el interno, la Constitución de 1857, se plasmó en el artículo 39, que dice:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El 9 de septiembre de 1856, se discutió en el Congreso Constituyente, la cuestión relativa a la forma del estado. Tuvo influencia en el criterio de los constituyentes, la obra de Alexis de Tocqueville, La Democracia en América. La explicación del autor acerca de la soberanía de los estados miembros, se basaba en la forma de gobierno adoptada en los Estados Unidos de Norte América, por lo tanto, no respondía a las exigencias de la Nación Mexicana. La idea es, fundamentalmente, la existencia de una co-soberanía entre federación y estados miembros, principio éste a todas luces equivocado al través de la doctrina, porque la soberanía es una e indivisible. La explicación es que Tocqueville se refiere a la confederación, y por ello manifestó que el estado federal tiene la parte de soberanía conexa al aspecto internacional o nacional y con aquellos asuntos que afectan a la totalidad de los estados, conservando los estados federados la parte que resta de la soberanía, en especial lo relativo a su administración interior.

El Dr. Mario de la Cueva expresa que la anterior concepción es ambigua, atendiendo a que la soberanía es una e indivisible y confunde los conceptos soberanía y atribuciones del poder público. Lo notable de la definición es que caracteriza a los estados miembros como corporaciones territoriales soberanas y de que, la idea de la representación pasa a ser parte integrante de nuestro derecho político, puesto que en el artículo 40 de la Constitución de 1857 se indica que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental". (6)

La idea de la representación política se subordina al concepto de soberanía, pues comprende dos situaciones: que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su gobierno, por medio de representantes y que los gobernantes no tienen un derecho originario de mando, sino sólo facultades conferidas por el pueblo y que los ejercen en representación de éste. La segunda

interpretación se acepta en el artículo 41 de la Constitución, al decir:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal y las particulares de los estados".

La base misma de la vida del estado federal, es la existencia de un -- orden jurídico unitario, que es el orden jurídico del estado federal y que se aplica en todos y cada uno de los estados miembros, sobre todos los ciudadanos. Así, la población y el territorio son considerados por la federación, en ciertas circunstancias como un todo, y en otras, por los estados miembros, como una parte; pero en lo esencial, los regímenes locales deben ajustarse al principio de la división de poderes y así lo dispuso el artículo 109 constitucional, que a la letra dijo:

"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular".

Esto no constituía una limitación a la soberanía local, en atención a -- la unidad del orden jurídico, y asimismo porque la soberanía, al residir en el pueblo se decidió por el sistema democrático.

El sistema federal (7) es un gobierno doble, esto es, significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público. Es, asimismo, una primera división de los poderes y que a través de ella, hace el pueblo un primer intento para alcanzar el equilibrio de la libertad, pues los estados federal y federados se limitarán recíprocamente. Como consecuencia, supone la vigencia de una norma supraestatal que distribuya las competencias, pues si cada uno de los estados, federal y federados, pudieran actuar libremente sobre los mismos territorios y poblaciones, se provocaría una pugna permanente; y por otra parte, si correspondiera al estado central señalar las competencias, podría reducir a los estados miembros a una actividad intrascendente, y a la inversa, si correspondiere a las entidades federativas atribuir las competencias, acabarían por arrinconar a la federación. Diversos autores -- afirman que el problema del estado federal es, precisamente, una adecuada -- distribución de las competencias. En la Constitución federal norteamericana, los estados miembros temieron que el poder central pretendiera aumentar sus atribuciones y para evitarlo, en 1789 se propuso una enmienda (la décima), -- que indica:

"Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta constitución, -- ni negados por la misma a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo".

El constituyente de 1857, en el artículo 117 indica cuales son las facultades de la federación y de los estados:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Con la utilización del vocablo "expresamente, se observa la tendencia -- de los constituyentes, de restringir en lo que fuese posible, el poder federal, en defensa de las libertades estatales. En este precepto, aparece defi

nida la influencia de la teoría norteamericana respecto de la cesión que los estados miembros hacen al poder federal, de aquellas facultades que, por pertenecer a la comunidad sin distinción de territorio, son indispensables para mantener la unidad federal, (influencia que en lo que toca a la Nación mexicana, sólo podía explicarse de una manera artificial, porque, como ya se ha dicho, a la fecha de la independencia y hasta el año de 1857, no existían los estados configurados como en la actualidad, por lo que, mas bien, la federación se creó como exigencia para lograr la integración territorial y política mexicana y por ello, al extender en un catálogo las facultades y atribuciones federales y locales, se reservaron facultades para los estados en embrión). La distribución de las competencias en la Constitución de 1857 fué un sistema rígido: lo que correspondía a la federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa, rechazándose tajantemente la tesis de las facultades concurrentes, aceptadas por la legislación norteamericana.

Dichas facultades (8) son las que pueden ejercitar los Estados mientras no las ejercita la federación, titular constitucional de las mismas y cuando la Federación expide la Ley relativa, quedan automáticamente derogadas las leyes respectivas expedidas por los Estados y extinguida la facultad de éstos para legislar en la materia de que se trate. Las facultades concurrentes se aceptan por la jurisprudencia norteamericana.

El término "concurrentes", traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le dá el contenido ideológico que se admite en el derecho de Estados Unidos de Norte América y en la Argentina, porque en nuestro idioma "concurrentes" son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho de EE.UU. donde las facultades concurrentes de la Unión y los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercitar la federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados.

Para el Lic. Felipe Tena Ramírez, las llamadas facultades concurrentes, deberían denominarse "coincidentes", que son las que se ejercitan simultáneamente por la federación y por los Estados. Pero como el mismo autor expone, no son de ejercicio simultáneo, puesto que el ejercicio por parte de la Federación de la facultad, suprime la facultad de los miembros. Creo que un término más adecuado a la realidad sería el de facultades "supletorias", porque lo que en el caso se hace es suplir la deficiencia del ejercicio de determinada facultad de la Federación, por los Estados integrantes de aquella, y el término ontraña, precisamente, que cuando la Federación haga uso de su facultad, dejen de tener existencia jurídica las facultades supletorias.

Las facultades concurrentes del derecho norteamericano, son excepciones al principio del sistema federal.

Ahora bien, la proyección de la teoría sobre la división de poderes, sostenida por Montesquieu, se adopta en la constitución de 187 (continuando con la tradición iniciada en el Acta Constitutiva de la Nación de 31 de enero de 1824) como un sistema de contrapesos políticos: la división del poder

federal para garantizar la libertad y el artículo 50 manifiesta:

"El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

La estructura de los poderes fué la siguiente: el legislativo, compuesto de una cámara, integrada con diputados electos de manera indirecta y en primer grado, cada dos años; el ejecutivo sería unipersonal, con elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; y el poder judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, compuesta por 11 ministros propietarios, electos en forma indirecta, en primer grado.

Emilio Rabasa (3) lanzó la afirmación de que los constituyentes quisieron crear una dictadura del poder legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del poder ejecutivo, obligándolo a corromper al congreso y a gobernar al margen de la constitución, con sólo un aparente respeto de las formas constitucionales. Esto no es exacto y menos aún correcto, porque la generación de la Reforma contempló serenamente nuestra historia, midió los efectos de las dictaduras, analizó con esmero la Constitución de 1824 y las que la siguieron y procuró organizar un régimen de gobierno en el que todos los poderes quedaban subordinadas a la ley; ciertamente, el poder legislativo aparecía como su premo, pero era la tesis de John Locke, y por otra parte, el poder ejecutivo salió extraordinariamente reforzado, en comparación con la situación que tuvo con la Ley Fundamental de 1824, Máxime que se suprimió la vicepresidencia -- (fuente de intrigas y golpes de estado), supliéndose la falta de presidente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Años después, el poder ejecutivo por conducto de Lerdo de Tejada, intentaría reivindicar algunas de las facultades menguadas en aras de un sistema congresional.

Cabe hacer la crítica, respecto de la elección por sufragios o votos del pueblo, del cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia y demás ministros que la integraban, que se introducía un elemento político sobre el que debía imperar, o sea el técnico, con lo cual se perjudicaban ambos aspectos. Esto es así, porque no hay que perder de vista el hecho de que quienes elegían a los candidatos para dichos puestos públicos, eran precisamente los partidos políticos, quienes no tomaban en consideración los conocimientos del candidato, sino que se seleccionaba de acuerdo con su influencia dentro del partido o por su popularidad, reelegiéndose a segundo término la técnica o conocimientos del candidato.

Algo esencial en un sistema federal es la existencia de una norma supratatal que defina las competencias jurisdiccionales y en la Constitución de 1857 se acepta con plenitud esta tesis, por colocarse a la Constitución como la norma jurídica fundamental, a la cual se subordinan las leyes y tratados, emitidos por la federación y las leyes dictadas por los estados. Esa consideración se desprende del artículo 126, que indica:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, --

a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

El día 5 de febrero de 1857 se firma y jura la Constitución que establece las bases definitivas del federalismo, que desde esta fecha pasó a ser una realidad en el ámbito jurídico y dejó de constituir una bandera política (ya fuera en pro o en contra) para los partidos, instituyendo el estado federal mexicano, sistema que en lo sucesivo seguiría la Nación mexicana.

La Constitución de 1857 fué letra muerta durante la época de Porfirio Díaz, pues el poder ejecutivo ya no respetó el sistema federal, sino que se convirtió el Presidente en un absolutista, en una dictadura que giraba alrededor del centro y bajo el pretexto de acabar con los cacicazgos regionales, se dividió a la República en once zonas militares. Como una consecuencia de esta situación, surgen movimientos revolucionarios, que llevaban como bandera el restablecimiento de la Constitución de 1857, la supresión de las jefaturas políticas y la estructuración de un Estado federal.

Al triunfo de la revolución mexicana, se convocó un congreso constituyente, el que inicia sus sesiones el 21 de noviembre de 1917, y ante el cual, -- el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, Gral. Venustiano Carranza, presenta un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en que se acepta como forma de estado, el sistema federalista.

En la Constitución de 1917, se continúa respetando el sistema federal, -- consagrándolo en sus artículos 40 y 41, que a continuación se transcriben:

"ARTICULO 40.-Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

"ARTICULO 41.-El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Observando la estructura constitucional en vigor, tenemos que teóricamente, los Estados, en número, son mas fuertes que la Federación, por reunir más atribuciones que las que posee aquélla, supuesto que, de acuerdo con el artículo 124, las facultades federales deben estar expresamente conferidas por la Constitución. En cambio, los Estados tienen todas las demás facultades y atribuciones no enumeradas para el poder federal.

Hay que hacer notar, que aún en el año de 1917, el constituyente sufrió -- la miopía de estimar que los estados miembros de la federación, cedieron facultades que por el común denominador nacional debe ejercer la federación. -- Lamentable confusión que a la postre se remediaría mediante una serie de reformas y adiciones constitucionales, con el objeto de ubicar como facultad -- federal, lo que en principio se presumió como competencia de los estados --

miembros, cuando en realidad la primera siempre había sido la titular de todas las facultades.

En resumen, cabe concluir respecto de las ventajas del sistema federal, que éste ofrece un frente al exterior y una unidad en su interior, permitiendo unir bajo una sola fuerza, a una serie de territorios o provincias, que aisladas serían fáciles víctimas de los países desarrollados o con ambiciones imperialistas, concretándose las ventajas en el aforismo: "La unión hace la fuerza".

CARACTERES
DEL ESTADO
FEDERAL

- a) Descentralización especial.
 - Constitucional
 - Orgánica
- b) Se integra con miembros subordinados
 - Edo. miembro (caracteres)
 - Con autonomía constitucional
 - Con participación en la voluntad federal
- c) Las facultades de su autoridad se han deducido de los poderes locales
 - Art. 124. Const.) facultades a que han renunciado los estados
 - Expresas) excepción
 - Facultades implícitas
- d) Supremacía de la Constitución federal
 - Sobre ella ninguna ley.
- e) Soberanía Exterior.

- a) Se dicta su Constitución. Régimen interdr.
 - b) tiene división de poderes interna.
 - c) participa en el poder legislativo federal.
 - d) carece de soberanía exterior.
- Ejecutivo
 - Legislativo
 - Judicial
 - Dip. representantes del pueblo.
 - Sen. del Gobierno

Con base en las características que del estado federal proporciona el Dr. Mario de la Cueva en la obra "El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX, y en lo expuesto por Agustín Cué Cánovas en el "Federalismo Mexicano", he confeccionado el anterior cuadro sinóptico acerca de las características del Estado Federal y de sus miembros. (10)

2.- CONCEPTO DE ATRIBUCION, FUNCION Y FACULTAD.

El Estado para realizar los fines específicos que se propone, requiere de los medios apropiados para llevarlos a la práctica. Dichos medios estriban en la manera y forma en que el Estado debe realizar el contenido de su actividad.

En la teoría se habla indistintamente, para identificar el contenido de la actividad estatal, de derechos del Estado, funciones, facultades, prerrogativas, etc. (11)

El tratadista Gabino Fraga estima que, de acuerdo con lo sostenido -- por Bonnard, las anteriores expresiones resultan ambiguas, siendo la adecuada en la técnica jurídica, la de "atribuciones" del Estado.

Doctrinariamente se han clasificado las atribuciones del Estado en tres grupos:

- a).- Las que reglamentan la actividad privada.
- b).- Las que fomentan, limitan y vigilan la actividad estatal, y
- c).- Las medidas dictadas para substituirse totalmente a la actividad de los particulares o combinarse con ellos, para satisfacer una necesidad colectiva.

Las atribuciones que interesan para el objeto de nuestro estudio, son precisamente las que reglamentan la actividad privada, por la aceptación de las doctrinas políticas colectivistas o socialistas, con base en las cuales interviene el Estado en la vida de los particulares. En nuestro país este fenómeno jurídico se presenta a partir del triunfo de la revolución mexicana.

De acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, podemos decir que el concepto atribución es el adecuado para enumerar (contenido de la actividad estatal), los medios de que el Estado se vale para satisfacer las necesidades generales en una forma eficaz, regular y continua, medios de los -- que carecen los particulares, porque las finalidades de éstos son diferentes a las estatales.

En la práctica se utilizan indistintamente los términos "atribución" y "función", pero como su significado es diferente, conviene establecer en qué estriba su diferencia.

Atribución. Este concepto comprende el contenido de la actividad del Estado, lo que éste debe hacer.

Función. Este concepto se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado para realizar la atribución.

Así dicho, las funciones constituyen la forma de ejercitar las atribuciones.

Sin embargo, el legislador mexicano utiliza en la Ley Fundamental, el término "facultad", por lo que tenemos que concluir que las funciones no se diversifican entre sí, aunque cada una tenga un contenido diverso, en atención a que todas ellas pueden servir para realizar una misma atribución. En

cambio, con la palabra facultad, se requiere dar a entender el ejercicio de cada función en particular; o sea, que el género es función, y la especie, facultad. Así, por lo que toca a la reglamentación de la actividad de los particulares y refiriéndonos a la función legislativa, ésta constituye el medio de que el Estado se vale para reglamentarla. ¿Cómo? por medio de la expedición de las leyes.

El término facultad en su acepción normativa significa "posibilidad o derecho de obrar lícitamente" (12), pero asimismo, puede entenderse la acepción como referida a un derecho subjetivo, por ejemplo: el comprador está facultado para pedir la entrega de la cosa comprada. Sin hacer una distinción que precise los alcances del vocablo, puede entenderse el término facultad, como "posibilidad", porque la atribución del derecho no implica su forzoso ejercicio, pero esa posibilidad (de hacer o de omitir), deberá referirse al hecho, cuando ostente el signo positivo de la licitud.

Hay que señalar que en el campo del derecho, las obligaciones que éste impone no sólo se manifiestan en las relaciones recíprocas de los hombres, sino que son deberes de carácter exigible, lo que hace de ellos verdaderas deudas.

Ahora bien, la teoría de las funciones del Estado, tiene como antecedente inmediato, la teoría de la división de poderes, de donde deviene. La división de poderes expuesta como doctrina política para combatir el totalitarismo y el absolutismo de un gobernante y establecer una serie de medidas que garanticen las libertades individuales, constituye el elemento fundamental de la organización estatal moderna, porque la división de poderes no sólo garantiza las libertades individuales, sino la organización misma de la sociedad, imponiendo la obligación a los poderes, de que en la esfera de su actividad, den cumplimiento a la ley. Por ello, la separación de los poderes ha influido en la naturaleza de las funciones del Estado.

En nuestro sistema jurídico, el Poder Federal y el de los Estados miembros, se divide -como ya lo vimos- para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Desde el punto de vista del órgano que realiza las funciones respectivas y siguiendo un criterio formal, subjetivo, dependiente del órgano, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según se atribuyan a cada uno de los respectivos poderes.

Desde el punto de vista de la naturaleza de la función, adoptando un criterio objetivo, en el que se prescinde del órgano al que se atribuyen los actos, las funciones son materialmente legislativas, judiciales y ejecutivas, según tengan las características que la teoría jurídica ha atribuido a cada grupo. (13)

En la mayoría de los casos, coinciden en su carácter formal y material las funciones que tienen materialmente naturaleza legislativa o judicial o administrativa. Pero en otros casos, no acontece así.

Para el efecto de nuestro estudio, nos interesa referirnos exclusivamente a la FUNCION LEGISLATIVA en cuanto a su aspecto FORMAL. Es decir, a las funciones que de acuerdo con la constitución son formalmente legislativas, por estar atribuidas al Poder Legislativo.

La Constitución General de la República, en su artículo 124 establece -

que "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Este precepto hace referencia pues, a las atribuciones del Poder Federal.

En relación con las facultades del Poder Legislativo Federal, la misma Constitución en su artículo 73, habla de las otorgadas al Congreso, cuando en este precepto, en sus treinta fracciones se enumeran cuales son sus facultades. En la totalidad de ellas se comprende el término función, o sea la manera de ejercitar la atribución concedida al poder legislativo.

En resumen, podemos decir que el término facultad hace referencia al órgano encargado de ejercerla, en cada uno de los casos aplicables, de acuerdo con la Constitución. Así expuesto, la naturaleza de la facultad, le da el poder que la ejerce (criterio formal).

Por lo que toca a la facultad legislativa, se puede definir como "la autorización que la Constitución otorga al Poder Legislativo, para dictar leyes en un determinado y limitado número de actividades".

Con base en lo expuesto en párrafos anteriores, se presenta a continuación, un cuadro sinóptico:

TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.	Poder Legislativo	D	Atribución	{	Lo que el Estado debe hacer: (contenido) legislar.
		V	Facultad	{	A lo que en particular debe referirse - cada ley, de acuerdo con el artículo 73 - constitucional.
	Poder Ejecutivo	I	Formal	{	
		E	Formal	{	
	Poder Judicial					N	Formal	{
		C	Material	{	
	I					Formal	{
O		Material	{		
	N				Formal
E		Material	{		
	S				Formal
		Material	{		

3- LAS FACULTADES IMPLÍCITAS.- SU FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 73 FRAC--
CION XXX Y 124 DE LA CONSTITUCION.

Como ya se expresó, el artículo 124 de la Constitución establece que --
"las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a
los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Aunque parece ser que el texto de dicho precepto se refiere sólo a las-
facultades denominadas "expresas", al relacionarlo con la fracción XXX del -
artículo 73, se observa que el constituyente quiso referirse a TODAS las fa-
cultades que expresa o explícitamente se consignan en la carta fundamental,-
como propias de la Federación.

Respecto de las llamadas doctrinariamente "facultades implícitas", Feli-
pe Tena Ramírez indica al respecto que: (14)

"Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Consti-
tución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente-
en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislati-
vo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Fede-
rales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explíci-
tas.

"El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse - -
cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1o., la existencia de una facul-
tad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o., la relación de -
medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio -
de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse
el uso de la segunda; 3o., el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la
necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congre-
so al poder que de ella necesita.

"El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad impli-
cita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está -
subordinada y sin la cual no existiría.

"El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inú-
til, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara-
por medio de una facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad-
entre una y otra.

"El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial
pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las
que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legis-
lativo; en cambio, este Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades
implícitas, sino que también se las da a sí mismo".

Creo que lo transcrito en los párrafos precedentes, no es aplicable en-
nuestro régimen constitucional, por diversas razones:

El primer requisito a que alude el Lic. Tena Ramírez, o sea, la existen-
cia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse, refi-
riéndola a los Poderes Ejecutivo o Judicial, se presenta en todo el ámbito -
de la Constitución, porque aún cuando los poderes ejecutivo o judicial ten--

gan asignadas determinadas facultades, no pueden llevarlas a la práctica sin el antecedente previo de la Ley, que en su caso debe expedir el Congreso de la Unión. Por ello, aún las facultades "expresas", por sí solas, no pueden ejercitarse.

En cuanto al segundo requisito, que se indica estriba en: "la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda", asimismo se presenta en el caso de todas las demás facultades consignadas expresamente en la Constitución, refiriéndonos igualmente a las otorgadas a los poderes Ejecutivo y Judicial, porque sin el antecedente previo de la Ley no pueden realizar su actividad los poderes señalados, así como el propio Legislativo, en el caso de las funciones "formalmente legislativas".

Por lo que toca al tercer requisito que se hace consistir en que: "el Congreso debe reconocer la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita", este "reconocimiento" sale sobrando porque al facultarse al Poder Legislativo para expedir leyes que hagan efectivas las demás facultades concedidas por la Constitución a los poderes federales (fracción XXX del artículo 73), se dá amplia base jurídica y constitucional al Poder Legislativo, para expedir la Ley de que se trate, siempre y cuando exista la facultad conferida a la federación o a cualquiera de sus poderes.

El reconocimiento a que se hace referencia, es lo que debe hacerse por el Congreso en la expedición de toda Ley, en la correlativa exposición de motivos, pues éste requisito no se limita al caso de las facultades implícitas, sino que debe actualizarse en el caso de la expedición de cualquier Ley.

Por lo que hace al "otorgamiento por el Congreso al Poder que de ella (la facultad implícita) necesita", tenemos que el Congreso no puede ampliar la esfera de facultades que ya están consignadas en el texto constitucional, puesto que en caso contrario se estaría reformando en forma anticonstitucional la Carta Magna; en todo caso, con la expedición de la ley respectiva, se legitima en el ámbito constitucional la actividad del poder que materialmente la llevará a la práctica.

En esencia, el uso indistinto de los vocablos "reconocer u otorgar", en la práctica no tiene importancia, porque en última instancia, sólo por medio de la actividad legislativa los otros poderes podrán actuar, y no sólo en el caso de las llamadas facultades implícitas, sino para todas las consignadas en la Constitución.

La fracción XXX del artículo 73 contiene una doctrina general respecto de las facultades de los tres Poderes Federales, porque es evidente que para que puedan actuar el Ejecutivo y el Judicial, debe existir previamente la Ley secundaria que los autorice, y bástenos un solo ejemplo para comprenderlo: ¿que acontecería, si pese a la existencia de las facultades expresas consignadas en las fracciones IV a IX del artículo 89 constitucional, que facultan al Presidente de la República a llevar a cabo determinadas actividades sobre la armada, fuerza aérea y ejército, al igual que sobre declaración de guerra, que se relacionan con las fracciones XII y XIV del artículo 73 (que facultan al Congreso a expedir las leyes relativas o a autorizar al Ejecutivo para realizar dichos actos), el Poder Legislativo no expidiera las leyes correspondiente?

Aún dentro de las facultades que doctrinariamente se han reconocido como "expresas", y refiriéndonos al Poder Legislativo Federal, para que el Congreso de la Unión pueda ejercitar las facultades consignadas en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XII, XVIII, XIX, XXI, XXII y XXIII del artículo 73, debe apoyarse en la primera parte de la fracción XXX del mismo precepto, lo que hubiera sido muy fácil de subsanar señalando en el multicitado artículo: "El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes en los siguientes casos":

En teoría, tenemos que el ejercicio de las facultades implícitas puede presentarse en estos casos:

a).- Cuando la Constitución hable en términos generales de "Poderes Federales, Nación, República, Federación, Gobierno Federal," etc., sin atribuir a cualquiera de los 3 poderes la facultad respectiva.

b).- Cuando se atribuye al Poder Legislativo determinada facultad, sin hablar en el resto del texto constitucional, del poder que llevará a cabo los actos materiales para darle vida a la Ley. (Aunque cabe aclarar que, respecto de la actividad del Poder Ejecutivo, la fracción I del artículo 89 constitucional establece que "Las facultades y obligaciones del Presidente son:

...ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...").

c).- Cuando existe determinada facultad atribuida al Poder Judicial o al Ejecutivo, y no se indique específicamente en la Constitución, que debe legislar sobre la materia el Congreso de la Unión.

Como hemos indicado, la fracción XXX del artículo 73 contiene una doctrina general de las facultades del Congreso, y asimismo, da vida a las llamadas facultades implícitas. En efecto, toca 2 puntos fundamentales:

a).- Faculta al Congreso para hacer efectivas las XXIX fracciones anteriores, y,

b).- Para hacer efectivas las demás facultades conferidas a los poderes de la Unión.

Hubiera bastado únicamente que en la Constitución constara únicamente la facultad genérica señalada en el inciso b), para que el Congreso de la Unión, estuviera facultado para legislar o actuar en el ámbito federal, dado que su texto no es limitativo. Por ello, sale sobrando el que se señale en la Constitución específicamente que "el Congreso deberá emitir determinada Ley", supuesto que la última parte de la fracción XXX suple cualquier deficiencia.

Pues bien, en la última parte de la fracción XXX se basa asimismo, el ejercicio de las facultades implícitas, porque aún cuando el artículo 124 indica que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales por la Constitución, se entienden reservadas a los Estados, como facultad expresamente concedida a la Federación, y al Congreso en estricto, aparece la genérica de hacer efectivas las demás concedidas a los Poderes de la Unión. Entonces, si en determinado precepto se atribuye alguna facultad a la Federación, de acuerdo con la fracción XXX, la misma tiene

atribuciones para expedir la ley necesaria con objeto de hacerla efectiva, - la cual, tiene el carácter de expresa, por lo que, no existe contraposición entre un precepto y otro.

La aplicación de la doctrina de las facultades implícitas, se justifican en los casos indicados en el inciso a) anteriormente señalado, porque -- tanto la fracción XXX del 73, como el artículo 124, hacen referencia a la -- Federación, a los poderes o funcionarios federales como un todo, como uni- -- dad, por lo que, si se presenta el caso de que la Constitución hable en tér- -- minos generales de poderes federales, nación, república, federación, gobier- -- no federal, funcionarios federales, etc., confiriendo una determinada facultad y no se asigne expresamente a determinado poder su ejercicio, es evidente que para que se actualice, deben realizarse los pasos necesarios, o sea, que el - Congreso legisle al respecto (facultad expresa) y que el Ejecutivo o el Judi- -- cial, lleven a la práctica la Ley Secundaria, y con ello den objetividad a la facultad conferida a la Federación;

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene un legítimo apoyo, para ejer- -- citar objetivamente la facultad de la Federación, (y así deberá constar en la Ley Secundaria), en la fracción I del artículo 89.

En el caso del inciso b), por lo que hace a la facultad que deba ejer- -- citar el Poder Ejecutivo, no es menester acudir a la doctrina de las facul- -- tades implícitas, porque al respecto, puede legitimar su actividad el suso- -- dicho poder, una vez expedida la Ley, con base en la referida fracción I del artículo 89.

En cambio, por lo que toca al Poder Judicial, puede y debe aplicarse la referida doctrina.

Por lo que toca al inciso c), tampoco es necesario pretender justifi- -- car el acto, en la doctrina de las facultades implícitas, supuesto que si exis- -- te la facultad atribuida al Poder Ejecutivo o al Judicial, no hay impedimen- -- to alguno en que el Legislativo expida la Ley correspondiente, porque la -- fracción XXX del 73, le otorga como facultad expresa a la de expedir las le- -- yes necesarias a efecto de hacer efectivas "las demás facultades otorgadas - -- a los Poderes Federales", (se individualiza el acto del Legislativo al expe- -- dir la Ley), es indiscutible, que no hay impedimento en que se expida la Ley, con base en la cual el poder ejecutivo o el judicial, ejercerán la facul- -- tad que expresamente se les confirió.

Para evitar confusiones debe distinguirse entre la facultad explícita y la expresa, porque aún cuando el artículo 124 hable de "facultades expresamente concedidas", dicho precepto engloba a TODAS las facultades que consig- -- na la Constitución a favor de la Federación, aún cuando no se indique en su texto cual de los tres poderes debe ejercerlas, supuesto, que, dicho artí- -- culo no se refiere en forma tajante a las facultades de cada uno de los pode- -- ros federales, sino a la totalidad que tiene a su cargo la Federación.

Puede decirse que la facultad es expresa cuando específicamente se asig- -- ne, tanto al poder legislativo (para que expida la Ley) y al Ejecutivo o al Judicial, para que lleven a cabo determinada actividad.

La facultad es explícita cuando la Constitución, autorizando al Congre-

so para expedir una Ley, no faculte al Poder Ejecutivo o al Judicial, en su caso, para ejercitarla, o cuando, habiendo facultado al Poder Ejecutivo o al Judicial a llevar a cabo determinados actos, no se indique específicamente que el Congreso tiene la facultad correlativa para expedir la Ley sobre la materia, o bien cuando la Constitución otorgue la facultad a la Federación, sin atribuir su ejercicio a un poder determinado. (casos de aplicación de la segunda parte de la fracción XXX).

De acuerdo con el texto de la fracción XXX del artículo 73, en su última parte, se otorgó por el Constituyente al Poder Legislativo, una facultad genérica que abarca todos los demás casos no comprendidos en las primeras -- XIX fracciones, legitimado de esta forma, la actividad legislativa, para las llamadas facultades implícitas.

La doctrina de las facultades implícitas, sufre una modificación substancial en nuestro ámbito constitucional, por el hecho de que el Congreso -- tiene facultades para legislar, en forma expresa, "en todos los demás casos que se trate de hacer efectivas facultades conferidas a los Poderes de la -- Unión", y porque el Poder Ejecutivo tiene asimismo, conferida una facultad -- muy amplia, o sea, la de ejecutar las leyes y proveer en la esfera adminis-- trativa a su exacta observancia (aclarando que no se agota con la sola expedición de reglamentos, actividad que por sus características es materialmen-- te legislativa, pero que por conferirse al ejecutivo, es formalmente ejecu-- tiva), que la lleva a cabo, realizando la actividad que compete a su atribu-- ción como ejecutivo, aplicando la Ley.

Al respecto, expone Ignacio Furgos (15) que:

"Resumiendo el pensamiento de la doctrina sobre el alcance de las fa-- cultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, debe decirse que éstas son medios norma-- tivos para que este organismo realice, a través del poder o función legisla-- tiva, las atribuciones que expresamente consigna en favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano. -- De estas ideas nitidamente inferimos la radical diferencia que hay entre ta-- les facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas lo-- cales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones -- constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las se--undas son susceptibles de desempeñarse en materias que la Constitución no -- adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio conte-- nido en su artículo 124.

El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a -- ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribu-- ciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federa-- les. De ello se infiere que toda facultad u obligación que pertenezca a di-- chos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales. Así, verbigracia, se ha expedido una nutrida legislación -- administrativa de diferente tipo material, orgánico y adjetivo y diversos -- cuerpos legales en materia jurisdiccional federal, tales como la Ley de Am-- paro, los Códigos procesales civil y penal, la Ley Orgánica del Poder Judi-- cial."

Consecuentemente, en las hipótesis consignadas en los incisos a), b) y c), que se contienen en párrafos precedentes de este apartado, se presenta el ejercicio de facultades que podemos denominar "complementarias" y (o) "alternativas".

Son complementarias, desde el punto de vista de la causa final, porque es evidente que para que los poderes ejecutivo y judicial puedan llevar a la práctica cualquier facultad que se les haya otorgado en la Constitución, como antecedente previo debe existir la Ley Secundaria, expedida por el Poder Legislativo, Tanto la actividad de éste, como la del Ejecutivo o Judicial, o de ambos, complementan la actividad del Estado, que es satisfacer el interés colectivo.

Son alternativas, desde el punto de vista del órgano que ejercita la facultad, porque para que se produzca la actividad del Poder Federal (entendido como unidad), deben alternarse en el ejercicio de sus facultades, los poderes: primero, el Legislativo, que expide la Ley; después, el Ejecutivo o el Judicial, en su caso, realizando en la práctica su actividad, con apoyo en la Ley Secundaria.

De una manera casual, podemos señalar que la preeminencia del Poder Legislativo sobre los dos restantes en nuestro sistema jurídico, estriba en que todo acto ajustado al marco constitucional, debe estar apoyado en una Ley, que necesariamente debe expedir el Congreso de la Unión.

En relación con lo expuesto, tenemos a continuación, los siguientes cuadros sinópticos:

DIVISION DE FACULTADES DEL PODER FEDERAL:

a) atendiendo a la causa final: { complementarias

{ Expresa (Poder Legislativo) - cor. - Expresa (de cualquiera de los 2 poderes restantes.

{ Explícita con expresa (casos señalados en los incisos a, b y c). Se aplican las facultades implícitas.

b) atendiendo al órgano que ejerce la facultad: { alternativas

{ El Poder Legislativo expide la Ley en la materia respectiva, con apoyo en la fracción VXX (o si en el texto se indica específicamente tal actividad, con base en aquél), posteriormente viene el acto del otro poder, sea el ejecutivo o el judicial.

NOTA: El criterio es objetivo, porque en esencia, se refiere al mismo concepto, supuesto que toda facultad complementaria es alternativa y viceversa; pero la primera se produce dentro de la actuación del Poder Legislativo únicamente, y la segunda, al expedir la Ley y venir después la actividad del poder ejecutivo o judicial, en su caso.

Fracción XXX
del Art. 73
Constitucio-
nal.

F
a
c
u
l
t
a
d

LIMITADA

a) hacer efectivas las de las XXIX
fracciones anteriores (sale so-
brando)

Facultades Expresas.

GENERICA. (Facultades implícitas)

b) hacer efectivas las de los Po-
deres de la Unión.

CASOS

a) Constitución habla de Poderes Fede-
rales, Nación, Rep., Federación, -
sin atribuir a cualquiera de los 3
poderes la facultad respectiva.

b) Cuando atribuye la facultad exclu-
sivamente al Poder Legislativo, sin
la correlativa para el o los otros
poderes, puede expedir la Ley e in-
dicar qué poder lo llevará a cabo, -
atendiendo un criterio material, c
sea, que la llevará a la práctica
el poder cuya función tenga las -
características que la doctrina -
asigna a la facultad. -Además, -
existe para el Ejecutivo la frac-
ción I del artículo 89 que lo fa-
cultata a ejecutar las leyes y pro-
veer en la esfera administrativa
a la exacta observancia de la Ley,
por lo que sólo subsiste el pro-
blema respecte del Poder Judicial.

c) Cuando existe determinada facul-
tad atribuida al Poder Judicial -
o al Ejecutivo, y no se indique -
específicamente en la Constitu-
ción, que debe legislar sobre la
materia el Congreso de la Unión.

No es menester, pues, que la Constitución hable, en el caso de facultades expresas de los Po-
deres Ejecutivo o Judicial de que el Congreso debe expedir la Ley respectiva, porque la parte
final de la citada fracción suple cualquier deficiencia, sobrande incluso la primera parte.

BIBLIOGRAFIA :

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-México 1956.
- 2.- Mario de la Cueva.- El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX.- TOMO II.- Pag. 1238.-U.N.A.M., 1957.
- 3.- Agustín Cué Cánovas.- El Federalismo Mexicano.
- 4.- Mario de la Cueva.- Ob. cit.- Pag. 1244 y siguientes.
- 5.- Mario de la Cueva.- Ob. cit.- pag. 1281 y siguientes.
- 6.- Mario de la Cueva.- Ob. cit.- pag. 1317.
- 7.- Mario de la Cueva.- Ob. cit.- pag. 1318.
- 8.- Felipe Tena Ramírez.-Derecho Constitucional Mexicano.-México, 1964.- 7a. Edición.-pag. 123.
- 9.- Mario de la Cueva.-Ob. cit.- pag. 1324.
- 10.- Mario de la Cueva.- Ob. cit. pag. 1318
- 11.- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- México, 1948.-4a. Edición - Pag. 5 y siguientes.
- 12.- Eduardo García Maynez.- Introducción al Estudio del Derecho.-México.
- 13.- Gabino Fraga.- Ob. cit.- pag. 26 y siguientes.
- 14.- Felipe Tena Ramírez.- Ob. cit.- pag. 119.
- 15.- Ignacio Furgoa.- Breve Estudio Sobre El Poder Legislativo.-México.- 1966.- pag. 126.

CAPITULO II.

- 1.- FACULTAD EXPLICITA EJERCITADA POR EL CONGRESO DE LA UNION PARA EXPEDIR LA LEY FORESTAL.
- 2.- ANALISIS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.
- 3.- MODALIDAD Y EXPROPIACION.
- 4.- MODALIDAD EN EL AMBITO FORESTAL.
- 5.- CONCEPTO DE ELEMENTO NATURAL.
- 6.- FACULTAD IMPLICITA EJERCITADA POR EL CONGRESO DE LA UNION PARA DICTAR LA LEY FORESTAL.
- 7.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FORESTAL.
- 8.- TESIS QUE ESTIMAN ANTICONSTITUCIONAL LA LEGISLACION FORESTAL.

I.- Facultad explícita ejercitada por el Congreso de la Unión para expedir la Ley Forestal.

Expone Ignacio Burgoa (1) que "como órgano de la Federación, el Congreso de la Unión tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esta competencia se contiene primordialmente en el artículo 73, que lo faculta para legislar sobre toda clase de contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto federal (fracción VII). Esta atribución legislativa general está delimitada por el mismo precepto constitucional, el cual, en su fracción XXIX, especifica las materias tributarias, sobre las que se ejercita, a saber, comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos (elementos) naturales a que se refiere el artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Además de las citadas facultades legislativas tributarias, el Congreso de la Unión tiene competencia para dictar leyes sobre materias distintas que también prevé dicho artículo 73 y a cuyo texto nos remitimos".

"La órbita competencial legislativa del Congreso de la Unión no se agota con las materias de normación general que señala el invocado precepto, pues la ley fundamental en disposiciones varias le otorga facultades para expedir leyes.

"a) Así, al declarar su artículo 27 que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, esta imposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equivaliendo el concepto de "nación" al de "pueblo mexicano", este organismo es su representante en lo que al ejercicio de tal facultad atañe. Además, dentro de nuestro orden constitucional no puede admitirse que la imposición de modalidades a la propiedad privada incumba al Presidente de la República, ya que este acto, al entrañar la privación total o parcial la afectación de dicha propiedad, sólo puede autorizarse por leyes en sentido formal y material, es decir, por normas generales, abstractas e impersonales provenientes del órgano legislativo".

Pues bien, la facultad explícita que ejercitó el Congreso de la Unión para expedir la Ley Forestal en vigor, se localiza precisamente en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional (2) que indica:

"...La Nación tendrá en todo tiempo 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 apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Este precepto ha seguido en términos generales, los lineamientos de la doctrina denominada de "la propiedad en función social", y tiene su antecedente en el hecho de que la sociedad tiene interés en que el derecho de propiedad se ejercite a favor de la colectividad.

Al indicar el legislador en el precepto mencionado que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales -- susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación", se manifiesta la intención que se tiene de proteger a la colectividad, frente al particular.

Para una mejor comprensión de los motivos que indujeron al legislador mexicano a expedir el precepto multicitado, (que a su vez se proyecta, con la doctrina de la propiedad en función social, en la Ley Forestal), examinemos someramente la evolución sufrida por el derecho de propiedad.

2.-ANÁLISIS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Para el objeto de nuestro estudio, podemos fijar cuatro etapas históricas -- por las que atravesó la institución de la propiedad:

- a).- Desde la iniciación del Derecho Romano, hasta Justiniano.
- b).- En el medioevo.
- c).- En la Revolución Francesa, y,
- d).- En las legislaciones modernas.

A).- DESDE LA INICIACION DEL DERECHO ROMANO HASTA JUSTINIANO.

La propiedad en Roma, parte de ser una institución de orden civil, asimismo lo fue pública y religiosa (3)

Los romanos tuvieron especial interés en la propiedad, porque la vieron protegida por los dioses (lares).

Los juristas romanos no definieron la propiedad, pero en su origen se conoció en Roma a la llamada propiedad "quiritaria" (A), estrictamente reglamentada por cuanto a que el propietario debía ser ciudadano romano, el objeto a adquirir debería ser una cosa romana y el medio de adquirir, debería asimismo ser romano (por una mancipatio o una in iure cessio) (B).

(A) Llamada así por corresponder al ciudadano romano, para hacer resaltar -- el hecho de que estaba sancionada por el derecho civil romano y para oponerla a -- las otras formas menos perfectas de propiedad: de los peregrinos, provincial y bonitaria o pretoriana. (Manual Elemental de Derecho Romano.-René Faignet.-Pág. 93.-Editorial Cajica.- Puebla, 1956).

(B) La mancipatio era un modo solemne de adquirir la propiedad, que requería la presencia del enajenante, el adquirente, de cinco testigos ciudadanos romanos púberes y de una persona denominada librepens (porta balanzas). Para que se -- llevara a cabo era necesario seguir este procedimiento: el adquirente tomaba con -- sus manos la cosa que iba a adquirir y declaraba que le pertenecía conforme al derecho quiritario y que la compraba con una pesa de bronce y con la balanza, golpeando al mismo tiempo la pieza con uno de los platillos de la balanza. La razón de esta operación era la falta de moneda, por lo que el pago se efectuaba con metal en lingote, requiriéndose la balanza para estimar su peso y valor. Por efecto de la -- mancipatio, se transfiere la propiedad quiritaria del enajenante al adquirente.

La in iure cessio es un modo de adquirir la propiedad por una especie de -- abandono ficticio hecho por el propietario de la cosa, al adquirente, que a su vez la reclamaba como suya ante un magistrado. (Derecho Romano.- J. Arias Ramos.-Pags. 205 y 207.- Vol. 1.- Editorial Revista de Derecho Privado. -quinta edición.- -- Madrid)

Las características de la propiedad quiritaria eran: ser considerada como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa hasta su abuso; se fijaban los elementos característicos de la propiedad: jus utendi, jus fruendi y jus abutendi, o sea, derecho de usar, disfrutar y abusar de la cosa, al igual que el derecho de reivindicarla.

Con posterioridad aparece la propiedad bonitaria, que no se protege con la reivindicación; al evolucionar el derecho pretoriano se crean defensas para protegerla. En bienes inmuebles se refiere esta forma de la propiedad a los frutos provinciales, pero sin otorgar el dominio directo sobre la cosa, sino un hecho parecido a aquél; la propiedad bonitaria a partir de Justiniano se conoce como propiedad pretoriana.

Al suprimirse las diferencias de carácter político y otorgarse la ciudadanía romana a todos los habitantes de las ciudades y provincias, se establece un único concepto de propiedad, transmitiéndose ésta, por medio de la traditio (C), para todo tipo de bienes:

Podríamos definir a la propiedad en el Derecho Romano como "el derecho a usar, disfrutar y abusar de una cosa en forma absoluta", que es criticable por no citar las características del derecho de propiedad.

b).- EPOCA MEDIOEVAL.

El señor feudal era el dueño absoluto de la tierra, pero otorgaba la posesión de aquélla a su vasallo (detentador).

Observamos que aunque la propiedad sigue siendo concebida como el derecho real por excelencia se introducen algunas limitaciones a la misma, existiendo excepción al principio de exclusividad, porque en esta época una persona diferente al propietario usaba la cosa.

En apariencia existen dos propietarios y así se distingue la propiedad del señor feudal a la que se denominaba directa y la del vasallo: útil; con el paso del tiempo, el dominio directo se transforma en una servidumbre y el detentador se convierte en un propietario verdadero.

En esta época ya se localizan como caracteres del derecho de propiedad los siguientes: ser absoluto, exclusivo y perpetuo.

(C) La traditio o tradición, consistía en la adquisición de una cosa por medio de su entrega material por parte del enajenante al adquirente, bajo ciertas condiciones; en principio, no toda operación efectuada bajo el amparo de esta institución transmitía la propiedad, porque por dicho medio podía alquilarse o prestarse la cosa; para transmitir la propiedad se necesitaba la entrega material de la cosa, una justa causa para efectuarla y la existencia de una cosa que se pudiera adquirir por este medio. Se requería la entrega material de la cosa, pero después se introdujo una modificación en el sentido de que bastaba un símbolo o representación de la cosa para que se considerara efectuada la entrega.

La tradición operaba como forma de transmitir la propiedad cuando había intención de enajenar y de adquirir, por los contratantes.

(J. Arias Ramos.- Ob. cit.)

c). --REVOLUCION FRANCESA.

Se inicia esta etapa con la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII.--
A partir del año de 1789, la propiedad plena, similar al antiguo dominio directo-
romano es la única existente en Francia y en otras naciones; fué tanta la exalta-
ción del individualismo, que se reconoce como un derecho natural en la Declara-
ción Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el derecho a la propie-
dad.

La principal preocupación del legislador es proteger el derecho de propie-
dad en favor del individuo, supuesto que reconocían que la propiedad era un dere-
cho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la
Ley sólo podían, en sus respectivas esferas, reconocer y proteger, pero no crear,
por lo cual no era posible imponerle restricciones o desconocerla.

Napoleón decide dotar a Francia de un Código Civil y el Legislador Fran-
cés, tomando en consideración las ideas liberales de la época, reconoce los tres
elementos clásicos de la propiedad en su definición: el jus utendi, el jus fruen-
di y el jus abutendi.

En 1805 se publica el Código Napoleón, que en su artículo 544 indica que-
"la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absolu-
to, con tal de que no se haga de ello un uso prohibido por las leyes y reglamen-
tos". (4)

Pese a que el Código Napoleón recogió la idea de que el derecho de propie-
dad es el que corresponde a todo ciudadano de disponer libremente de sus bienes,
siendo consecuentemente un código de tipo individualista, el legislador francés-
dejó abierta la puerta para que por medio de otras leyes y reglamentos se esta-
blecieran limitaciones al derecho de propiedad, especialmente al jus abutendi.

Al igual que el Código Napoleón, nuestro legislador de 1870, concibió una
legislación de carácter individualista; pero no se limita a transcribir el con-
cepto napoleónico de la propiedad, sino que en su definición le da un carácter -
absoluto, de una manera más acentuada que el legislador francés. En efecto, el -
artículo 827 del Código Civil de 1870 expresa:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limi-
taciones que las que fijan las leyes".

De esta forma, solo se limita el derecho de propiedad en razón a los da-
ños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los miembros de la sociedad, y a és-
ta. (5)

Sigue a la legislación de 1870, el Código Civil de 1884, que no contiene
ningún linamiento que nos conduzca a pensar que se concibe a la propiedad con -
tendencia colectivista, pues dicho Ordenamiento es casi una fiel transcripción -
del Código de 1870, con escasas reformas.

En el artículo 729 del Código de 1884, se sostiene la definición del dere-
cho de propiedad del Código anterior, y en el artículo 730 se establece la invig-
labilidad de la propiedad; el único embate que el legislador mexicano admite en-
su contra, es que pueda ser atacada por causa de utilidad pública y previa in-
demnización. Esto en razón de lo estatuido en la Constitución de 1857. Pero, por
otra parte, el artículo 731 le otorga al propietario de la cosa inmueble, la del
subsuelo.

Entonces, en esta etapa no localizamos ninguna tendencia social en el derecho de propiedad.

d).- LA PROPIEDAD EN FUNCION SOCIAL EN LAS LEGISLACIONES MODERNAS.

Se ha afirmado que el iniciador de la doctrina de la propiedad en función social, lo fué Santo Tomás de Aquino, filósofo y teólogo cristiano de la Edad Media.

Afirmó este pensador (5) "la propiedad tiene como característica ser un derecho derivado no absoluto, porque el único propietario de la cosa lo es Dios; estando sometidos los hombres y las cosas a un orden total, que es el universo todo, creado por Dios, el hombre se aprovecha de las cosas porque lo perfecto se apodera de lo imperfecto; pero dicho aprovechamiento debe limitarse; la propiedad privada no es de orden natural porque este orden que todos los hombres sin excepción deben poseer lo suficiente para satisfacer sus necesidades, sintetizándose así la operación: la justificación de las posesiones no existe conforme al derecho natural sino más bien al pacto humano, que pertenece al derecho positivo; así en el campo del derecho natural no cabe la propiedad privada, sino en el sector positivo; además las cosas que significan el derecho humano no pueden derogar al derecho natural instituido por la divina providencia y las cosas inferiores están ordenadas de tal manera que de ellas puede proveerse el hombre; por consiguiente su división y apropiación proceden del derecho humano, que no impide que se satisfagan las necesidades humanas.

El hombre no puede considerarse como propietario de las cosas sino solo como un usufructuario, correspondiendo la propiedad en última instancia a Dios.

Jurídicamente es criticable esta teoría, puntualizando que el usufructo es un derecho real, en virtud del cual una persona disfruta de los bienes ajenos sin consumir su substancia; el usufructo se extingue con la muerte del usufructuario; consecuentemente no es transmisible por herencia.

Entonces la afirmación de Santo Tomás de Aquino cae por su base, porque si el hombre fuese usufructuario de la cosa no la podría transmitir por herencia al igual que sus obligaciones y demás derechos.

De ser verdadera la teoría de Santo Tomás de Aquino al morir el hombre se extinguiría la propiedad (el usufructo), revirtiendo a su propietario original, o sea a Dios. Como se ha sostenido por la iglesia católica que ella representa a Dios en la tierra, entonces tendría que revertir la propiedad a manos de la iglesia, lo que para esta corporación sería ideal.

De lo expuesto se deduce que en las ideas de Santo Tomás de Aquino no se puede encontrar la noción de la propiedad en función social, porque su tesis no se refiere a la sociedad, sino en última instancia a un solo individuo: a Dios.

El creador de la doctrina de la propiedad en función social lo fué León Duguit y su primera manifestación se presenta en una serie de conferencias sustentadas por dicho jurista en el año de 1911, en la Universidad de Buenos Aires, bajo el rubro de "las Transformaciones Generales del Derecho Privado del Código de Napoleón".

En dichas conferencias critica la doctrina individualista y crea un nuevo concepto del derecho de propiedad.

Inicia su estudio analizando los fundamentos filosóficos que sobre el derecho de propiedad dio la Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano, las Constituciones Francesas y el Código de Napoleón. Indica que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, porque dicho derecho es imposible suponerle en el hombre en el estado natural que menciona Rousseau en su "Contrato Social", porque en ese estado ideal carece de inquietudes y no exige satisfactorias que la propiedad no es anterior al hombre, porque para la existencia del derecho del hombre se requiere como presupuesto indispensable la existencia del hombre mismo en sociedad, que a través de la evolución histórica desea satisfacerse y se apodera de ellos; con la presencia del hombre se produce el derecho del hombre; así los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad.

Tampoco puede juzgarse que el Estado, por medio de la Ley no pueda dictar medidas para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano, porque el hombre al vivir en sociedad tiene interdependencia con los demás miembros de la misma.

La ley es la que vendrá en cada caso a reconocer ciertos poderes para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene que realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se basa en la solidaridad social, a virtud de la cual todos los propietarios deben usar de los bienes en beneficio de la sociedad, porque el hombre no es producto de sí mismo, sino del medio que lo rodea. Así, el derecho subjetivo tiene como finalidad realizar la solidaridad y sus normas imponen deberes, para su obtención, tanto a los gobernantes como a los gobernados.

Los deberes a que se refiere Duguit son:

- 1.- Realizar los actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social.
- 2.- Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la solidaridad social.

Al referirse a la propiedad manifiesta que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de riquezas, a una mayor posesión de bienes es exigible una tarea social más directa, empleando la riqueza no solo en beneficio individual sino colectivo; en atención a esos deberes se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disponer y disfrutar de una cosa, pero no el de abstenerse de usarla, disponerla o disfrutarla si con su abstención perjudica a un individuo en particular o a la colectividad.

Si la propiedad es una función social, no puede ser considerada como un derecho absoluto, porque la ley podrá limitarla de acuerdo con las exigencias que la interdependencia imponga; en esa tesitura los bienes (la riqueza), deben ser utilizados con un fin eminentemente social.

La tendencia de León Duguit fué adoptada por nuestra Constitución de 5 de febrero de 1917 al establecer el constituyente en el artículo 27 que "la nación tiene en todo tiempo 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 apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". En este párrafo observamos que se fijan, en atención a la solidaridad social o interdependencia huma

na, las instituciones de la modalidad y de la expropiación, la primera de las cuales se utiliza con frecuencia por el legislador; en la Ley Forestal actualmente en vigor.

Para fijar los alcances que la modalidad tiene en nuestra Legislación Forestal vigente, analizaremos dicho concepto.

3.- MODALIDAD Y EXPROPIACION.

El legislador en el artículo 2o. de la Ley Forestal, establece que "es de interés público asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales. También es de interés público regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, se impone a la propiedad privada las modalidades y se dictan las medidas que contiene esta Ley".

Para la Academia de la Lengua Española (7) modalidad significa "forma o modo de ser".

De acuerdo con dicha noción, interpretando el párrafo del artículo 27 de la Constitución transcrito, la nación puede imponer a la propiedad privada la forma o el modo de ser que dicte el interés público.

La modalidad en el campo del derecho público, otorga facultades al poder público para moldear el derecho de propiedad como lo exija el interés público. En concordancia, el artículo 830 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales indica que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes".

Acerca del significado jurídico de la palabra modalidad, no ha habido conformidad entre los juristas mexicanos. Mencionaremos, al respecto, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado, en una ejecutoria dictada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Vda. de S., en contra de actos del Congreso Constitucional y del C. Gobernador del Estado de Yucatán, en el mes de diciembre de 1936 (8). El máximo Tribunal, pretendiendo establecer una distinción entre la expropiación y la modalidad a la propiedad ha opinado lo siguiente:

"No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son pues, dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y, a la vez, que esa norma llegue a crear una institución jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Así la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. La inteligencia del concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que produce la modalidad en relación con los derechos del propietario. Los efectos (de las modalidades) --

que imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera, que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de sus derechos. Así, importaría una modalidad a la propiedad privada la de los bienes de los que es dueño. Como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada, dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente..."

En esta ejecutoria se intenta una definición del concepto de la modalidad, como a continuación se describe:

"Por modalidad a la propiedad debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad.

Así la característica esencial de la modalidad (para la Suprema Corte de Justicia de la Nación), es la limitación o transformación mediante una ley; precisando el concepto, al estudiar los efectos que produce respecto de los derechos del propietario, que consisten en una extinción parcial de los atributos del mismo".

Dentro de la misma Corte no hubo unanimidad en la tesis sostenida y en un voto particular que, respecto a la modalidad, emitió el Ministerio Aguirre Garza, expuso que:

"Por modalidad debe entenderse cualquier alteración sufrida por el derecho de propiedad, sea o no gratuita, sea o no permanente, verbigracia, la imposición de una servidumbre no catalogada en el derecho positivo, la imposición del arrendamiento obligatorio, la ocupación a título gratuito, etc. etc., sin que sea preciso que la servidumbre, el arrendamiento o la ocupación, en una palabra, sean de carácter permanente, ni la institución jurídica, que tales limitaciones imponga, sea perpetua". (9)

Afirmó que aunque la modalidad es una limitación, no toda limitación que se impone va a ser una modalidad, y así limitación viene a ser el género y modalidad una de las especies de aquélla.

En contra de esta tesis y precisamente con apoyo en que por modalidad pueda entenderse "una limitación al derecho de dominio" o sea se equiparan los vocablos modalidad y limitación, se ha afirmado por algunos juristas (10) que la modalidad no solo puede imponerla el Estado en el campo del derecho público, sino aun el privado, como acontece en el Código Civil. Se cita, como ejemplo, las servidumbres que aún cuando se establezcan en el campo del Derecho Civil, pueden ser consideradas como modalidades por afectarse a todos los propietarios que se encuentran en la hipótesis prevista por la ley; así la teoría de las servidumbres podría ser considerada, en estricto sentido, como una derivación de la doctrina de la propiedad en función social, porque aquí, frente al interés privado del propietario se encuentra la colectividad, que exige la implantación de una medida obligatoria a un propietario, aun en contra de su voluntad, a favor de otra u otras personas.

Sin embargo, si observamos que la imposición de la modalidad se produce en el campo del derecho público por una creación legislativa y no requiere ningún otro acto intermediario para que se actualice, sino sólo la decisión y ejecu

ción de la autoridad encargada por la ley de imponerla; en cambio, en la servidumbre, aparte del interés colectivo que exige su implantación, existe el interés individual de la persona a quien beneficia la medida, el que debe realizar determinados actos especificados por la ley para que la servidumbre se actualice. Si el obligado no quiere cumplir con las medidas de la servidumbre, el beneficiado con ella acudirá a los tribunales del orden común para que la hagan efectiva.

Entonces, la distinción entre las servidumbres y la modalidad radica esencialmente en el carácter imperativo que tiene la segunda y su desarrollo en el campo del derecho público, porque para imponerla, la autoridad no necesita utilizar los medios legales jurisdiccionales, ni que medie controversia, sino que se trata de una medida (extraordinaria) que se dicta en atención al interés público, procediendo, de inmediato, a su observancia.

Claro está que se puede impugnar la legalidad de la imposición de la modalidad, pero ello no desvirtúa el hecho de que por tratarse de una medida estatal, de derecho público, en manera alguna pueda identificarse con la servidumbre.

Para Gabino Fraga (11), la modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. El fin de la modalidad es evitar el ejercicio in límite de la propiedad, porque con ello se beneficia a la colectividad, dictándose medidas para que los particulares, actúen o se abstengan de hacerlo.

La opinión de Gabino Fraga se complementa con la que sustenta Lucio Mendita y Núñez (12), quien afirma que "el modo de ser o de manifestarse del derecho de propiedad no implica necesariamente una idea de limitación; generalmente la modalidad comprenderá una limitación, pero no en todos los casos, porque es posible concebir modos de ser o de manifestarse singularmente privilegiados de un derecho de propiedad, dependiendo esto del interés público.

En determinados casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la amplificación de un determinado derecho de propiedad".

Estoy de acuerdo con la opinión expresada en el último párrafo, porque es evidente que la modalidad no sólo tiene un contenido limitativo, porque hay casos en que sujetándose a una modalidad determinado bien, para atender las exigencias del interés público, con ello, indirectamente se crea un privilegio en favor de los propietarios.

Podríamos citar, como modalidad a la propiedad, que amplifican determinados atributos o establece una situación de privilegio para ella, la declaración del legislador en el sentido de considerar inalienable e imprescriptible, tanto el patrimonio familiar; como la parcela ejidal.

Estos ejemplos vienen a confirmar la opinión sustentada por Lucio Mendita y Núñez, que complementa la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la opinión de Gabino Fraga.

En conclusión, se puede decir que las modalidades en materia forestal --como mas adelante veremos--, algunas veces limitan los atributos del derecho de propiedad y otras amplían aquéllos, colocando a la propiedad forestal en una situación sui generis.

La característica de generalidad que se ha exigido de la modalidad, no es en el sentido de que se dirige a toda la institución de la propiedad, porque en el caso de la legislación forestal, sus mandamientos van dirigidos únicamente a la propiedad rústica, a la que cuenta con bosques, sin individualizar una cosa en particular, sujetándose a modalidad la propiedad que comprende la hipótesis legal. En ese sentido debe entenderse que se satisface el elemento material de toda norma jurídica, que es la generalidad.

Por lo que toca a la característica de permanencia, exigida por el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia, para configurar la modalidad no debe concebirse como un sinónimo del vocablo "perpetuidad", porque si la modalidad responde al interés público, y éste, como veremos, es dinámico, pudiera acontecer que la situación que exigió la creación de la modalidad ya no subsista, en razón de lo cual no debe subsistir la modalidad misma. Así, la característica de permanencia debe relacionarse con la existencia de la causa que originó la creación de la modalidad.

De todo lo anterior, podemos desprender como elementos de la modalidad, - los siguientes:

a).- Una transformación al régimen de propiedad privada existente en un momento dado y en un lugar determinado.

b).- Que esa transformación sea en la medida que lo exija el interés público, y,

c).- Que tenga las características de generalidad y permanencia, en el sentido apuntado en párrafos anteriores.

LA EXPROPIACION :

Según Gabino Fraga: "La expropiación es un medio por el cual el Estado -- impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (13)

En esta definición se habla en sentido estricto de "cesión", vocablo que en el campo del Derecho Civil se utiliza sólo para el contrato respectivo; en esa - virtud, podría utilizarse con mayor propiedad, la palabra "transmisión", porque a virtud de la expropiación se transmite la propiedad; asimismo, en la definición no se señala que la expropiación pueda ser parcial, que se produce cuando se limitan uno o varios de los atributos de la propiedad, por lo que podría hablarse en este caso, de una restricción a la propiedad.

De la exposición que hemos llevado a cabo, se advierte la existencia de -- elementos idénticos en las instituciones de la modalidad y de la expropiación. -- Ellos son:

a).- Las impone el Estado Soberano.

b).- El fin perseguido es el de satisfacer el interés público.

La característica señalada en el inciso a), se refiere exclusivamente al - ámbito federal, porque en cuanto a la modalidad, ya se observó que sólo puede decretarla la Federación y no los Estados miembros.

	DERECHO DE PROPIEDAD	OBJETO	CARACTERES	CONTRAPRESTACION	EFFECTOS
Expropiación	(Se transmite	un bien en particular	No es general. Puede no ser permanente (reversión)	Indemnización	extingue el derecho de propiedad.
	(Se restringen atributos	Atributos en particular.	No es general. Puede no ser permanente (reversión)	Indemnización	Restringe atributos del derecho de propiedad -- (limitación)
Modalidad	(Lo modifica	Todos los bienes colocados en la hipótesis legal.	General permanente.	No existe	Limitación o bien un privilegio del derecho de propiedad.

4.-LA MODALIDAD EN EL DERECHO FORESTAL.

En la Legislación Forestal en vigor se han establecido diferentes modalidades a la propiedad, que en concordancia por lo dispuesto en el Código Agrario, benefician a un solo sector de propietarios.

En efecto, el artículo 104 del Código Agrario (14) establece que: "son inatacables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola: ...V.- Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley o Reglamento Forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola de los mismos. Para que sean inatacables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y en caso de abandono o destrucción de ellos se respetarán las superficies que correspondan, de acuerdo con lo establecido en las fracciones I y II de este artículo.

Fracción VI. Los parques nacionales y las zonas de reservas forestales definida de acuerdo con la Ley de la Materia".

Pues bien, el artículo 80 de la Ley Forestal establece como obligatoria la reforestación, en los siguientes terrenos: (15)

"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".

Las personas propietarias de tierras, en las condiciones previstas por las fracciones del artículo citado, deben acatar dicha modalidad, pero la misma, en consonancia con el artículo 104 del Código Agrario les beneficia, porque no pueden ser afectadas las superficies correspondientes, por concepto de dotación ampliación o creación de un nuevo centro de población.

Lo mismo acontece en el caso que establece el artículo 65 de la Ley Forestal, que indica:

"65.- Los parques nacionales podrán comprender terrenos de cualquier régimen jurídico de propiedad".

Las tierras que comprenden los parques nacionales, al tenor de lo preceptuado por el artículo 66 de la Ley Forestal, deben expropiarse, pero por razones de índole económica, política, etc., en ningún parque nacional de la República se han expropiado las tierras a sus propietarios, quienes las siguen detentando, sujetándose a lo dispuesto por los artículos del 67 al 70 de la Ley Forestal, en la administración, aprovechamiento de los recursos, construcción de alojamiento, centros de recreo, comercio, restaurantes y en general para la realización de cualquier actividad lucrativa dentro de los límites del parque, requieren necesariamente el permiso previo de la autoridad forestal.

En estas condiciones, todos los terrenos que se encuentran formando parte -

de un parque nacional, aún cuando exceda su extensión superficial de los límites fijados para la pequeña propiedad agrícola en el texto constitucional, son inafectables por disposición del Código Agrario en vigor.

Lo mismo acontece respecto del artículo 56 de la Ley Forestal, que se refiere al establecimiento de zonas protectoras:

"...artículo 56.- 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".

Esta disposición legal, al relacionarla con la Fracción V del artículo 104 del Código Agrario, viene a fijar la inafectabilidad para los terrenos descritos en el párrafo anterior, independiente de que constituyan o no pequeñas propiedades, por lo cual se impone una revisión a fondo de tal situación, dado a que si existen extensiones de superficie, mayores a la pequeña propiedad en manos de un solo propietario, se produce un conflicto de leyes: una de mayor jerarquía, la Constitución, señalando cuales son las superficies que pueden y deben poseer los propietarios; otras, derivadas de la Constitución que, sin tomar en consideración a la Reforma Agraria, establecen privilegios para los propietarios de latifundios, contrariando lo preceptuado por el artículo 27 constitucional.

Con lo anterior observamos que pese a que la declaración de las inafectabilidades señaladas en el Acuerdo Presidencial de 28 de abril de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio del mismo año, se afirma que obedece a que la colectividad tiene interés en la conservación de los bosques, por motivos ecológicos, de salubridad, económicos, artísticos, etc., la protección otorgada por el Código Agrario, ha obedecido a otras razones de índole diferente, o sean, políticas, para proteger los latifundios de amigos personales y parientes de un alto funcionario del régimen de don Lázaro Cárdenas.

Otras modalidades a la propiedad que se establecen en la Legislación Forestal son las que contienen los artículos 38, 44, 50, 53, 86, 84 y 87, en relación con ellas presento dos cuadros en las páginas siguientes:

L E Y F O R E S T A L

ARTICULO	SUJETO	M O D A L I D A D	O B J E T O	E F E C T O
50.	Propietarios y poseedores	Vigilar sus bosques o contribuir económicamente para ello.	Terreno forestal	limita atributo del derecho de propiedad.
38	Propietarios y poseedores	Prohibición de usar fuego	terrenos forestales	limita atributo del derecho de propiedad
44	Propietarios y poseedores	Desmontes no permitidos si: a) Pendiente es superior al 15% b) No permite la calidad - el uso a que se destina c) Se obtienen mayores beneficios con explotación forestal.		
50	Propietarios y poseedores	Obligación de efectuar sanidad forestal.	terrenos forestales	limita atributo del derecho de propiedad.
56	Propietarios y poseedores.	Establecimiento de Zonas protectoras forestales	Terrenos forestales aledaños a: a) Cuencas hidrográficas. b) Poblaciones a -- ambos lados de caminos en una faja de 200 mts. terrenos que por motivos estratégicos, señalen las Secretarías de la Defensa y Marina.	limitar atributos propietario, pero en relación con Código Agrario, ampliar - otros.
53	propietarios y poseedores	Establecimiento de vedas - parciales o totales	Terrenos forestales	limita atributo del derecho de propiedad.

ARTICULO	S U J E T O	M O D O L I M I T A D O	O B J E T O	E F E C T O .
65 y 69	Propietarios y poseedores	Inclusión dentro de un Parque Nacional	Terrenos de cualquier regimen jurídico de propiedad	Limitar atributos propietario, pero en relación con Código Agrario, ampliar otros.
80	Propietarios y poseedores	Repoblación obligatoria	Bosques: a) cercanos a poblaciones. b) carentes de renuevo natural. Terrenos: a) Localizados en cuencas de alimentación de aguas a poblaciones. b) que abastezcan obras nacionales de riego c) Donde se originen torrentes que causen inundaciones.	
86	Propietarios	Permiso para efectuar derribo o desrame de árboles.	Predios urbanos de propiedad privada	Limitar atributos derecho de propiedad.
84	Propietarios o poseedores	Limitación al derecho de usufructo. No puede explotarse un bosque, sin permiso de Autoridad Forestal competente.	Predios forestales	Limitar atributos derecho de propiedad.
87	permisionistas propietarios	limitación: el derecho de cesión no opera sin permiso de la Autoridad Forestal.	Terrenos forestales; indirecto: permiso	Limitar atributos derecho de propiedad.

CLASIFICACION DE LAS MODALIDADES - FORESTALES

POR:

- (a) el sujeto a que se dirigen:
 - (a) Propietarios de terrenos forestales
 - (b) Por extensión del derecho de propiedad, a poseedores y permisionistas.
 - (b) el objeto que comprenden
 - (a) no explotados
 - (a) Terrenos forestales
 - (b) en explotación
 - (b) Terrenos aledaños a
 - (a) cuencas hidrográficas
 - (b) faja de 200 mts. a ambos lados de caminos
 - (c) poblaciones.
 - (c) su contenido
 - (a) prohibiciones
 - (b) obligaciones
 - (d) su motivación o fin:
 - (a) técnica
 - (b) proteccionista
 - (c) económica
 - (d) estratégica
- (Síntesis: (interés público.

5.- CONCEPTO DE ELEMENTO NATURAL.

Hemos visto que la facultad explícita ejercitada por el Congreso de la Unión para expedir la vigente Ley Forestal, se localiza precisamente en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, porque a virtud del mismo, se faculta a la Federación, al través de los poderes que la gobiernan, por causa de utilidad pública y beneficio colectivo, a planear y a dirigir la explotación de la tierra y el aprovechamiento de los elementos naturales, entre los que se encuentran los recursos forestales.

De dicho párrafo se desprende asimismo la consideración de que, implícitamente se faculta, tanto al Poder Legislativo, como al Poder Ejecutivo, para que éstos -- como parte de la Nación, entendiéndose tal concepto como Federación--, ejecuten los actos necesarios para obtener el fin planeado en la Constitución. Consecuentemente, en dicho párrafo aparece la génesis de la legislación forestal, al restringir la propiedad absoluta de los particulares y subordinar el ejercicio del derecho de propiedad, al fin de conservación de un elemento natural, vital para la Nación.

Veamos, si efectivamente, los elementos naturales a que se refiere el constituyente, son los mismos que trata la legislación forestal.

Por elemento natural se entiende:

"Producto espontáneamente originado en la tierra". (17)

Las masas boscosas, al ser un producto espontáneamente originado en la tierra, entran en la acepción de elemento natural.

Por ello, el artículo 10. del Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1961, indica lo que el legislador -- entendió por:

- A).- Vegetación forestal,
- B).- Terreno forestal,
- C).- Recursos forestales, y,
- D).- Productos forestales.

A).- Por vegetación forestal se entiende: la constituida por formas leñosas -- herbáceas, crasas o graminoides que, al desarrollarse de modo espontáneo y permanente, protegen al suelo contra la erosión y la desecación.

Esta definición, cabe perfectamente dentro del concepto "elemento natural" a -- que se refirió el constituyente de 1917. Así dicho, la vegetación forestal, siendo -- susceptible de apropiación y aprovechamiento, las actividades conexas deben ser reguladas por la Federación.

El modo espontáneo y permanente, significa su aparición por causas naturales.

B).- En el Reglamento (18) se contiene asimismo un catálogo de los diversos tipos de terreno que pueden ser objeto de la materia forestal, y se subdividen en diversas clases:

- 1.- El cubierto por vegetación forestal;
- 2.- El que aun cuando no tenga esa vegetación en el presente, necesite, por su declive y estructura, ser proveído con una cubierta vegetal permanente para asegurar su conservación, y,
- 3.- El que por sus condiciones topográficas, agrológicas y climáticas, es impro-

pio para una agricultura permanente y remunerativa.

Así, al indicar la Ley que se considera forestal un terreno, aún cuando no -- tenga esa vegetación en el presente, pero que necesite por su declive y estructura, -- ser protegido por una cubierta vegetal permanente para asegurar su conservación, ind -- irectamente faculta a las autoridades federales forestales, a ejercitar su vigilancia -- sobre los terrenos que son cubiertos de vegetación por la mano del hombre, siempre y -- cuando se cumpla con los requisitos citados anteriormente.

C).- Por recursos forestales: los suelos, la vegetación espontánea, los anima -- les silvestres y los productos o residuos orgánicos que existan en los terrenos fo -- restales; y,

D).- Por productos forestales: los resultantes, tanto del aprovechamiento -- directo, cuanto del aprovechamiento primario industrial, de los recursos forestales

Todo lo cual es parte del amplio concepto de "elemento natural", sobre el -- que el Legislador ha dictado las medidas necesarias para lograr la finalidad pro -- puesta por el constituyente, imponiendo, igualmente, modalidades a la propiedad pri -- vada y limitaciones a los derechos de dominio de los particulares.

6.- FACULTAD IMPLICITA EJERCITADA POR EL CONGRESO DE LA UNION PARA EXPEDIR / LA LEY FORESTAL.

El autor de la Ley Forestal impuso restricción al uso y aprovechamiento de -- los recursos forestales. Inclusive, contemple la posibilidad de que la Nación pue -- da recurrir a la expropiación para lograr la satisfacción de los altos fines per -- seguidos por el artículo 27 constitucional.

Hemos visto que en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se lo -- caliza la facultad explícita ejercitada por el Congreso de la Unión para expedir -- la Ley Forestal.

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer modalidades y -- regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación -- por ello, la fundamentación de la Ley Forestal encuentra su apoyo en el artículo -- 124 de la Carta Magna, que indica:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta -- Constitución a los funcionarios federales, se entienden re -- servadas a los Estados".

Como expresa o implícitamente el artículo 27 confiere a la Nación la facul -- tad de dictar las medidas necesarias para regular el aprovechamiento de los elemen -- tos naturales, susceptibles de apropiación así como para evitar su destrucción, -- para no dejar insatisfecho el mandato constitucional, debe la Federación ejerci -- tar la facultad explícita, mediante la expedición de la respectiva ley.

La expedición de la Ley Forestal se llevó a cabo mediante el ejercicio de -- la facultad implícita que contiene la fracción XXX del artículo 73 de la Constitu -- ción política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la explícita con -- signada en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, dado que la fracción -- XXX establece que el Congreso Federal tiene facultades para expedir todas las le -- yes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y -- todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

El Congreso de la Unión al aprobar la Ley Forestal ejerció la facultad explícita del citado Párrafo Tercero del artículo 27 constitucional, que de otra suerte, quedaría inoperante por lo que ve a este tipo de recursos naturales, aprovechando para ello la facultad implícita contenida en la fracción XXX del artículo 73 del propio Código Fundamental, de donde se desprende que el origen mismo de la Ley Forestal se encuadra en forma perfecta dentro del marco constitucional, al declarar en el artículo 124 del propio ordenamiento, que "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El constituyente confirió a la Federación en una forma expresa (aunque como hemos explicado, la facultad en sí sea explícita, por no haberla referido a determinado poder), la facultad de planear y dirigir la explotación de la tierra y el aprovechamiento de los elementos naturales (entre ellos, los recursos forestales) susceptibles de apropiación, por lo que, la expedición de la Ley Forestal en ninguna forma vulnera la prohibición del artículo 124.

Como en la fracción XXX del artículo 73, la Constitución confirió al Poder Legislativo, en forma expresa, la facultad de legislar para hacer efectivas todas las otras facultades conferidas a los poderes federales, ejercitando esta fracción en relación con el párrafo 3o. del artículo 27, el Congreso de la Unión expidió la Ley Forestal, con una base constitucional innegable.

En la citada fracción XXX del artículo 73, que establece la facultad genérica para legislar, se fundamenta la doctrina de las facultades implícitas, la cual tiende a propiciar que el Estado funcione como una Entidad correctamente organizada y satisfaga la finalidad primordial que le corresponde en uso de la soberanía, por medio del ejercicio que el Poder Legislativo hace de la facultad respectiva.

En diversas legislaciones anteriores, se ignoró olímpicamente la doctrina de las facultades implícitas, y las leyes se promulgaron por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria consignada en la fracción I del artículo 89 constitucional, lo que vino a desquiciar el régimen constitucional, por la flagrante invasión de la esfera de competencia del poder legislativo.

La razón quizá radicaba en el desconocimiento de la técnica jurídica, por que aplicando la doctrina de las facultades implícitas, se tiene el medio para ejercitar constitucionalmente, las facultades explícitas conferidas en alguno de los artículos de la Constitución a cualquier poder federal.

La ventaja que en las relaciones de Entidad-Federación, proporciona el empleo de una facultad explícita, a través de la amplia autorización consignada en la fracción XXX del artículo 73, es evidente: se evita que el Poder Federal amplíe indebidamente la esfera de su actuación por medio de reformas constitucionales, como se observa en diversos campos del Derecho, en que se han introducido reformas a la Constitución, invadiendo facultades que son competencia exclusiva de los Estados miembros, lo que propicia la merma de su patrimonio jurídico, por la falta de interés que ponen en protegerlo, o bien, por su debilidad política y su escasa o nula oposición a las reformas indicadas, que es un producto y reflejo a la vez, de la situación preponderante del gobierno federal, frente a los estatales y de la manera en que se eligen los representantes populares en toda la Nación.

La única objeción de carácter práctico que podría enderezarse al ejercicio-

de la doctrina de las facultades implícitas, es el abuso que de ella se podría hacer por los legisladores, pero en el caso que se examina, o sea, la expedición de la Ley Forestal, dicha objeción carece de base, por su adecuado ejercicio.

7.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FORESTAL.

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, supuesto - que éste atribuye a la nación el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y dictar medidas necesarias para el aprovechamiento, control y conservación - de los recursos naturales, es conveniente determinar si los gobiernos de los estados miembros, tienen facultades para imponer a la propiedad privada modalidades, o esta actividad corresponde exclusivamente al gobierno federal.

El párrafo tercero atribuye el derecho mencionado, a la Nación, pero ¿en -- qué sentido utilizó tal vocablo el legislador?

¿Refiriéndose a los poderes de la Nación o Estado Federal?

¿A los poderes de los Estados y a los de la Unión, conjuntamente?

Examinaremos algunas tesis sobresalientes que pretenden definir el concepto de Nación .

Agustín Aguirre Garza (19), sostiene que la palabra Nación, tal y como es - considerada en el artículo 27 constitucional, es un sinónimo del concepto pueblo, precisamente porque el artículo 41 de la propia Constitución indica que: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Continúa exponiendo Agustín Aguirre Garza, que en el precepto citado, al -- reconocerse la existencia de la soberanía, no se confiere ésta en favor de la Federación o de los Estados, por lo que, consecuentemente, la Nación está entendida tanto por la suma de los Estados miembros, como en el caso singular de cada uno - de ellos, y en ambos casos es el pueblo en realidad el titular del derecho, y la Nación, su expresión. Dado que en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, no se utiliza la expresión "funcionarios federales" o "poderes federales", - lógicamente el constituyente no quiso conferir exclusivamente a la Federación la facultad de imponer modalidades, que puede ser ejercitada, asimismo, por los esta dos miembros.

De ser correcto este planteamiento, los Estados podrían imponer modalidades a la propiedad privada y con apoyo en el artículo 41, en relación con el 124, (ambos de la Constitución), expedir su respectiva Ley Forestal.

Felipe Tena Ramírez sostiene una opinión contraria (20) y considera que la Nación es la titular de los derechos del sistema federal.

El concepto de Nación, eminentemente sociológico, es entendido también como "la personería del pueblo organizado bajo un sistema de gobierno".

Hay que observar que el artículo 27 constitucional en su párrafo primero, declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, entendiéndose a esta como Estado,

con capacidad jurídica, porque el pueblo como tal, carece de aquélla.

Al respecto, el Lic. Oscar Morineau expone que: "el Estado, por definición - y conforme a disposición expresa de la Constitución, tiene el dominio eminente de todas maneras, la facultad de legislar y de aplicar el derecho en relación con las cosas y las personas -sin necesidad de decirlo en forma expresa mas de diez veces- en el artículo 27. Fué inútil que lo dijera en los párrafos primero, cuarto y sexto y también que lo volviera a repetir varias veces en el párrafo séptimo, en el párrafo primero dice: "...la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas (tierras y aguas) a los particulares..." ¿Qué transmite el Gobierno a los particulares, el dominio eminente? no, transmite lo que tiene y lo que puede transmitir, su propiedad plena sobre las tierras y aguas. El dominio eminente, su soberanía es inalienable y está consagrado en los artículos 39 a 41 de la Constitución, en donde trata exclusivamente de otro dominio distinto, de la propiedad de los bienes." "Forzosamente debemos concluir que no es igual dominio o dominio directo a dominio eminente, supuesto que no puede pasar al Estado, volver al Estado, lo que ya tiene y lo que nunca ha salido ni puede salir del Estado, su dominio eminente, su imperio, su soberanía..." (21)

Al referirse el párrafo tercero del multicitado artículo 27, a las modalidades que la Nación puede imponer a la propiedad privada, y a las medidas tendientes a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se infiere que corresponde a la federación, y no a los Estados, el legislar en las materias descritas, por lo que la interpretación de que "la Nación es la -- personaría de la Federación", debe aceptarse para el caso que se analiza, en que -- "la Federación dicta las medidas necesarias para... evitar la destrucción de los -- elementos naturales..." entre los cuales hemos encuadrado el objeto de la Ley Fo-- restal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha zanjado definitivamente la -- cuestión, al afirmar que el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada -- corresponde en exclusividad a la Nación y como ésta sólo puede ser representada -- por el Gobierno Federal, sobre todo si se acepta que es la palabra Nación, un sín-- nimo de Estado, es a aquél a quien corresponde imponerlas en todo caso.

En relación con este tema, Oscar Morineau indica que: "La reglamentación de todo lo relativo a la propiedad privada -su origen, expropiación por causa de utilidad pública y modalidades a que está sujeta en vista del interés social, concen-- trada en los primeros tres párrafos del artículo 27, no fué accidental, En efec-- to, el proyecto del artículo 27, presentado al Congreso Constituyente el 25 de ene-- ro de 1917, hacía aparecer el párrafo tercero actual en la fracción IX. Sin más -- trámite el Congreso Constituyente pasó dicho proyecto a la Primera Comisión de -- Constitución, la cual sometió su proyecto al Congreso el día 29 de enero del mis-- mo año y colocó la fracción IX en el párrafo tercero actual. El ingeniero Pastor-- Rouaix dice: "Antes de hacer la crónica de la sesión, expondremos con somero com-- mentario, las modificaciones más importantes que propuso la Comisión, las que fue-- ron: Colocar en tercer lugar el párrafo que habíamos puesto en el noveno, trasla-- do enteramente correcto pues completaba los fundamentos para la limitación de los -- derechos de propiedad que iba a establecer el artículo 27,.. Colocó a continuación, -- también con toda atingencia, los párrafos que habíamos puesto en décimo y undéci-- mo lugar relativos a los derechos de propiedad que correspondían a la Nación so-- bre las substancias del subsuelo y sobre las aguas fluviales y marítimas...." - - "...Repetimos, de la interpretación objetiva de la Constitución, de la simple leg-- tura del artículo 27, aparece que los párrafos primero, segundo y tercero, tratan -- de un problema único, de la propiedad privada, mientras que los párrafos cuarto, -

quinto y sexto, tratan de otro problema único, del dominio de la Nación. Del estudio de la génesis y antecedentes de este artículo, se desprende la misma conclusión esto es, que el Constituyente convirtió la fracción IX en el párrafo tercero actual, con el objeto premeditado de que los primeros tres párrafos se refirieran a la propiedad privada; convirtió las fracciones X y XI en los párrafos cuarto, quinto y sexto, con el objeto premeditado de que se refirieran al dominio de la Nación.. " (22)

Debe observarse que para este autor, el término Nación equivale, sin discusión alguna, al de Federación, Gobierno Federal o Estado Federal.

De lo anterior puede desprenderse esta consideración: al reconocerse en la jurisprudencia y doctrina mexicanas, que las modalidades sólo pueden ser impuestas por la Federación, implícitamente reconocese que el legislador en materia forestal sólo puede ser el Congreso de la Unión. Este criterio se corrobora con el examen de la citada ley, en la cual se imponen a la propiedad privada determinadas modalidades, que constriñen y limitan en determinados aspectos el derecho de propiedad de los particulares, lo que viene a constituir, otra base jurídica y constitucional, en que se apoya el criterio de que el legislar en materia forestal, es de la exclusiva competencia del Congreso de la Unión. Este, al expedir la Ley Forestal en vigor, tomó en consideración que el artículo 27 Constitucional consigna como facultad expresa para la Federación, el hecho de que la Nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, por lo que se expidió como manifiesto federal ordinario, con base en lo estatuido por la fracción XXX del multicitado artículo 73 constitucional, en consonancia con el 27, párrafo tercero, supuesto que la referida fracción XXX faculta al Congreso, genéricamente a expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas todas las otras (facultades) concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Para dar satisfacción a la facultad explícita de "regular el aprovechamiento del elemento natural (forestal) susceptible de apropiación", que, al igual que la gran mayoría de las facultades consignadas en la Constitución, por sí sola no puede ejercitarse, el Congreso de la Unión, con apoyo en los preceptos invocados en el párrafo anterior, tiene competencia para dictar leyes que restrinjan la conducta del hombre en relación con el aprovechamiento de los recursos forestales y todas sus consecuencias (en términos generales, la materia forestal), a principios adecuados, que persigan los fines señalados por el constituyente. Por ello, el artículo 10. de la Ley Forestal establece, como fin, objetivo teleológico de la misma, lo siguiente:

"La presente ley, tiene por objeto regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal".

Objetivamente, este precepto es un resumen de toda la legislación forestal.

Y, en consonancia con el principio contenido en el párrafo tercero del artículo 27, que le da primacía a la Nación, en lo referente a la imposición de modalidades a la propiedad privada, en razón del interés público, el segundo párrafo del artículo 10. continúa manifestando:

"Son aplicables las disposiciones de esta ley a todos los terrenos forestales, cualquiera que sea su régimen de dominio."

El último párrafo señalado, parece sentar el criterio de que el legislador - tomó en consideración, no sólo la última parte del párrafo tercero del artículo 27, sino que por el hecho de referirse a la "Nación" (como Federación), como la única que puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y contener la legislación forestal preceptos que impongan modalidades a la propiedad privada, se basó asimismo en la parte primera del precitado párrafo tercero del artículo 27 constitucional, porque a la Federación corresponde el ejercicio de aquella facultad.

Como corolario de lo expuesto en los párrafos anteriores, cabe transcribir - lo expuesto por Oscar Morineau, al tenor siguiente:

"...A pesar de su origen, tengo la convicción de que los constituyentes establecieron normas fundamentales y necesarias para la vida del país. En efecto, es - absolutamente incompatible el régimen democrático con el respeto a la propiedad, - si ésta se encuentra en manos de una minoría, sobre todo si esta minoría está formada (respecto del subsuelo petrolero) por dos compañías extranjeras. Por definición, la democracia es el gobierno de las mayorías. De aquí se sigue necesariamente que no es posible que las mayorías constituyan al Estado con el objeto de permitir que dos empresas extranjeras se lleven del país una de sus principales riquezas. Si esta misma situación prevalece respecto del resto de nuestros recursos naturales entonces se crea una situación que tiene dos soluciones: o se elimina el - régimen democrático para que un Gobierno representativo de las minorías someta a - las masas y las mantenga en la ignorancia y en la opresión, o se atribuye la riqueza nacional al Estado o al pueblo. Lo primero (atribución a la Nación) es lo que - hizo el Constituyente mediante los párrafos cuarto y sexto (y nosotros agregaríamos el tercero) del artículo 27. Además, tomó las medidas necesarias para hacer posible que la propiedad privada, cuando menos la propiedad rural, estuviera en manos de la mayoría del pueblo, única forma real de considerar la tranquilidad social y de hacer posible el régimen democrático. Por estos motivos creo que las medidas -- adoptadas por el Constituyente son sencillamente de las más trascendentales de la historia de México..." (23)

Oscar Morineau, hace referencia a la doctrina de la propiedad en función social, plasmada en nuestra Carta Magna en el artículo 27, y que asimismo se proyecta en una Ley Secundaria, o sea, la Legislación Forestal.

Continúa exponiendo este autor, lo siguiente:

"No solamente busca el artículo 27 el equilibrio económico indispensable - para que el país llegue a tener una verdadera democracia política y económica, - sino que el precepto tiene una justificación anterior al principio democrático y mas perentoria que el mismo principio. En efecto, a pesar de ser el hombre la manifestación más elevada del espíritu, es un hecho notorio que no se basta a sí mismo y que para poder subsistir necesita de energía proveniente del exterior. - De aquí que el objeto más elemental del Estado no sea la protección de la propiedad privada, como lo quieren muchos, sino la de proporcionar alimentos a sus habitantes. Es evidente que cumple más directamente con esta necesidad el Estado - que atribuye los bienes a los que los explotan y necesitan, a sus propios habitantes..." (24)

Como proyección de los ideales de la revolución mexicana, y en consonancia con lo expuesto por Oscar Morineau, se contiene en la legislación forestal, un capítulo expresamente destinado a la constitución del ejido forestal, con el cual se trata de dar satisfacción a las necesidades de los hombres del campo. Sin embargo, por diversos motivos, los verdaderos ejidatarios nunca han podido dis-

frutar de los recursos forestales que les pertenecen, (salvo casos excepcionales), entregando su riqueza a intermediarios que se denominan "contratistas", que son quienes en realidad obtienen incalculables beneficios de los recursos forestales nacionales.

8.- TEORIAS QUE ESTIMAN ANTICONSTITUCIONAL LA LEGISLACION FORESTAL.

Las legislaturas locales, no conformes con el hecho de que corresponda en exclusividad a la Federación, el ejercicio de la facultad para legislar en materia forestal, han opinado que la facultad respectiva, no le fue conferida al Congreso de la Unión por el constituyente de 1961, porque en atención a lo que expone el artículo 124 de la Constitución, al no haberse otorgado a la Federación tal facultad, en forma exprese, se entiende reservado su ejercicio a los Estados.

A mayor abundamiento, el legislador lo comprendió así, cuando al expedir el Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República en materia de fuero federal, estableció el derecho que tienen los propietarios de bosques de gozar o aprovechar sus productos forestales en los términos previstos por el propio Código.

El artículo 886 del propio Ordenamiento dice que "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o sea se les une o incorpora natural o artificialmente". Este derecho se llama de accesión.

A su vez, el artículo 887 manifiesta que: "En virtud de él pertenecen al propietario:

- "I.- Los frutos naturales;
- "II.- Los frutos industriales;
- "III.- Los frutos civiles".

Por su parte el artículo 888 considera que "Son frutos naturales las producciones espontáneas de la tierra, las crías y demás productos de los animales".

Y por último, el artículo 895 dice: -"Todo lo que se une o se incorpora a una cosa, lo edificado, plantado y sembrado, y lo reparado o mejorado en terreno o finca de propiedad ajena, pertenece al dueño del terreno o finca, con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes:"

Al tenor de estos preceptos, la Ley Forestal no debe considerarse técnicamente federal, porque la intención del legislador fué que en atención a las prescripciones civiles sobre el régimen de propiedad, las legislaturas locales reglamentasen, como una accesión a la propiedad lo producido, unido o incorporado natural o artificialmente a la cosa.

Esta tesis no tiene fundamentación jurídica, porque con toda claridad el artículo 830 del Código Civil, precitado en relación con lo preceptuado por el artículo 27 constitucional, establece que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" por lo que el propio Código no indica que el régimen a que se sujeta la propiedad es exclusivamente el civil, sino que, admitiendo la jerarquía que existe entre aquél y otras leyes superiores, acepta que otras leyes pueden imponer limitaciones y modalidades a la propiedad.

Asimismo, no se toma en consideración el hecho de que el legislador expresamente estableció como facultad federal la de legislar en materia forestal, en -

razón de lo dispuesto por el párrafo Tercero del artículo 27 constitucional multiplicado!

Otro argumento que se ha expuesto, es el de que el Congreso Federal basó el ejercicio de la facultad legislativa en la materia forestal, en lo preceptuado por la fracción XXIX Apartado 5o., inciso f). del artículo 73 de la Constitución, que otorgó a la Federación exclusivamente el derecho de fijar contribuciones en materia de explotación forestal, reconociendo, implícitamente, el derecho de emitir una ley de donde, concluyen los autores de esta tesis, resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Carta Magna, por lo que debe considerarse anticonstitucional a la Ley Forestal.

La afirmación anterior entraña el desconocimiento de la técnica jurídica en virtud de que es obvio que son cosas diferentes la materia del impuesto y la facultad para emitir una ley.

Otra corriente de pensamiento expone que el Constituyente de Querétaro de 1916, al extender en una especie de catálogo, el cúmulo de facultades que a cada uno de los Poderes de la Unión le confirió, de una manera tajante, delimitó las facultades propias de la Nación, al establecer en el artículo 124 constitucional que las facultades no otorgadas a la federación, se entiende reservado su ejercicio a los Estados.

Por ello la actual Ley Forestal, tiene un vicio de nulidad en su origen, por que el Constituyente, al través del articulado de la Norma Suprema no otorgó al legislador común el derecho de legislar en este renglón; por el contrario estableció el derecho de los Estados miembros de la Federación a emitir leyes en todo aquello que expresamente no fue reservado para los Poderes Federales.

Partiendo del artículo 124 de la Constitución se sustenta el criterio de que el Poder Legislativo Federal carece de atribuciones para legislar en materia de aprovechamientos de los recursos forestales, porque la Constitución Política no otorga expresamente a la Federación la facultad de expedir leyes sobre los recursos forestales. (25)

Pero no sustentan los mantenedores de esta tesis, que toda la Legislación Forestal sea inconstitucional, sino que solo padecen de este mal, los artículos que tienden a derogar las leyes locales estatales; teniendo aplicación solo para los Estados que no legislaron en la materia que deben acatar en todos sus términos a la expedida por la Federación hasta en tanto emitan su propia y peculiar legislación; los que la emitieron, deben hacer caso omiso de la Ley Federal y ajustarse a su normación interna; (facultades concurrentes, al estilo de la Constitución Norteamericana).

Sin embargo, ya hemos visto que dicha explicación no satisface las necesidades crecientes de un Estado en proceso de desarrollo y que si bien es cierto que el artículo 124 constitucional establece que las facultades que expresamente no se otorgaron a la Federación, se entiende reservado su ejercicio para los Estados, también lo es que en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional como facultad explícita se estableció que "corresponde a la Nación" 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 apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación", para cuyo objeto se dictarán medidas para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Como el artículo 73 fracción XXX dispone que el Congreso Federal tiene facultad, "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a -- los poderes de la Unión", ejercitando la facultad explícita de la fracción III del artículo 27 constitucional, por medio de la implícita contenida en la fracción XXX de referencia, el Congreso de la Unión expidió la Ley Forestal de 1960, como legítima reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

BIBLIOGRAFIA:

- 1.- Ignacio Furgoa.- Breve Estudio Sobre El Poder Legislativo.- México, - 1966.- Pags. 114 y sigs.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- México, 1956.
- 3.- Rene Foignet.- Manual Elemental de Derecho Romano.- Puebla, 1956.- - Pag. 100 y sigs.
- 4.- Manuel Ponja Soriano.- Teoría General de las Obligaciones.- México, - 1958.- Pags. 364 y sigs.
- 5.- Rafael Rogina Villegas.- Derecho Civil Mexicano, TOMO III.- Vol. I.- - México, 1957.- Pag. 302.
- 6.- Rafael Rogina Villegas.- Ob. cit. - Vol. I.- Pag. 41
- 7.- Nuevo Diccionario de la Lengua Española.- Barcelona, 1949.- Pag. 756.
- 8.- Lucio Mendieta y Juárez.- El Problema Agrario en México.- México, 1959.
- 9.- Lucio Mendieta y Juárez.- Ob. cit.
- 10.- Lucio Mendieta y Juárez.- Ob. cit.
- 11.- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- 4a. Edición.- México, 1948.- - Pag. 489.
- 12.- Lucio Mendieta y Juárez.- Ob. cit.
- 13.- Gabino Fraga.- Ob. cit.- Pag. 488.
- 14.- Código Agrario y sus Reglamentos.- México, 1960.
- 15.- Ley Forestal.- México, 1965.
- 16.- Acuerdo que declara irafectables en materia de dotaciones y restituciones ejidales, los parques nacionales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 1937.
- 17.- Reglamento de la Ley Forestal.- México, 1965.
- 18.- Reglamento de la Ley Forestal.- México, 1965.
- 19.- Lucio Mendieta y Juárez.- Ob. cit.
- 20.- Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- México, 1964.- - 7a. Edición.- Pag. 129.

- 21.- Oscar Morineau.- Los Derechos Reales y el Subsuelo en México.- Fondo de Cultura Económico.- México, 1948.- Pags. 199, 224 y 225.
- 22.- Oscar Morineau.- Ob. cit. Pag. 210.
- 23.- Oscar Morineau.- Ob. cit. Pag. 294.
- 24.- Oscar Morineau.- Ob. cit. Pag. 295.
- 25.- Sergio Flores de Gortari.- Ensayo sobre la estructuración de un Derecho Forestal Mexicano.- México, 1955.- Pag. 52.

CAPITULO III

- 1.- Diversas definiciones del concepto "orden público".
- 2.- Orden social.
- 3.- Normas de derecho público y normas de derecho privado.
- 4.- Normas de orden público.- Su distinción de las de derecho público.

1.- DIVERSAS DEFINICIONES DEL CONCEPTO "ORDEN PUBLICO".

El jurista Julio O. de Ros en una monografía denominada "El Orden Público en el Derecho Positivo", expone que "...el orden público no es una creación --arbitraria del legislador, ni tampoco un resultado, o sea la consecuencia de la observancia de la Ley por los ciudadanos. El orden público es un estado objetivo y necesario del derecho positivo, al cual deben estar ajustados sus preceptos y al cual deben someterse las relaciones jurídicas. Para mantenerlo, se crean las leyes y se les hace respetar por los individuos, pero para mantenerlo, también se les modifica, cuando no responden a las exigencias sociales, y, por ese mismo orden necesario a la marcha progresiva del derecho, el Juez hace las interpretaciones de acuerdo con el medio en que han de ser aplicados los textos de la Ley. Así, el equilibrio jurídico-asegurado en la sociedad civil, es lo que constituye el orden público, con el fin --práctico de la existencia y prosperidad de la sociedad". (1)

Continúa el autor citado de la manera siguiente: "El --orden público-- disciplina las actividades jurídicas, limitando y protegiendo las libertades, contemporizando los diversos intereses en juego; él crea el derecho y lo acomoda a las necesidades de la vida real, respondiendo todo ello a su función de regulador normal de --los elementos subjetivos y objetivos del Derecho".

En el campo del Derecho Internacional Privado, los juristas que han --elucidado acerca del orden público, se concretan a darle como un valor entendido. --Niboyet manifiesta al respecto: "Lo que hoy es orden público no lo será quizá dentro de algunas semanas o de algunos años; la noción respectiva no sólo es variable de un país a otro, también varía en un país en distintas épocas" (2)

Pillet asevera que "la noción de orden público pasa, a justo título; por --ser una de las más obscuras del Derecho Internacional Privado" (3)

Para Vivien y Santa María: "la tranquilidad en que la población vive entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la moleste, sin peligros que amenacen indistintamente a sus individuos, constituye el orden público" --(4)

Mancini afirma que "el orden público depende exclusivamente de la voluntad del Estado y comprende todas las leyes necesarias para proteger el Estado de sus enemigos interiores y exteriores, los principios superiores de la moral humana y social, las buenas costumbres, los derechos primitivos inherentes a la naturaleza humana y las libertades a las cuales ningún gobierno ni los actos de la voluntad humana, podrían aportar direcciones válidas para ese Estado y el orden económico. (5)

Expone Alessandro Levi que: "Orden público es aquel estado de cosas que representa la normalidad de la vida colectiva de una determinada sociedad" (6)

Valery --siguiendo el método normativo-- indica que el "carácter de norma de orden público se adjudica a toda norma jurídica que persiga estas finalidades: a) --La cosa pública (seguridad interior y exterior del estado); b).-- La conservación de la actual forma de gobierno; c).-- La tranquilidad del país; d).-- La tutela de las buenas costumbres o los principios tradicionales de la moral; e).-- La protección de los derechos individuales, a la vida, la salud, los bienes, el pensamiento, el trabajo, etc. Las normas de orden público se reconocen por el fin que el legislador se propuso al emitirlos y porque su violación se sanciona en la misma forma, mediante una penalidad o nulidad de los actos que las contravienen, siendo en consecuencia, normas imperativas y prohibitivas". (7)

Fiore identifica a las normas de orden público con las de derecho público, y en este mismo sentido Weiss repite que son de orden público, todas las leyes que -- tradicionalmente se han estimado como de derecho público (8), recurriendo a un criterio impreciso de calificación, estimando como normas de orden público: "las que tienden al interés general o por lo menos al concepto, tal vez equivocado, que del mismo se haya formado el legislador, desde el punto de vista económico, moral o religioso. (9)

El francés Jean Brethe de la Cressaye manifiesta que "el orden público -- se nos presenta como la parte esencial, fundamental del Orden Social, que es necesario para el mantenimiento de la sociedad; las Leyes de orden público son las bases -- jurídicas de la sociedad" (10).

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diferentes tesis jurisprudenciales ha establecido o tipificado causas generales en que se presenta dicho orden, sin sustentar un criterio invariable y uniforme, que podría servir para aclarar cuales son los elementos esenciales del concepto.

En conclusión, la idea del orden público, que tiene perfiles tan vagos, -- no ha llegado a concretarse en una definición clara y precisa, ni se funda en un criterio exacto, porque las definiciones antes vistas, o bien especifican casos generales de orden público, o lo dan por ya conocido o muy confuso, o pretenden deducirlo a contrario sensu, o se identifica con la tranquilidad social, o, por último, al pretender fijar sus elementos, hace referencias a situaciones abstractas, que no se definen.

De acuerdo con lo expuesto por Ignacio Burgoa, cuyas ideas estimo son -- acertadas al respecto, ya veremos a continuación que el orden público se encuentra en la causa final de la norma jurídica, en su motivación real y su teleología, lo -- que asimismo viene a constituir la utilidad y el interés público.

2.- ORDEN SOCIAL.

Orden en su acepción tiene diversos contenidos; equivale a:

- a).- Disposición de cosas cuyo arreglo se convina de una manera feliz, útil, armoniosa, de suerte que entre ellas no haya confusión, interferencia o caos.
- b).- Naturaleza, rango, clase o cualidad de algo.

Haremos referencia, para el objeto de nuestro estudio a la primera concepción, porque el significado de orden que nos interesa, es precisamente el de un arreglo, un sistema dentro de un ámbito determinado.

Establecer un orden significa que entre elementos desiguales, se produce una compatibilidad, con objeto de obtener un fin diferente. El orden puede establecerse en los ámbitos naturales y humanos; por lo tanto existen dos tipos de orden. El último, como una naturaleza volitiva origina una actividad que puede no sujetarse a los imperativos de las leyes naturales y la consecuencia de dicha actividad -- es la constante superación humana, acuciada por las necesidades, actividad que no se registra en el ámbito natural.

Al vivir el hombre en sociedad, tenemos que la conducta de éste en relación con la sociedad y con los demás miembros de ella, reclama una compatibilidad cuyo objeto es hacer posible la existencia del individuo con el conglomerado humano y la de éste en un fin principal.

(	(	(a)	supraordinación	(nexos entablados entre
(	(Normas de	(	(	(diferentes órganos gu-
(Constitu	Derecho - (Regulan rela	(	(	(bernamentales.
D(cional	(Publico. (ciones de:	(((
E	(	(b)	supra a subordi-	(nexos entre el gobierno
R	(	nación.	(	(y el gobernado.
F	((((
C	(Normas de De- (Regula r-lacio	(a)	Supraording	(nexos entablados entre
H (administra	(recho Público (nes de:	(	ción.	(diferentes órganos gu-
C (tivo.	(	(	(	(bernamentales
(((((
(	(	(b)	Supra a su	(nexos entre el gobierno
(	(	bordinación	(	(y el gobernado.
(((((
P (Penal	(Normas de De- (regula relaciones	(supra a subordi	(	(entre el Ministerio
U	(recho Público(de	(nación	(	(Público y Juez y el
B	(	(	(	(responsable.
L	((((
I (Proce-	(Normas de De- (regulan relacio	(supra-ordinación	(	(Estructura órganos es-
C (sal	(recho Público (nes de	(	(	(tatales de diversa je-
C	(	(	(	(rarquía para dirimir -
(	(	(	(	(los procedimientos
(((((
(	(	(supra-a-subordi-	(	(rige relaciones entre
(	(	nación	(	(juzgador y particula-
(	(	(	(	(res que contienen
(((((

La crítica que se ha enderezado a esta división del Derecho, es en el sentido de que existen normas jurídicas que no se refieren sólo a las relaciones de organismos o entidades, sino a estructurar y constituir su orden propio; tales son las leyes orgánicas; al esta leer una estructura ya se indica una ordenación relacional -- que puede ser enfocada dentro de uno u otro campo del Derecho, en atención a la naturaleza de la entidad que estructura.

Sin embargo, no es posible formular delimitando tajantemente, sistemas de -- normas en las que todas sus disposiciones pertenezcan a uno u otro campo en que se ha adscrito al Derecho, porque aún en las clásicas ramas del Derecho Público, entre ellas el Constitucional, encontramos normas que por las relaciones a que se refieren podrían ser ubicadas en el campo del Derecho Privado y viceversa, dentro de las del Derecho Civil, normas de Derecho Público, cuya tipificación correspondería a ese campo, como por ejemplo: la expropiación (relación de supra a subordinación).

Por ello, con las reservas del caso, puede adscribirse, pero no en su totalidad, sino genéricamente, un sistema normativo a uno u otro campo.

Por otra parte, surge un problema muy difícil al pretender clasificar dentro de las ramas en que se ha dividido el campo del Derecho, nuevas disciplinas, entre -- ellas el denominado Derecho del Trabajo o Laboral, al que no es posible incluir tajantemente dentro del Público o del Privado, porque si nos fijamos en que sus normas regulan relaciones entre dos clases económicas que no constituyen ninguna entidad soberana, y por otro lado existen órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos -- que surgen entre los propios particulares.

4.- DEFINICION DE ORDEN PUBLICO.

El orden público es una especie del género orden social, dado que éste constituye "el arreglo de los múltiples fenómenos que se actualizan en la vida social, - para llevar a cabo el equilibrio de las actividades o poderes que en la sociedad tienen su desarrollo, con el objeto de establecer un respeto entre ellos que garantice su coexistencia". (12)

Cuando el orden se exige por el Derecho, es el fin que persigue éste.

El orden social tiene dos caminos:

- a).- Preservar a la colectividad.
- b).- Tutelar los individuos y sus bienes.

Es decir, opera en los campos público y privado.

En continuación se expone cuadro sinóptico respecto del orden público y del privado.

	(	(dirigido a la co	(clases	(federal
	(	(munidad.	(	(estatal
	(a)Público	(	(	(municipal
	(	(	(a) preservación de la colectividad	
	(	( fines	(b) satisfacción de necesidades colectivas	
	(	(	(c) evitar mal social	
	(	(	(d) procurar un beneficio social.	
	((
	(finalidad	(en sus respectivos campos, las rea		
	(	(lizan el público y el privado		
ORDEN SOCIAL	(	(Entidades Particu	(	(Federal
	(b)privado	(lares que forman-	(clases	(Estatal
	(	(la sociedad.	(	(municipal
	(((
	(	(La preservación	(a) evitando mal	
	(	(individual	(b) procurando bien	
	(	(	(c) satisfaciendo necesidad.	
	((
	(	(	(una adecuada regu-	
	(	( mediante	(lación de sus dere	
	(	(	(chos e intereses-	
	(	(	(particulares.	

La importancia del orden público es evidente: cualquier desarreglo en dicho orden afecta a la sociedad misma, y se le coloca en la tesitura de ser dañada, de no satisfacer sus finalidades. Este desarreglo se traduce en un desquiciamiento del derecho, una inseguridad tanto en lo que respecta a la persona, como por lo que toca a la propiedad y sin la existencia del orden público, volveríamos a la primitiva época del derecho y a la aplicación de la ley del más fuerte.

En cambio, si se quebranta el orden social privado, las víctimas primeras, que resienten el desajuste son los particulares, para los cuales se establece dicho orden.

5.- NORMAS DE ORDEN PÚBLICO.- SU DISTINCIÓN DE LAS DE DERECHO PÚBLICO.

Ya hemos visto que en el ámbito del Derecho, se actualizan dos tipos de orden social, el público y el privado. Por ello, se presentan dos clases de normas jurídicas: las de orden público y las de orden privado, cuya caracterización es independiente a su asimilación al Derecho Público o al Privado.

Toda norma jurídica tiene una causa finel o sea un motivo y un fin; la motivación es el conjunto de factores o circunstancias, sean positivos o negativos, que se producen en la realidad social y que originan la creación del precepto, la finalidad se compone de los objetivos específicos perseguidos mediante la regulación normativa.

En el seno de la sociedad se presentan necesidades que requieren una resolución; si se requiere, por medio del Derecho, alcanzar los objetivos, esto constituirá la teleología o finalidad de dicho orden y las necesidades que le dieron origen, la motivación.

Así, si la expedición de una disposición normativa reconoce como causa próxima una necesidad que experimenta el conglomerado humano como integrante del estado -- mexicano como Federación, o de los estados miembros de ésta, o una situación perjudicial en que aquel se encuentre o pueda encontrarse o un problema que le afecta o pueda afectarlo y si la medida dictada va dirigida de un modo directo e inmediato a satisfacer cualquiera de las tres situaciones descritas, estaremos ante la presencia de -- una norma de orden público.

Si sólo responde al interés de los individuos, y la normación va dirigida a satisfacer sus necesidades, dirimir sus conflictos o referirse a situaciones privadas, será una norma de orden privado.

No basta, para que sea de orden público el que una ley se autotitule de tal manera, sino que es indispensable que los fines que persigan, propendan de un modo directo e inmediato a la satisfacción de una necesidad colectiva, o a procurar un bienestar social o a evitar un mal a la comunidad (14).

El artículo 2o. de la Ley Forestal, es un claro ejemplo de una norma de orden público, porque su contenido va dirigido a prevenir una situación perjudicial en que pudiera encontrarse el Estado Mexicano, de no regularse el aprovechamiento de los recursos forestales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y de no cuidar la conservación de los mismos.

El artículo 3o. así mismo es una norma de orden público, al declarar de utilidad pública: I.- Prevenir y combatir la erosión de los suelos, lo que se refiere a las medidas dictadas para prevenir una situación perjudicial para la colectividad; -- II.- Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de las aguas; que viene a constituir la satisfacción de una necesidad que experimenta el conglomerado nacional.

Así podríamos continuar analizando las diferentes fracciones del citado artículo 3o. de la Ley Forestal, cuyo objetivo es precisamente satisfacer las necesidades colectivas que experimenta el conglomerado humano como integrante de la Federación, o bien solucionar una situación perjudicial en que aquella se encuentra o pueda encontrarse o solventar un problema que le afecte o pueda afectarle. Al través de estos -- preceptos, se tutela, como de interés público, la casi totalidad de los preceptos que

contiene la Ley Forestal, en atención a que van dirigidos precisamente a satisfacer - las medidas que en estricto tratan dichos artículos.

La utilidad pública viene a ser constituida por la teleología de las normas de orden público o sea por su finalidad, en virtud de que con la expedición de las -- mismas se pretende alcanzar un beneficio para la colectividad en cualquiera de los as pectos asentados; no solo debe referirse la utilidad pública a un bien material, a -- una necesidad que experimente el conglomerado humano, sino así mismo a una situación perjudicial en que aquél se encuentre o pueda encontrarse porque es obvio que con las medidas que directa o inmediatamente se dictan para resolver la situación perjudicial o prevenir un problema que lo afecta o pudiera afectarle, se obtiene un beneficio o -- ventaja para la colectividad.

Por lo tanto, para que exista un contenido de utilidad pública, es necesario que con la expedición de la norma,

- a).- Se satisfaga una necesidad que experimente la sociedad o,
- b).- Se remedie una situación perjudicial en que se encuentren; o,
- c).- Se prevenga una situación perjudicial que pueda encontrarse o,
- d).- Se solucione un problema que lo afecta o,
- e).- Se evite un problema que pueda afectarle.

Por ello creo que toda norma de orden público, a la vez tiene un contenido -- de utilidad pública en cualquiera de los sentidos apuntados.

No hay que referirse en estricto solo a la propiedad, para que se estime que -- la utilidad pública solo se actualiza en la expropiación o a satisfacerse una necesi- dad colectiva con la expropiación de un bien, sino que hay ocasiones en que siendo ne- cesaria la expedición de una norma para solucionar cualquiera de los conflictos o si- tuaciones descritas anteriormente, su contenido concomitantemente tiene y debe ser de utilidad pública.

Claro que como hemos dicho, lo anteriormente expuesto no será válido para todos los casos, porque el legislador podría autotitular a su norma, como de interés o de -- utilidad pública, sin que tuviese tal contenido, que para verificar si efectivamente -- tiene tal categoría, es necesario analizar el precepto para saber si de acuerdo con el criterio sustentado cae dentro de alguna de las situaciones indicadas, en cuyo caso, -- se estará en presencia de una norma de orden público y por ende, de utilidad pública. -- así, aunque el legislador no indique que la norma de que se trata, sea de utilidad pú- blica, por el hecho de ser de orden público, tiene un contenido de utilidad pública.

6.- INTERES PUBLICO.

Por lo que toca al interés público, tenemos que esta idea, estrechamente uni- da a la de norma de orden público, es difícil de definir, en atención a su carácter -- múltiple.

Referido el interés a una persona, prescindiendo de una connotación crediti- cia, se manifiesta en el conjunto de bienes materiales o inmateriales (derechos que -- componen su esfera particular).

Sin embargo, no es esa la única acepción de interés, porque este se identifi- ca con los derechos subjetivos de que es titular aquél, porque el simple interés de -- un sujeto es ajeno o diverso al de su ámbito jurídico.

El interés de una persona radica en el provecho que puede obtener de un acto o de una situación trascendente, aunque para lograrlo carezca de un verdadero derecho subjetivo, como potestad obligatoria y coercitiva otorgada por la norma jurídica objetiva.

El concepto de interés genéricamente, se traduce en toda situación, de la cual una persona pueda derivar a su favor un provecho o un beneficio. Se invoca que es la formación o subsistencia de una situación de la cual el hombre obtiene o puede obtener un beneficio, o bien la eliminación de lo que le puede producir o le producirá un daño o perjuicio.

Referido a la sociedad, el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja, evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público o lográndose un bienestar común.

Es notorio que el interés de la sociedad tiene un contenido humano. El estado tiene como elemento humano a la sociedad en general y ésta se integra por un determinado número de individuos que se asientan permanentemente sobre un territorio determinado. Por ello, los intereses del estado deben ser los mismos intereses sociales y éstos giran en torno a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad, de manera que cuando la sociedad se interese en una situación cualquiera que sea, para beneficio de todos es.

Siendo la sociedad un elemento integrante del estado y estando constituido éste por la sociedad organizada jurídica y políticamente, no es posible diferenciar al interés social del interés estatal. Pero no se identifican con los intereses gubernamentales, porque en ocasiones los representantes de los órganos del gobierno, actúan en provecho propio, utilizando la utilidad pública para su lucro personal.

Carré de Malberg, con toda claridad lo expone en su Doctrina General del Estado, (15) de la manera siguiente:

"Admitir que pueda haber en el Estado un interés colectivo que tomara su consistencia fuera de los intereses individuales, es desconocer que el Estado no es un fin, sino un medio, es decir, una institución que no existe más que con un objeto humano. Sólo los hombres, en efecto, pueden ser sujetos de intereses, y por lo tanto es imposible concebir que el Estado tenga intereses suyos que no sean intereses humanos. Evidentemente, para que los fines humanos en vista de los cuales el Estado se ha instituido, puedan ser alcanzados es indispensable que ciertos medios de acción, ciertas facultades o recursos le sean asegurados en propiedad; parece así que el Estado tuviera intereses propios, y que la satisfacción que reclaman estos intereses sea la condición misma de las satisfacciones a las cuales aspiran los intereses particulares de sus miembros. No obstante, resulta siempre que el Estado, ser colectivo y abstracto, es incapaz de gozar por sí mismo, y por consiguiente no es posible admitir una utilidad o un interés puramente estatal. Es este un punto que puede considerarse como establecido desde la célebre demostración que del mismo dió Ihering. En el caso en que el concepto de un interés propio del Estado parece afirmarse con la mayor claridad, este concepto aparente no resiste un atento examen, es así como los bienes de dominio privado del Estado, aunque se traten en derecho como siendo objeto de propiedad de la persona estatal misma, es decir como formando sus bienes patrimoniales propios, no sirven para procurar un fin particular al Estado, sino que son destinados realmente a procurar a la nación ventajas cuya utilidad, finalmente, recogen sus propios miembros. Por lo tanto desde el punto de vista jurídico, se puede hablar de bienes del Estado o también de intereses del Estado; pero desde el punto de vista de la realidad,

el pretendido interés colectivo del Estado se resuelve invariablemente en intereses individuales, y ello no solamente en el sentido de que, de hecho, los individuos son los que se benefician de las medidas tomadas por el Estado en vista del interés nacional, sino también por el motivo de que la actividad estatal, cuando se ejerce por cuenta del grupo nacional, no puede tener otro fin, realmente, que dar satisfacción a los intereses de sus miembros presentes y futuros, que pasan a ser así los verdaderos destinatarios de las medidas de interés nacional. Ciertamente está permitido oponer el interés colectivo a los intereses individuales, si con ello se quiere indicar que el Estado, como gerente de los asuntos del grupo entero, no pueda trabajar para una categoría especial, y privilegiada de sus miembros, sino que debe, por el contrario, mantener el equilibrio entre todos los intereses particulares. Esto es precisamente lo que expresa la fórmula trivial según la cual, en el Estado, el gobierno debe funcionar en interés de todos, pero esta misma fórmula implica que los intereses a los cuales el Estado debe atender, no son en realidad otros que los de sus propios miembros".

Por ello, el interés estatal o social se identifica con el interés público e interés del pueblo.

Como ya hemos visto, en el Estado mexicano existen tres entidades que lo integran:

- a).- El Estado Federal.
- b).- Los Estados Miembros de la Federación, y
- c).- Los Municipios.

Cada una de estas entidades tiene un pueblo propio, desde un punto de vista político, no sociológico; consecuentemente existen tres tipos de interés social, estatal o público, al igual que existen tres tipos de normas de orden público.

Creo que la idea de interés social constituye la motivación real de la norma de orden público, es decir, para saber si se está ante la presencia de una norma de interés público, habrá necesidad de observar si en su origen propende, directa o inmediatamente, a colmar una necesidad colectiva, a remediar o prevenir una situación perjudicial en que el estado se encuentre o pueda encontrarse, o un problema que le afecte o pueda afectarle.

Del examen de los motivos que indujeron al legislador a expedir la ley, y que se localizan en la exposición de motivos de la norma jurídica respectiva, sabremos con certeza si una norma de orden público tuvo una motivación de interés público. Como ya ha quedado asentado con anterioridad, de la finalidad perseguida se deducirá la utilidad pública.

Así, todo gira sobre un mismo concepto: la norma de orden público, por lo que la única distinción que entre los conceptos dictados podemos encontrar es la siguiente:

Normas de	Materia	Motivación	Finalidad
Orden Público	Satisfacer necesidad colectiva. Remediar mal social. Procurar un bien a la comunidad.	El interés público.	Utilidad pública.
Interés Público	Satisfacer necesidad colectiva. Remediar mal social. Procurar un bien a la comunidad.	Provecho para la sociedad, evitar trastorno o prevenir un mal público, satisfaciendo una necesidad colectiva o logrando un bienestar común.	Orden público.
Utilidad Pública.	Satisfacer necesidad colectiva. Remediar mal social. Procurar un bien a la comunidad.	Orden Público.	Satisfacción de una necesidad colectiva. Remedio de un mal social. Obtención de un bien para la comunidad.

De todo lo anterior resulta que los conceptos de orden público, interés público y utilidad pública son uno solo, porque el de orden público comprende a los otros dos, dado que toda norma de orden público tiene un contenido de interés público y un fin de utilidad pública.

Atendiendo a los medios empleados para obtener el fin (causa -- final o teleológica) propuesto por el legislador, en la norma jurídica de que se trate, el orden público puede ser considerado como preventivo, represivo y de -- remedio.

No se confunden los susodichos conceptos con el de normas de derecho público, porque éstas no derivan su carácter de orden público de la calificación de derecho público, porque una norma tiene tal característica según regule relaciones de supra a subordinación y de subordinación y será de derecho privado cuando regule relaciones de coordinación.

LOS CONCEPTOS DE INTERES, UTILIDAD Y ORDEN PUBLICO
EN LA LEY FORESTAL .

En la legislación forestal en vigor se habla de interés público en los artículos 2, 37, 49 y 106, como se observa a continuación. (15)

ARTICULO 2o.- Es de interés público asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales. También es de interés público regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, se imponen a la propiedad privada las modalidades y se dictan las medidas que contiene esta ley.

ARTICULO 37.- Son de interés público las medidas que se dicten para prevenir y combatir los incendios de la vegetación forestal.

ARTICULO 49.- Son de interés público las medidas que se dicten para la prevención, el combate y la erradicación de las plagas y enfermedades que afecten a la vegetación forestal.

ARTICULO 106.- El Ejecutivo Federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas desocráticas, 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.

Cuando las unidades comprendan sólo terrenos nacionales, ejidales o comunales, se aplicarán a su explotación los artículos 94, 95 y 96 de esta Ley.

En los demás casos, los propietarios y poseedores de los bosques ejidatarios, comuneros o particulares, tendrán el carácter de asociados entre sí y sus organizaciones se asociarán con la industria.

Si todos los terrenos comprendidos dentro de una unidad de ordenación forestal o de explotación industrial pertenecieren a propietarios o poseedores particulares, éstos podrán constituir sociedades aportando el valor del suelo forestal.

De utilidad pública en los artículos 3o., 63 y 78 que a continuación se transcriben:

ARTICULO 3o.- Se declara que es de utilidad pública:

I.- Prevenir y combatir la erosión de los suelos;

II.- Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de las aguas;

- III.- Conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de recreo;
- IV.- Fomentar y preservar las cortinas rompevientos;
- V.- Facilitar la formación de bosques sobre los oriales y pantanos;
- VI.- Fomentar los macizos forestales para proteger a las poblaciones;
- VII.- Proteger mediante la forestación, las vías generales de comunicación;
- VIII.- Establecer industrias forestales estables que aprovechen racionalmente los recursos;
- IX.- Fomentar la construcción de vías de comunicación permanentes en las zonas forestales, integradas en el sistema vial nacional, y
- X.- En general, conservar e incrementar los recursos forestales y utilizarlos con el máximo beneficio social.

ARTICULO 63.- Es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna.

ARTICULO 78.- Se declaran de utilidad pública los trabajos de repoblación forestal.

De orden público en el artículo 117.

ARTICULO 117.- Si la autoridad forestal encuentra que un aprovechamiento fue autorizado tomando en cuenta datos falsos o erróneos, o contrariando disposiciones de orden público procederá a revocar la autorización. La revocación se dictará por la misma autoridad que la otorgó.

La descripción que el legislador hace en las normas transcritas con anterioridad, obedece al criterio que en este capítulo se ha sustentado, porque en última instancia, la expedición de dichas normas se hizo para satisfacer una necesidad colectiva, o proporcionar el remedio para un mal social, o bien, para procurar un bien a la comunidad, todo lo cual conduce a concluir en que el contenido del orden público es variable, y dicha variabilidad se extiende a la época y lugar en que la norma es concebida, significando un equilibrio que en el orden jurídico se establece entre el poder público (gobernante), los gobernados y éstos entre sí, de lo que resulta un estatus armónico entre el estado y el ciudadano, en las esferas ya señaladas, o sea: la federal, la estatal local y la municipal.

Sin embargo, como dicha concepción es limitativa, deberá observarse en cada caso concreto si la medida responde a las exigencias sociales descritas, para saber si realmente la norma que se nos indica como de orden público, puede encuadrarse dentro de tal concepto.

En la Legislación Forestal, las normas que se califican como de interés o de utilidad pública, deben incluirse dentro de las normas de orden público federales al igual que los artículos 52, 56, 114 y 116 que no fueron calificadas por el legislador como de orden público, pero que en atención a las razones expuestas entran en la acepción de normas de orden público.

Dichos preceptos indican lo siguiente:

ARTICULO 52.- 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.

ARTICULO 56.- 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.

ARTICULO 114.- La autoridad forestal está facultada para suspender las explotaciones forestales en los siguientes casos:

I.- Cuando se compruebe que los titulares contravienen los preceptos fundamentales de esta ley y su reglamento;

II.- Cuando a petición fundada de parte interesada en procedimiento ante autoridad judicial o administrativa, los derechos de posesión o dominio de los predios respectivos, se encuentren controvertidos;

III.- Por falta de cumplimiento de las bases técnicas y demás estipulaciones establecidas en las autorizaciones o decretos respectivos; y

IV.- Cuando el técnico responsable abandone sus funciones durante 15 días o más y el titular del aprovechamiento no dé aviso oportuno a las autoridades forestales para que la falta sea suplida.

La suspensión se levantará cuando se dicte la resolución respectiva en el fondo del asunto o desaparezcan las causas que la motivaron.

ARTICULO 116.- Son causas de cancelación de las autorizaciones de aprovechamiento forestal:

I.- Ceder, sin previa aprobación escrita de la autoridad forestal, los derechos derivados de dichas autorizaciones;

SECRETARIA CENTRAL

L. B. A. G.

II.- La disolución o liquidación de las sociedades o la quiebra de los titulares;

III.- Incurrir en infracciones forestales clasificadas como delitos, violando las obligaciones fundamentales establecidas con el propósito de garantizar el racional aprovechamiento de los recursos forestales;

IV.- Faltar en forma grave al cumplimiento de las obligaciones impuestas en materia de protección y reforestación;

V.- Destinar los aprovechamientos a fines distintos de aquellos para los cuales se hayan autorizado;

VI.- Tratándose de pequeños aprovechamientos, cuando cambien o desaparezcan las causas en que se haya basado el otorgamiento de la autorización;

VII.- La persistencia de las circunstancias que motivaron la suspensión, después del plazo que se hubiere concedido para corregirlas; y

VIII.- Las demás establecidas por la ley y las señaladas en las autorizaciones.

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

- 1.- Boletín Judicial de Información.- Núm. 98.- lero. de octubre de 1955.
- 2.- Niboyet.- Manual de Derecho Internacional Privado.- París, 1924.- Pág. 406.
- 3.- Quintín Alfonsín.- El Orden Público.- Pág. 140 y siguientes.
- 4.- Santamaría.- Curso de Derecho Administrativo.
- 5.- Quintín Alfonsín.- Ob. cit. pág. 133
- 6.- Boletín Judicial de Información.- Citado.
- 7.- Boletín Judicial de Información.- Citado.
- 8.- Boletín Judicial de Información.- Citado.
- 9.- Boletín Judicial de Información.- Citado.
- 10.- Eduardo García Máynez.- Introducción al Estudio del Derecho.- 7a. Edición.- México, D. F., 1956.- pág. 134.
- 11.- Ignacio Burgoa.- Dos Estudios Jurídicos.- México, 1953.- pág. 78 y siguientes.
- 12.- Ignacio Burgoa.- Ob. cit.
- 13.- Ignacio Burgoa.- Ob. cit.
- 14.- Ignacio Burgoa.- Ob. cit.
- 15.- Ley Forestal.- Instituto de Investigaciones Forestales.- México D. F., 1965.

CAPITULO IV.

I.- LEY FORESTAL.

((la conservación, restauración, fomento y
 ((a)regular (aprovechamiento de la vegetación forestal
 ((transporte y comercio de los productos forestales
 objeto de ((b) administrar (nacionalmente el servicio forestal
 (la Ley (1) (c) desarrollar e integrar la industria forestal
 ((d) imponer modalidades a (sus disposiciones afectan a todos
 (la propiedad (los terrenos forestales cualquie-
 ((ra que sea el regimen a que se su-
 (jete
 ((la adecuada conservación,
 ((asegurar (el racional aprovechamiento,
 ((la restauración y propación de los elementos forestales
 ((carácter de (regular (el aprovechamiento de los recursos forestales
 (interés pú- (b)lico (2) (perseguir (distribuir equitativamente la riqueza pública
 (fines (cuidar de su conservación evitando destrucción
 (sociales (y daños que perjudiquen a la sociedad
 ((a)prevenir y combatir la erosión
 ((b)proteger las cuen- (conservando, mejorando y estableciendo
 (cas hidrográficas (bosques y ejecutando obras que benefi-
 (carácter de ((cien las corrientes
 (utilidad pú- (se declara (c)conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de re-
 (blica (3) (de utilidad (creo (parques nacionales
 (pública (d)fomentar y preservar cortinas rompevientos
 ((e)fomentar macizos forestales p/proteger poblaciones
 ((f)proteger forestalmente las vías de comunicación
 ((g)establecer industrias forestales estables
 ((h)fomentar las vías de comunicación en zonas forestales
 ((i)conservar e incrementar los recursos forestales utili-
 (zándolos en beneficio social.
 ((la S.A.G. la solici (conservar, restaurar y pro
 (particulares(4)(tará para (pagar la vegetación forestal

T
I
T
U
L
O

I GENERALIDADES
(lo. a 8)

I

(obligación de vigilarlos o con (propietarios-tribuir económi- (bajo control y disposiciones que dicte la autoridad forestal
(o poseedores- (camente para ello (de bosques(5) (

(Registro Público (se organizará con base en el Reglamento de la Ley
(co Nacional - ((títulos, actos y contratos que se relacionen con el Aprovecha-
(de la Propie- ((miento Forestal
(dad Forestal- (inscripción (sujetos obligados (propietarios y poseedores
((6) (de ((a título de dominio
((((Sanción por falta de (negar la autorización para ex-
((((tal requisito (plotar recursos forestales
(((

T
I+ definición del (toda zona cubierta de vegetación formada por (árboles
(termino"fores- ((arbustos
T GENERALIDADES (tal" (7) ((vegetación espontánea
(((vs. la erosión en las
(((que influya directamente (condiciones climatoló
(((gicas en la producción
(((o en el recreo
U
L
O ((los formará la S.A.G., con la cooperación de
(grupos cívicos forestales (otras dependencias del Ejecutivo, de los Estados,
((8) (Municipios y la iniciativa privada, para actualizar los fines
I ((previstos en el artículo 4o.
(

(objeto (incrementar trabajos de protección, fomentar y mejorar los recursos forestales (20)

(subsidios federación (productos del aprovechamiento de bosques prop. de la Nación

(constituido (cuotas reforestación (con (21) (multas por faltas, sanciones pecuniarias en sentencias por delitos forestales y daños y perjuicios en bosques nacionales (remates de productos, objetos e instrumentos decomisados con motivo de delitos forestales

II) del Fondo Forestal (20-24)

(legados, donativos y todo lo que los particulares cedan (estos ingresos se recaudarán de acuerdo con

TCODS LOS INGRESOS

(la Ley de Ingresos y Código Fiscal de la Federación (23) (y Hda. Y C.P. llevará una cuenta especial (24)

(manejado por (S.F. y de la Fauna, conforme programas y presupuestos anuales. (22)

(investigar los problemas forestales y divulgar el resultado de sus actividades

(presidente (Srío. de la Secretaría de Agricultura C.

(Vicepde. (Subsecretario Ftal. y de la Fauna

(Consejero (Vocal jefe (Director del Instituto

(Tesorero (representante de la Industria Forestal.

(Escuela Nal. de Agricultura, U. N. A. M.

(Inst. Politécnico Nal.

(Inst. Mexicano de Recursos Naturales Renovables.

(Asociación de Profesionistas Forestales.

(a) lo fijado en el presupuesto de egresos

(b) subsidio federal y estatal

(c) edificio y equipos destinados a su trabajo

(d) venta de sus publicaciones

(e) otros ingresos.

(compe- (te a - (a) la investiga- (se crea el I.N. (jo Su- (la S. - (A.G. (ción y ense- (I.F. con autonó (inter- (mía (27) (nanza fores- (tal

III) De la Investigación y educación forestal (25-29)

(b) promover la educación cívica forestal (26)

T
I
T DE LA ADMINISTRACION DEL FONDO.
U
L
O
I
I

T
I
T
U
L
O
I
I

DE LA ADMON.,
DEL FONDO, DE
LOS PROFESIONISTAS FORESTALES.....

(IV) de los Profesionistas Forestales (30-36)

(ACTIVIDAD)

(planear y ejecutar trabajos de aprovechamiento mediante estudios)

(a) de los cuales serán responsables los profesionistas que los elaboren, (35) - así como de las consecuencias de los trabajos que con apoyo a estudios formulados por otros sea aceptado y se haga gargo de un aprovechamiento (36)

(b) apegados a métodos de trabajo e instructivos que señale la Autoridad Ftal.

(requisitos para su ejercicio (31) - (autorización legal para ejercer su profesión que no tengan impedimento (cancelación responsiva (con garantía (por autoridad (34) (audien cia

(obligarse a (residir en los bosques (realizar trabajos conforme programas y calendarios aprobados -- (por la Autoridad Ftal. (34)

(sobre qué se desarrolla (objeto)

(aprov. forestal (34) (requiere obligatoriamente control de un técnico (previa aprobación de la responsive por la Autoridad forestal, (previo contrato de prestación de servicios, aprobado por la autoridad forestal

I.-INCEN-
DIOS.
(37-
43)

- (a) prohibición de uso de fuego en terrenos forestales o colindantes (38)
- (b) si es necesario utilizarlo, sujetarse a prescripciones dictadas por la Autoridad Forestal.
- (c) ejecución (a las cuales contribuirán proporcional y equitativamente los propietarios, poseedores o titulares de aprovechamientos cu-ventivas (yo predio se ubique dentro de la zona beneficiada (39)
- (d) sujetarse a reglamentación de la Autoridad Forestal, quienes transporten combustibles o tengan instalaciones (42)
- (e) propietarios, usufructuarios, poseedores, arrendatarios, administradores de terrenos forestales, así como titulares están obligados a tomar las medidas adecuadas para prevenir incendios.
- (a) obligación de autoridades militares y civiles, empresas de transporte-aéreas y terrestres de avisar de cualquier incendio del que tengan noticia (teléfono y telégrafos transmitirán gratuitamente el informe (41)
- (b) obligación de autoridades, organismos oficiales o particulares y de to-combativas (do habitante físicamente apto a cooperar para extinguir incendios, con los elementos que cada quien disponga (43).
- (c) obligación de propietarios, usufructuarios, poseedores, arrendatarios, administradores de terrenos forestales y de títulos de aprovechamientos, de combatirlos.

(sanción por negligencia (el aprovechamiento de maderas muertas lo efectuará el servicio (oficial, las utilidades se aplicarán a la reforestación del -- (predio dañado

III
DE LA CONSER-
VACION DE LOS
RECURSOS FO--
RESTALES
(37-77)

II.-DES--
MONTES--
Y PASTO-
REC
(44-48)

- (a) que la superficie se dedique al cultivo agrícola o explotación ganadera (c al fin industrial que se proponga) y que con el uso a que se destine auto--((44) (se obtengan mayores beneficios, permanentemente, que con el aprovecha-- riza--requi (miento forestal
- (b) que la pendiente no sea superior al 15%
- (c) que los suelos permitan el uso que se pretende efectuar de --(pre--(c) que los suelos permitan el uso que se pretende efectuar
- (d) comprobación de los datos precedentes, por la Autoridad Forestal (45)
- (a) autorizado, ya, realizar los trabajos para los cuales se destina el terreno (simul--(a) autorizado, ya, realizar los trabajos para los cuales se destina el terreno
- (b) en la forma y plazos señalados (tá---(b) en la forma y plazos señalados
- (c) respetando la vegetación que la au (formar cortinas rompevientos (neos--(c) respetando la vegetación que la au (formar cortinas rompevientos
- (46) (toridad estime pertinente para (proteger cauces hidráulicos (conservar suelo y agua
- (objeto de la intervención estatal (conservar y propagar la vegetación ftal. (47)
- (en la zona boscosa se delimitarán las áreas en que se permite el (controlarlo (en la zona boscosa se delimitarán las áreas en que se permite el
- (pastoreo, señalando especies y número que pueden pastar en ellas (48)
- (prohibición de pastoreo a determinadas especies de ganado (47)
- (y limitarlo (prohibición de pastoreo a determinadas especies de ganado (47)
- (es de utilidad pública: la construcción de cercas (48)

-VII-

T
I
T
U
L
O
I
I
I

DE LA CON-
SERVACION
DE LOS RE-
CURSOS FO-
RESTALES.

(clases (parcial, total ,
 ((52) (temporal, indefinida
 ((que las condiciones silvícolas de la zona lo exijan
 (requi(existencia previa de estudio forestal, económico y social que emane del Servicio Of
 (sitios(garantía de audiencia para interesados para su defensa
 ((decreto(que (área, especies vedadas, medidas legales para su vigencia,-
 (del (preci-(zonas de abastecimiento para necesidades de poblados y las
 (Ejecutivo(será(actividades agrícolas para no afectar la economía regional.
 ((Se publicará en Diario Oficial.

IV
 (DE LAS VEDAS(generalidades(en la zona se protegerá la vegetación
 ((52-55) ((54) (y se reglamentarán servidumbres
 ((aprovechamientos permitidos que reali(maderas muertas, cortas cul
 (zará el Servicio Oficial (54) (turales y de saneamiento
 ((condiciones para(estudio previo
 ((su modificación-(que el ejecutivo lo estime conveniente
 (o revocación(55)(que se organicen ((aprovechar recursos racionalmente
 ((industrias estables(para (conservar las áreas anteriormente
 ((vedadas.

V
 ((la regulación hidrológica(en terrenos que comprenden cuencas hidrográficas
 ((la conservación del suelo(en terrenos aledaños a poblaciones
 (clases, en(la salud pública (en terrenos aledaños a poblaciones
 (función -(el arte y la funcionalidad)-(en terrenos comprendidos en una faja de 200 Mts.
 (ZONAS PROTEC(de (56) (dad (a ambos lados de caminos federales, locales y veci
 (TORAS (56-61((nales.
 ((la estrategia(en terrenos que se(de la Defensa,
 ((ñalen las Secreta-(de Marina
 ((rías (

(-----localización(por la Autoridad Forestal, oyendo la opinión de las
 ((58) (Secretarías de Estado interesadas
 (-----aprovecha- (se permitirán teniendo en cuenta las condiciones particulares de
 (mientos(57) (cada predio y restringiéndose a las disposiciones legales apli--
 ((cables.

VI
 ((la integran terrenos arbolados propiedad de la Nación(baldíos,
 (RESERVAS NA-(o apropiados para cultivo forestal (demasías,
 (CIONALES FTALES. (excedencias

T
I
T
U
L
O

I
I
I

V
 RESERVAS
 NACIONALES
 FORESTALES

(se harán bajo la dirección del servicio oficial
 (aprovechamientos) (previos los estudios económicos
 (60) (con base en el decreto expedido por el Ejecutivo)

(temporales (a contrario sensu)
 (señaladas por el Ejecutivo, inalienables e imprescriptibles

(clases) (aprovechamientos) (permitidos para abastecer de productos forestales al
 (61) (permanentes) (Gov. Federal para obras o servicios-
 (públicos del mismo

(titular) (el propio estado

(conservación y acondicionamiento, es causa de utilidad pública) (al igual) (proteger sus recursos
 (que) (incrementar) (flora, fauna

(para) (uso público, por el Ejecutivo Federal) (62)

(en terrenos forestales de cualquier ubicación,
 (regimen de propiedad que) (configuración,

(por su) (topografía y otras
 (circunstancias lo ameriten) (62-65)

VI
 PARQUES NACIONALES (62-72) (su establecimiento) (to) (62-66) (que se considerarán como bienes destinados a un servicio público) (64)

(particulares o cualesquiera no) (fijando en el Decreto la causa
 (propiedad de la Nación se expropiarán) (de utilidad pública que la funda-
 (mente) (66)

(aprovechamientos) (sólo realizados por la Autoridad Forestal, que ocupará a cam-
 (67) (pesinos residentes de las zonas donde se lleven a cabo

(conservación, vigilancia,
 (administración) (acondicionamiento, por la
 (68) (Autoridad Forestal, que destinará los ingresos que de los parques obtenga a
 (los tres fines anotados) (71)

(construcción alojamientos, centros de recreo,
 (actividades permitidas) (69) (comercios, restaurantes o cualquier actividad lucrativa.
 (requisito: permiso previo de la) (término,
 (Autoridad Forestal que especificará) (obligaciones permisionarias,
 (carán) (limitaciones,
 (causas de cancelación) (70)

(reglamentación)) deberá expedirse un Reglamento por cada parque.

T
I
T
U
L
C

I
I
I
I

((prohibición de usar maderas no
 (tratadas para su preservación
 (VII
 (preservación ((durmientes
 (de maderas - ((postes de transmisión
 ((73) ((pilotes
 ((afecta (puntos
 (((cuadrados (minas
 ((ademes y otros para (obras portuarias y
 ((similares
 ((medidas ((aprovechar completamente productos forestales
 ((dicta--(objeto (para disminuir el desperdicio (cómo? (mejorando sistemas de aserrío
 ((das por ((disminuyendo labrado de hacha
 ((la A.F. ((disminuyendo proceso primitivo de
 (((elaborar carbón vegetal
 (((otras medidas con igual fin
 (((a todo el que pretenda industrializar
 ((elaboración - ((se dirigen (o industrialice la materia prima prove
 ((de productos ((75) (niente de los aprovechamientos de la -
 ((forestales (1/4 ((vegetación forestal (deben solicitar
 (((74-77) ((permiso de la A.F. (a) establecer y
 (((para - - - - - (b) hacer funcionar sus instalacio-
 (((nes
 (((a) fijar un grado mínimo de industrialización que (1) el adelanto de la industria Nal.
 ((se dará a cada producto tomando en cuenta (76) (2) las posibilidades de las nuevas
 (((industrias
 (((b) fomentar (industrialización y (maderas
 (((77) (preservación de ((resinas
 (((como resinas
 (((aceites esenciales,
 (((productos no ma- (frutos,
 (((derables (semillas,
 (((raíces,
 (((rizomas y
 (((otros similares
 ((

(utilidad pública (78) (se declaran los trabajos de repoblación forestal)

((titular de un aprovechamiento (de acuerdo con lo determinado por la autoridad forestal en proporción al volumen o monto del aprovechamiento)

((cuota substitutiva que fije la autoridad forestal cuando estime que el permisionario no puede reforestar)

((carentes de renuevo material (hidrográficas de alimentación de obras nacionales de riesgo y en que se originen torrentes que causen inundaciones)

T (propietarios correspondientes a cuencas (y en que se originen torrentes que causen inundaciones)

I (sujeto obligado (o poseedores de terrenos boscosos (80) (cercaños a poblaciones (fin favorecer salud pública recreativo.

T ((en situación de urgencia si el caso lo exige, se re- medida de (forstarán terrenos esencialmente forestales, por -- apremio (79) (cuenta de los propietarios o poseedores

U (RESTAURACION Y FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES (78-83)

C (especies (las determinará la autoridad forestal (tomando en cuenta -- (mejoramiento de las condiciones del bosque e impedir extinción)

IV ((establecimiento de viveros por la autoridad forestal)

(medidas para repoblar (82) (las autoridades locales, municipales, con el auxilio de (organismos descentralizados, corporaciones, instituciones y particulares)

((estímulos (para: propietarios de predios no explotados que realicen trabajos de repoblación. (créditos (consistentes en (exención de impuestos (otras medidas

T)
)
I)
)
T)
)
U)
)
L)
)
L)
)
O)
)
)
)
V)

(CAP. I
(Generali
(dades

(De los Aprovecha
(mientos fores
(tales .

(P E R M I
(S C S

(de aprovecha
(miento comer
(cial

(prohibición

(no deben existir interpósitas (negará el permiso soli
(personas o se(citado
(cancelará el otorgado

(pueden modificar(los volúmenes y autorizados, objeto proteger los re
(se (90) (cursos ftales.
(NULIDAD ABSOLUTA) de pleno derecho cuando se violen disposiciones de
(esta ley al otorgar permisos o autorizar su traspaso
(Obligación del permisionario(ocupar a los residentes de la zona(88)

((a)persis(anuales, acordes con el rendimiento sostenido del capital, bosque, sin de
(tentes(trimento de su calidad y cantidad (ordinarios
((extraordinarios(unidades industriales de
(ordenación
(clases de (desmontes (con fines (agrícolas
(aprovecha (((ganaderos
(mientos fo (((restales (b)únicos(brechas, cortafuegos,
((84) ((85) (vías y líneas de comunicación
((transmisión electricidad
((otras obras públicas
((combate de plagas o enfermedades forestales
((Se requiere de la Autoridad Forestal para:
((a)derribo y desrame de árboles en sitios públicos (rurales y urbanos)
((a)even--(excepción(no lo requiere el derribo de árboles en predios urbanos
((tales ((en propiedad privada.-requisito(dar aviso del derribo a la
((oficina Forestal local
((b)para satisfacer necesidades domésticas del(sobre maderas muertas o vivas en
((medio rural y obras del servicio público (volumen estrictamente necesario

((p/eji(que opinen dependencias que de acuerdo con
((requisitos para (dos (la ley sean órganos de consulta
((su otorgamiento ((ser persona física o moral mexicana y que el solici
((tante sea realmente el empresario

((b)de aprovecha --(cesión o tras- (Que lo autorice la autoridad y compruebe el ad
((miento comer-- (paso (quirente que reúne los requisitos y otorga ga--
((cial (rentías para ser producto forestal

((prohibición (no pueden transmitirse sin consentimiento previo
((de la autoridad forestal que los otorgó
((no deben existir interpósitas (negará el permiso soli
((personas o se(citado
((cancelará el otorgado

((pueden modificar(los volúmenes y autorizados, objeto proteger los re
((se (90) (cursos ftales.
((NULIDAD ABSOLUTA) de pleno derecho cuando se violen disposiciones de
((esta ley al otorgar permisos o autorizar su traspaso
((Obligación del permisionario(ocupar a los residentes de la zona(88)
((c)sui generis(89) (sobre terrenos forestales propiedad de la Nación, cuya administra--
((ción y cuidado compete a la Autoridad Forestal(caso de Parques Nales.

a) En los casos de suspensión, (determinación de las 114, 116 y 117 con el objeto de saber si se cancelación o revocación. (causales de los arts. (presentan; la S.A.G. puede ordenar estudios (o inspecciones.

notificaciones (al permisionario personalmente o por correo certificado.

((el procedimiento se inicia con el acta de inspección del o de los comisionados -
 (provi- (que se turnará al Delegado, si se reporta alguna causal, el Delegado, si procede,
 (sional (suspenderá provisionalmente la explotación y señalará las condiciones que estime
 ((adecuadas para levantarlas y el plazo para cumplirlas, que no excederá de 30 - -
 (días.

(período (notificará al permisionario que se le concede igual plazo para formular su defen-
 (suspensión) probato_ (sa y presentar pruebas. El Delegado puede ordenar la práctica de las diligencias
 (rio (y estudios que considere pertinentes para mejor proveer

((el Delegado la dictara, después del plazo probatorio, dentro de los 10 días si--
 (defini- (guientes, si el permisionario no satisface las condiciones fijadas para levantar
 (tiva (suspensión. Si las satisfacen, el Delegado dictará la resolución que proceda.-Si
 ((se confirma la provisional, el Delegado remitirá el expediente para su estudio y
 (resolución definitiva, a la S.A.G.

CONTENCIO
 SO F ORES
 TAL.

Art. 93

(procedi (se inicia cuando se recibe el expediente en la S.A.G., enviado por el Delegado
 (miento (

((perío (se noti (la radicación del expediente
 (do -- (fica al (aportar pruebas,
 (cancela- (proba (permi-- (que tiene plazo de 30 días para (mejorar las aportadas y
 (ción . (torio (siona-- (alegar
 ((rio (la S.A.G. puede ordenar estudios y diligencias para mejor proveer
 ((resolución (se dictará en los 10 días siguientes a la conclusión del plazo anterior

(procedi (se ini (con las actas que le (levanten los funcionarios o empleados del Servicio Fe
 b) en los- (miento (cia (deral Forestal (emplazar al infractor para que en
 casos de - ((10 días presente sus defensas .
 faltas fo- (de p (instrumentos, e- (llenará estos (a) hechos, circunstancias de lugar, tiem
 restales (secue (quipos, vehiculos, - (requisitos (po y ejecución.
 (tro ad (empleados en la co- (b) cantidad o volumen de productos, pro-
 (minis- (misión de falta, productos (cedencia, clase o especie
 (trati- (forestales, se designará:- (c) si es transporte, características de-
 (vo. (depositario siendo el infrac- (vehículos y datos de identificación de
 (tor si es solvente y de arraigo. (propietario o poseedor
 Se emplaza al infractor en el acta o por correo (d) firma del infractor, empleado y 2 tes
 certificado notificándole diligencias iniciadas (tigos
 y plazo de 10 días para ofrecer defensas. (e) depositario en su caso

-XIX-

-XIV-

TITULO V
DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES

- (((a)con fines domésticos)
- (((b)comerciales que no excedan de 50M3 y 25M3 rollo previo informe
- ((1.-En pequeña escala (a)de productos de tropicales, corrientes y precisas, respectivamente
- (((97) (c)para obras de beneficio colectivo
- (((b)de cubierta muerta de terrenos y siempre que no dañe la fertilidad
- (((101)
- ((2.-Excepciones (previo estudio económico en los términos del Reglamento)
- ((50M3. y (25M3.(98)
- ((a)que requieren autorización previa (3.-De cortas (la Autoridad Forestal determinará las condiciones)
- (((100) (a que se sujetará.
- ((4.-De bosques artificiales (con fines lucrativos (presentación previa de plan de cortas y reforestación)
- (((102)
- ((5.-De resinas, gomas, resinas y similares, ixtle, palma, guayule, candelilla y dioscoreáceas en general (103) (en los términos del Reglamento)
- (((se darán autorizaciones, preferentemente a campesinistas (que directamente aprovechen los productos
- (((sólo se aprobarán árboles con diámetro taxativo (resina (mínimo en centímetros que se fijará una altura de 1.40 cms. de la base (mínimo.
- (((a)para fines domésticos
- (((b)comerciales en pequeña escala (solo dar aviso a la Oficina Forestal y cubrir impuestos (Ley del Imp. sobre Explotación Forestal
- ((b)que no requieren autorización. (1.-De plantas herbáceas (98) (2.-De semillas, raíces, frutos y similares que no pongan en

T
I
T
U
L
O
V

DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES.

((solicitudes de
 ((aprovechamien-
 ((to para fines (comerciales e industriales (104)
 (((título(s) de propiedad y en su caso, contratos de arrendamiento o
 (((compra-venta de productos forestales(60. y 34)
 (((constancias que acrediten el dominio a título de prop.
 (((plano, deslindadas áreas forestales
 ((deben exhibir (estudio económico
 ((III (los interesa- (contrato de prestación de servicios del técnico responsables(6-34)
 ((CRDINA (dos estos docu ((ixtles palma
 ((RICS (mentos: (excepción(para aprovechar(lechuguilla
 ((((candelilla
 (((Se inscribirán en el Registro Público de la Prop. Forestal.
 (((se otorgan por la autoridad Forestal
 (((permisi (se otor- (los plazos que estime convenientes
 (((gan por (gan por
 (((Se prorrogan si el permisionario cumple con todas sus obligaciones.
 (((predios distintos
 (((constituídas por(ubicados en zona o zonas
 ((((contiguas
 ((IV (unidades ((un solo estudio para todos los predios.-El aprovecha--
 ((EXTRA- (foresta- (regimen técnico (miento se lleva a cabo conforme normas democráticas, -
 ((CRDINA (les (106) ((económicas y sociales.
 ((RIOS. ((su formación obedece al interés público.
 (((clasifi (por (de ordenación(solo tienden a obtener
 (((cación (los -(forestal (mejor rendimiento forestal
 ((((fines
 ((((perse(industriales de (además del dato anterior
 ((((gui-(explotación forestal (los productos forestales
 ((((dos (obtenidos se afectan como
 ((((materia prima a una industria

T
I
T
U DE LOS A
PRCVECHA
L MIENTCS-
FCRESTA-
O LES
V

{ Contencioso Forestal (en los casos de suspensión, cancelación y revocación
(se oirá a los interesados y se les dará oportunidad de defensa

- (I.-Cuando se compruebe que los titulares contravienen preceptos fundamentales de la Ley y su Reglamento
- (II.-A petición fundada de parte interesada en procedimiento ante autoridad judicial o administrativa, los derechos de posesión o dominio de los predios respectivos se encuentren controvertidos
- ((114) III.-La falta de cumplimiento (de bases técnicas (autorizaciones (estipulaciones establecidas en decretos.

(a) SUSPEN-
SIGNES

- (IV.-Cuando el técnico responsable abandone sus funciones durante 15 días o más y el titular del aprovechamiento no avise oportunamente a la Autoridad Forestal para que la falta sea suplida.
- ((a) cuando se dicte la resolución respectiva en el fondo del asunto
- ((b) o desaparezcan las causas que la motivaron
- (se le (c) en el caso de la fracción II, cuando para proteger derechos legítimos de (tercero, propietarios o poseedores de predios explotados, los interesados o (la autoridad judicial soliciten de la forestal, la suspensión, podrán conti (nuar los aprovechamientos mediante depósito en dinero, del valor de los pro (ductos. Si se trata de ejidos o comunidades, el depósito se hará en el Ban-- (co Nacional de Crédito Ejidal (115)

- (I.-Ceder sin previa aprobación de la Autoridad Forestal, los derechos derivados de la autorización
- (II.-Disolución o liquidación de las sociedades o la quiebra de sus titulares
- (III.-Cometer delitos en el ámbito forestal, violando las obligaciones fundamentales fijadas para fijar el aprovechamiento racional de los recursos
- (b) CANCELA-- (IV.-Violar gravemente las obligaciones impuestas en materia de protección y reforestación
- (CION (117) (V.-Destinar los aprovechamientos a fines distintos a los autorizados
- (CUSAS (VI.-En pequeños aprovechamientos cuando cambien o desaparezcan las causas en que se ba (só el otorgamiento de la autorización
- (VII.-Persistencia de circunstancias que motivaron la suspensión, después del plazo con (cedido para corregirlas.
- (VIII.- Genérica (las demás establecidas en la Ley y señaladas en las autorizadas

(c) REVOCÁ-
CION (118)

- ((procede, dictada por (a) un aprovechamiento se autorizó con base en datos falsos o (la propia autoridad (cuando (erróneos
- (Forestal ((b) contraría disposiciones de orden público.

(en la zona del aprovechamiento se transportarán sin documentación
(fuera de ella, con documentación (guía forestal, remisión forestal,
(oficial (permiso general de reembarque,
(autorización de reembarque y certificado de explotación.)

TRANSPORTE DE PRODUCTOS FORESTALES

LES

reglas 118

(para serlo, deberán satisfacer previamente
(requisitos que les fije la Autoridad Forestal, deben recabar
(del remitente la documentación respectiva y exhibirla a requerimiento de la autoridad forestal. Informarán sobre volumen, origen y destino de productos que transporten.

(enviar semanalmente a la autoridad forestal copia de la documentación
(118) (oficial usada, rendir a la autoridad forestal, informe mensual
(a) titulara (deben sobre (productos obtenidos, transformación, lugares de procesamiento y depósito y ventas efectuadas.
(res de- ((dencia y depósito y ventas efectuadas.
(aprovechs.)

COMERCIO DE PRODUCTOS FORESTALES

(obligaciones de:

(industriales o comerciantes - (manifestar mensualmente (existencias señalando: depósitos, bodegas o almacenes, consignando movimientos o ventas efectuadas, la documentación forestal que ampare las existencias y devolvé la sobrante.
(123. (verá la sobrante.

(c) adquirentes (deben recabar la documentación forestal de quien reciban y deben transmitir a su vez.
(124 (mitirla a su vez.

(para instalaciones industriales de productos forestales
(121 (bodega, patios de concentración, almacenes y --
(otros depósitos

PERMISOS

(comerciantes (deben (satisfacer requisitos que fije la autoridad forestal, señalar lugares (donde se propongan abrir establecimientos, almacenes y depósitos, señalando a sus proveedores.
(122) (señalando a sus proveedores.

(se otorgarán cuando esté satisfecho el mercado nacional previo señalamiento de la S.I.C. (previa opinión de la autoridad forestal) del grado de industrialización
(para exportación (maderas en rollo
(126 (prohibida de (plantas o sus partes que se utilizan para elaborar hormonas y otros productos industriales.
(126 (nas y otros productos industriales.

(facultad de la Subsecretaría Ftal. (inspeccionar zonas forestales, depósitos, bodegas y de la Fauna (en relación con el (almacenes, plantas y otras instalaciones para verificar la exactitud de los datos proporcionados-
(art. 17) (por titulares, industriales y comerciantes.

T
I
T
H
L
O
VI

L
E
L
I
T
O
S
EN
MA
TE
RIA
FC-
RES
TAL

1.-DE ACCION DES-
TRUCTIVA.

- (a) incendios (1.-En superficie mayor de 10 Hs. (127-I)= 1
- (2.-En superficie menor de 10 Hs. (128-II)=2
- (3.-Fuera de la zona perimetral fijada por la autoridad forestal, al operar hog
nos de yeso, ladrillo, cal u otros, por imprudencia(130-I)=4
- (b).-desmontes (1.-En superficie mayor de 5 Hs.(127-IV)= 1
- (sin autorización (2.-En superficie menor de 5 Hs. (129-II)= 3
- (c) muerte o destrucción de árbeles, con volumen superior a 25M3 rollo (129-I)=3

2.-DE ACCION FRAU-
DULENTA

- (a) aprovechamientos(maderables de volumen superior a 200 M3. (129-II)= 1
- (sin autorización(no maderables de más de 100 árboles para resina, gomo resina o simila-
(res que no causen muerte del árbol (128-IV) =2
- (de más de 20 hasta 100 árboles para resina, etc. (129-III)=3
- ((
- (t) uso de marti- (a) no registrados o autorizado
- (llos (b) registrados o autorizados sin derecho =2
- (c) uso indebido de(a) amparar productos con documentación expedida para otros predios(128-II)
- (dOCUMENTACIÓN fo(b) utilizar más de una vez en el transporte de productos forestales
- (restal (una misma docuemntación (129-VI) = 3
- (d) adquisición de productos fo-(con valor superior a \$ 3,000.00 = 2
- (restales sin documentación (con valor hasta de \$ 3,000.00 = 3
- (((a)en más de un 10% con respecto al volumen por hectáreas
- (e) (a)inter o volumen anual autorizado (127-III) = 1
- (excesidad-(
- (sos(des de(b)en más del 5% y menos del 10% sobre volumenes anuales de madera autori-
- (en (corta (zados o sobre intensidad de cortas con relación al volumen por hectárea
- (((fijado (129-V) =3
- ((
- ((aprove(a) en más de un 20% del arbolado autorizado, sin respetar diámetro o
- (cha---(el número de caras por categoría diamétrica o escarifique mayor número
- (mientos de árboles (128 VII) = 2
- (resing(
- (ros (b) sobre mas de 5% hasta el 20% del arbolado autorizado en igual
- ((forma que el anterior (129-IV) = 3

P E N A I I D A D :

- 1.- de 1 a 10 años de prisión y multa de \$ 1,000.00 a \$ 20,000.00
- 2.- de 6 meses a 3 años de prisión y multa de \$ 100.00 a \$ 5,000.00
- 3.- de 6 meses a 3 años de prisión o multa de \$ 100.00 a 20,000.00
- 4.- de 3 días a 5 años de prisión

3.-PRCFE-
SICNALES-
(a) falsificación. (a) profesionalista que asiente datos falsos en el Estudio
económico que elabore para regir los aprovechamientos forestales. (128-V) = 2
(b) profesionalista que formule y presente a la autoridad forestal, estudios económicos, sin haber intervenido en los correspondientes trabajos si fundado en ellos se concede la autorización (130-III) = 4

D
E
L
I
T
O
S
(b) negligencia (profesionalista que, fungiendo como técnico responsable de un aprovechamiento autorizado, no vigile directamente la ejecución de los planes de aprovechamiento si se causa por ello graves daños a los recursos forestales (130-II) = 4
como sanción adicional, una vez dictada sentencia condenatoria, se inhabilitará al profesionalista, por un término no mayor al de la sanción corporal (131)

4.-OFICIALES
(131) (si algún funcionario, agente o empleado forestal es condenado por algún concepto de los anteriores, perderá su cargo o empleo y se le inhabilitará para trabajar en dicho servicio, por un término no mayor al de la sanción corporal impuesta.

SECUESTRO (de maquinaria, equipo de toda índole, instrumentos o productos forestales, con motivo de la comisión de algún delito, la autoridad forestal o los interesados pueden solicitar - de la autoridad judicial, su remate para evitar su devaluación o destrucción.
(132) (procedimiento en caso de oposición de los interesados o de la autoridad forestal (el juez resuelve de plano, oyendo razones de las partes. El producto del remate, queda a disposición de la autoridad judicial, pudiendo los interesados por parte de la autoridad forestal intervenir en la subasta u otorgar fianza para garantizar el precio de los bienes.

FALTAS FORESTALES

SANCION

artículo 133 concepto: (acción u omisión)

multa, (artículo 134.)

I.-Derribo o destrucción de árboles aislados

de \$50.00 a \$1,000.00 por árbol, según tamaño y especie. Si es árbol ornamental y en zona urbana, la máxima (I)

II.- No exhibir la documentación que ampare el transporte o adquisición de productos forestales, a requerimiento de la autoridad ftal.

de \$ 100.00 a 1,000.00, según su gravedad (II)

III.-No exhibir en la explotación, industria o comercio, a requerimiento del personal oficial, el permiso correspondiente o el libro de registro de productos o carecer de éste, así como no rendir los informes en los términos exigidos por esta ley y su reglamento

de \$100.00 a 10,000.00 (III)

IV.-No devolver la documentación forestal vencida o sobrante en los casos señalados por la Ley y su Reglamento

de \$ 100.00 a \$ 10,000.00 (III)

V.-Formular documentación forestal equivocada

de \$ 100.00 a \$ 1,000.00 (II)

VI.- Violar los reglamentos internos de los parques nacionales o internacionales en los casos no señalados por la Ley y su Reglamento

de \$ 100.00 a 1,000.00 (II)

VII.-Cambiar lugar de embarque, reembarque o medio de transporte, sin el permiso respectivo

de \$ 100.00 a 10,000.00 (III)

VIII.-Amparar con documentación ftal. el transporte de productos excediéndose en los volúmenes anotados en la documentación.

de \$ 1,000.00 a 20,000 (IV)

IX.-Traspasar, arrendar o enajenar el permiso de aprovechamiento

de \$ 1,000.00 a 20,000.00 (IV)

X.- Operar hornos de yeso, ladrillo, cal u otros fuera de la zona mínima perimetral

de \$ 100.00 a 1,000.00 (II)

XI.- Instalar en montes, encerraderos de ganado

de \$100.00 a 10,000.00 (III)

XII.- Pastoreo de ganado fuera de zona y épocas fijadas.

de \$100.00 a 10,000.00 (III)

FALTAS FORESTALES

SANCION

- XIII.- En los casos prohibidos, emplear madera en durmientes, pilotes, postes, ademes, etc., sin someterlas al proceso adecuado de impregnación para mejorar su durabilidad de \$ 100.00 a 10,000.00 (III)
- XIV.- Ejecutar marquezos, contraviniendo las disposiciones reglamentarias y específicas del caso. de \$ 100.00 a 10,000.00 (III)
- XV.- Formular y presentar los profesionistas forestales ante la autoridad, estudios económicos sin intervenir en los trabajos de campo, aun cuando no se autorice aprovechamiento. de \$ 100.00 a 10,000.00 (III)
- XVI.- Faltar al cumplimiento de obligaciones o incurrir en violación de prohibiciones fijadas en la ley. de \$ 50.00 a 20,000.00 (V)

(insolvencia) (la multa se conmuta por arresto hasta de 15 días (135))
 (responsabilidad solidaria) (la tienen de las faltas y multas que se impongan, los titulares de aprovechamientos con propietarios, usufructuarios, poseedores y contratistas, los remitentes con los consignatarios y porteadores y los vendedores con los compradores de productos forestales. (136))
 (exigible) (cuando se compruebe su intervención en los hechos.)
 (objetos empleados) (quedarán afectos al pago preferente de las multas.-Si el infractor es solvente, (dos en su comisión y productos obtenidos) (puede nombrarse depositario (137)) (cuando los infractores no paguen las multas o sus propietarios no los remate) (reclamen en 90 días. Lo obtenido ingresará al Fondo Forestal.)
 (participación en un 25%) (denunciantes y aprehensores)
 (competencia para calificarlos y resolverlos) (139) (en el Reglamento) (272)
 (delegados) (a) para instruir, calificar y resolver (Fraccs. I, II, V, VI y X del 133) (para tramitar los expedientes fraccs. (VIII, IX, XII a XVI del 133)
 (Sub-Srías.) (Delegación y resolver sobre cursos interpuestos por particulares.) (dictaminar exp. tramitados por Delegación y resolver sobre cursos interpuestos por particulares.)
 (prescripción) (140) en dos años, a partir de la fecha que se cometieron.
 (reincidencia) (141) (infractores que por segunda vez incurran en la misma falta, dentro de un término de 6 meses) (efectos) (aplicar máxima sanción.)

-XIII-

CONCLUSIONES.

- a -
CONCLUSIONES.

- 1.- La base de la vida del Estado Federal, es la existencia de un orden jurídico unitario, que se aplique en todos y cada uno de los estados miembros, sobre todos los ciudadanos.
- 2.- Las denominadas facultades concurrentes, o coincidentes, en el derecho de Estados Unidos de Norteamérica, deben denominarse "supletorias", porque a virtud de éstos, se suple la deficiencia del ejercicio de determinada facultad de la Federación, por los estados miembros y cuando la Federación ejercita la facultad respectiva, dejan de tener existencia jurídica las facultades supletorias.
- 3.- De acuerdo con la estructura constitucional en vigor, en teoría los estados miembros, son más fuertes que la Federación, por reunir más atribuciones que las que posee aquella, supuesto que, de acuerdo con el artículo 124, las facultades federales deben estar expresamente conferidas por la Constitución, teniendo, en cambio, los estados, las demás facultades y atribuciones no enumeradas para el Poder Federal.
- 4.- Los estados miembros de la Federación Mexicana no cedieron facultades, para ser ejercitadas exclusivamente por la Federación, supuesto que más bien el poder central dividió en estados el Territorio Nacional, para conservar la unidad y hegemonía política de aquél. En consecuencia, la Federación fué originariamente la titular de todas las facultades.
- 5.- La Federación ofrece un frente al exterior y una unidad en su interior, uniendo bajo una sola fuerza, a una serie de territorios o provincias, que aislados serían víctimas fáciles de los países imperialistas.
- 6.- El concepto de atribución es el adecuado para enumerar los medios de que se vale el estado para satisfacer las necesidades generales en una forma eficaz, regular y continua.
- 7.- La diferencia entre los términos "atribución" y "función", estriba en que el primero se refiere al contenido de la actividad del estado, lo que éste debe hacer, y el segundo, a la forma y a los medios (actividad) de que se vale el estado para realizar la atribución.
- 8.- La función legislativa constituye el medio de que el estado se vale para realizar la atribución correlativa, por medio de la expedición de las leyes.
- 9.- El artículo 124 de la Constitución hace referencia a las "atribuciones" del poder federal, y el 73 del mismo Ordenamiento, al término "función", estricto = sensu, o sea, a la manera de ejercitar la atribución concedida al Poder Legislativo.
- 10.- El término facultad, se refiere a la autorización del Poder Federal encargado de ejecutar la función.
- 11.- El texto del artículo 124, aún cuando habla sólo de "facultades expresamente concedidas a los funcionarios federales", relacionándolo con la fracción XXX del artículo 73, da una visión más amplia, concluyendo que el constituyente se refirió a TODAS las facultades consignadas en la Constitución; de las cuales es titular la Federación.

- 12.- Los requisitos de existencia de las facultades implícitas, señalados doctrinariamente, se presentan para el caso del ejercicio de cualquier facultad de los poderes federales.
- 13.- El Congreso de la Unión no puede otorgar la facultad implícita al poder que de ella necesite o al mismo legislativo, porque en ese caso, se saldría del ámbito legal constitucional.
- 14.- En la última parte de la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, aparece la génesis de la doctrina de las facultades implícitas, por constituir una facultad genérica para hacer efectivas las demás concedidas a los poderes de la Unión.
- 15.- La aplicación de la doctrina de las facultades implícitas se justifica en el caso de que en la Constitución, al otorgar determinada facultad, hable de la Federación, Poderes Federales, Nación, República, Gobierno Federal o Funcionarios Federales, y no le asigne a determinado poder su ejercicio.
- 16.- La facultad correlativa del Poder Ejecutivo, se legitima con apoyo en la fracción I del artículo 89 Constitucional, que lo faculta a ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.
- 17.- Debe distinguirse en que estriba la diferencia entre facultad explícita y expresa.
- 18.- La facultad es expresa cuando específicamente se asigne en la Constitución, su ejercicio, tanto al Poder Legislativo (para que expida la Ley), como al Ejecutivo o al Judicial, para que lleven a cabo determinada actividad.
- 19.- La facultad es explícita cuando la Constitución, autorizando al Congreso a expedir determinada Ley, no faculte al Poder Ejecutivo o al Judicial, en su caso, para ejecutarla, o cuando habiendo otorgado determinada facultad o cualquiera de los dos poderes señalados en última instancia, no faculte al Congreso para expedir la Ley sobre la materia, o bien cuando la Constitución otorgue la facultad a la Federación, sin atribuir su ejercicio a determinado poder (aplicación de la segunda parte de la fracción XXX del artículo 73 Constitucional).
- 20.- La facultad explícita ejercitada por el Congreso de la Unión para expedir la Ley Forestal, se ubica en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que sigue los lineamientos de la doctrina de la propiedad en función social, que a su vez se refleja en el espíritu de la Ley Forestal.
- 21.- La doctrina de la propiedad en función social, nace en las conferencias sustentadas por Leon Duguit en el año de 1911, en la Universidad de Buenos Aires, bajo el título de "Las transformaciones Generales del Derecho de Propiedad del Código de Napoleón".
- 22.- En la Ley Forestal, se imponen a la propiedad privada modalidades que en relación con lo dispuesto en el Código Agrario, amplían los privilegios del propietario sobre su bien inmueble, al excluir lo de la aplicación de la reforma agraria, no pudiendo afectarse, con motivo de ampliaciones, dotaciones o restituciones, los predios forestales que formen parte de parques nacionales que constituyan reservas forestales.
- 23.- El concepto de "elemento natural" incurso en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, comprende al bosque, por ser éste, en principio, un producto espontáneamente originado en la tierra.

24.- En forma indebida el Ejecutivo, al no lamentar la Ley Forestal, estima que los animales silvestres son un recurso forestal, supuesto que éstos son seres vivos, que no se reproducen espontáneamente en la tierra.

25.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis jurisprudenciales ha tipificado causas generales que presenta el orden público, sin sustentar un criterio invariable y uniforme, que podría servir para aclarar cuáles son los elementos esenciales del concepto.

26.- El orden social es un conjunto sistemático de todas las fuerzas que en la sociedad se desarrollan, derivadas de elementos de diversa índole; en la sociedad de derecho, el orden social es creado o reconocido por el derecho positivo.

27.- No es posible sistematizar en forma tajante, las normas de derecho público o privado, adscribiendo disposiciones exclusivas de uno u otro campo, porque existen normas que calificadas clásicamente como de una u otra rama, corresponden en su tipificación al campo contrario, en atención a las relaciones que regulan.

28.- Consecuentemente, con las reservas necesarias, puede adscribirse genéricamente, un sistema normativo a uno u otro campo.

29.- Sin la existencia del orden público, se volvería a la época primitiva del derecho, y a la aplicación de la ley del más fuerte.

30.- Una norma puede concebirse como de orden público, si en ella se reconoce como causa próxima una necesidad de la colectividad, (como parte del Estado Federación o de algún Estado que la constituya) o una situación perjudicial en que se encuentre o pueda encontrarse o un problema que le afecte o pueda afectarle en forma grave para su continuidad y si la medida dictada va dirigida, directa e inmediatamente a satisfacer cualquiera de las situaciones.

31.- Si la norma responde al interés de los individuos y se dirige a la satisfacción de sus necesidades, a dirimir sus conflictos, o referirse a situaciones privadas, será de orden privado.

32.- Toda norma de orden público, tiene un contenido de utilidad pública.

33.- No por el hecho de que el legislador indique expresamente que una norma sea de orden público, necesariamente deberá tener ese carácter, lo que se verá si cae en alguna de las hipótesis que se han señalado como características de las normas de orden público.

34.- El interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los que la sociedad pueda obtener un provecho o ventaja, evitarse un trastorno, previniendo un mal público o logrando un bienestar común.

35.- El interés estatal o social, es el mismo interés público o del pueblo, -

36.- Los conceptos de orden público, interés público y utilidad pública son uno sólo, dado que el primero comprende a los dos últimos, supuesto que toda norma de orden público tiene un contenido de interés público y un fin de utilidad pública.

37.- Los artículos de la Ley Forestal:

- a).- 20., 37, 49 y 106;
- b).- 30., 63 y 78; y
- c).- 52, 56, 114 y 116.

Que se han clasificado por el legislador como de:

- a).- Interés público;
- b).- Utilidad pública
- c).- De orden público.

Tienen el carácter respectivo, porque con su expedición, se pretendió satisfacer una necesidad colectiva o procurar un remedio para un mal social, o bien, para obtener un bien para la comunidad.