

FACULTAD DE DERECHO



Régimen Jurídico Administrativo de los Recursos Forestales de México

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ROBERTO GUZMAN ARAUJO PANDAL

México, D. F., 1967



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A mi abuelita Ana María,
a quien tanto quiero y recuerdo.

A mi dulce madre,
con el amor más grande
que puede sentir un hijo.

A mi padre,
hombre talentoso y humano.
Con cariño y admiración.

A María del Carmen y a Gerardo,
con el cariño y gratitud de su
hermano.

Al distinguido maestro,
licenciado Alfonso Nava Negrete,
quien me hizo el honor de dirigirme
en la elaboración de este trabajo.

A todos los maestros,
que a través de su obra
o de su cátedra, me ilustraron
en el conocimiento de la noble
ciencia del derecho.

CAPITULO PRIMERO
LOS RECURSOS FORESTALES DE
MEXICO

CAPITULO I

"LOS RECURSOS FORESTALES DE MEXICO"

A).- INTRODUCCION.

La naturaleza le ha brindado al hombre, desde los - tiempos más remotos hasta los actuales, un sin fin de medios, que en estado natural o bien, mediante la transformación que de ellos hace el ingenio humano satisfacen sus necesidades - individuales y colectivas. A las sustancias o cosas que el - hombre encuentra en la naturaleza y que le sirven para realizar esos fines se les ha denominado recursos naturales. Sin embargo, las cosas o sustancias en sí mismas no constituyen recursos. Para que sean considerados como tales se requiere - que técnica y económicamente sean susceptibles de convertirse en medios para realizar objetivos individuales y sociales. - "En otros términos, el concepto "recursos" es una abstracción que refleja una valoración humana y la relaciona con una función u operación" (1). Es así por ejemplo, que no podrá ser - considerado como recurso el hierro cuyo yacimiento se encontrara a una profundidad tal que conforme a la técnica hiciera imposible su explotación o bien, que la hiciera antieconómica, por los altos costos que causara, pues en ninguno de ambos supuuestos el mineral sería extraído no pudiéndose por tanto destinarlo a realizar función alguna.

Debido a la fundamental importancia que los recursos

(1) Edmundo Flores, Tratado de Economía Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, página 98.

naturales tienen para la vida económica e inclusive para la integridad física de los países, es que los gobiernos se han preocupado por regular la propiedad y aprovechamiento de los mismos. Regulación jurídica que limita y establece modalidades a la propiedad de los recursos naturales y que fija procedimientos y requisitos que se deben satisfacer para poder -- utilizarlos. Es así como en nuestra Constitución Política se establece, en el párrafo tercero de 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, 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".

Por las consideraciones anteriores es que la potencia lidad económica de un país no se puede cifrar únicamente en - la diversidad y calidad de los elementos naturales existentes en su territorio. La existencia de riquezas naturales es indispensable, pero no basta con eso. Se requiere además que su población cuente con los medios tecnológicos y económicos indispensables para transformar esa riqueza en recursos que satisfagan necesidades de la gama más amplia y variada. Pero pa ra que los recursos naturales con que cuenta un país coadyuven efectivamente en su desarrollo económico, además de los medios técnicos y financieros, se necesita que el orden jurídico a - que se sujeta su propiedad y aprovechamiento, sea eficaz para lograrlo. Es decir, no debe entorpecer su utilización, ni tam

poco dejar que se exploten de la manera que cada individuo quisiera; debe regularlos inteligentemente, de modo que no se atesoren cuando hay carencias que satisfacer y de manera que la utilización beneficie a todo el país y no solo a pequeños grupos privilegiados. Las naciones solo pueden progresar, cuando el desarrollo es armónico en todos los sectores que la constituyen. Cuando un grupo acrecienta su riqueza a costa de la pobreza de los demás, el país se estanca y se hunde en la miseria y el atraso.

De entre los recursos naturales existe uno, que aunque ha sido utilizado por el hombre desde los tiempos primeros, no ha sido sino hasta los actuales cuando se ha aquilatado su valor plenamente. Me refiero a los forestales, los que en virtud de las funciones que realizan son de gran importancia para todo país y en especial para el nuestro. Por tanto, es importante conocer las normas jurídicas a que están sujetos esos recursos en México, ya que de la correcta o incorrecta regulación, dependerá en gran parte que nuestros bosques ayuden o no a la resolución de las múltiples carencias que padecemos y al fortalecimiento económico de la nación.

El bosque como recurso satisface necesidades de lo más variado: ayuda a conservar otros recursos como son el suelo y el agua; ejerce benéfica influencia en el clima; proporciona a la industria materias primas para la elaboración de artículos indispensables en la vida moderna (madera aserrada y triplay para la elaboración de muebles y para la industria de la construcción; postes para teléfonos y para otros usos; ademas para

la minería; pasta para la elaboración de papel; celulosa; drogas medicinales etc.); por otra parte, sirve además como centro de descanso y diversión. Esas necesidades y otras más, - las satisface a través de sus funciones conservadora, productora y de esparcimiento.

Pero para ubicar y comprender mejor al bosque como recurso, creo necesario hacer referencia a las dos clases principales en que se ha dividido a los recursos naturales. Una - de ellas la constituyen la de los irrenovables o fijos y la - otra la de los renovables o fluentes.

"Los recursos se definen como "recursos fijos" si su cantidad física total no aumenta sensiblemente con el tiempo. Entiéndase sensiblemente desde el punto de vista económico. - Hablando en sentido estricto, algunos recursos fijos pueden - aumentar con el tiempo, pero a un ritmo demasiado lento para que sea económicamente importante; por ejemplo, desde el punto de vista del geólogo, todavía pueden seguirse formando carbón y petróleo" (2).

En ésta clase de recursos, cada porción que de ellos se utiliza hace que el total disminuya. Son, como en sentido figurado se ha dicho, capital que no produce intereses. Por tanto no puede trazarse una política para su aprovechamiento con un sentido de permanencia, pues a corto o largo plazo el recurso se agotará irremediabilmente. Lo único que puede hacer-

(2) S. V. Ciriacy-Wantrup, Conservación de los Recursos: Economía y Política. Traducción de Edmundo Flores, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, página 40.

se es utilizarlos de manera inteligente a efecto de sacar de ellos el mayor provecho posible y teniendo presente las necesidades de las generaciones venideras.

"Los recursos se definen como "fluentes" cuando diferentes unidades quedan disponibles para el uso a intervalos distintos. Estas cantidades de que sucesivamente se dispone constituyen la "fluencia" o "corriente". La corriente, sin mediar un uso puede aumentar o disminuir continua o interrumidamente, ya sea a una tasa constante o variable. La corriente presente (que no debe confundirse con el uso) no disminuye la corriente futura, y se puede mantener indefinidamente el uso siempre que la fluencia continúe" (3).

Los recursos renovables a su vez pueden dividirse en dos clases; una está integrada por aquellos que en el estado actual de la tecnología, su fluencia no puede ser afectada por el hombre. La otra, la integran aquellos en que sí puede ser alterada. Señala Ciriacy, que los recursos de la primera clase mencionada, tienen una fluencia constante o cíclica, cuya duración para los fines del economista se puede suponer infinita; por ejemplo, son recursos de esta clase la radiación solar y otras radiaciones cósmicas, los vientos y las mareas.

En los recursos de la segunda clase, o sea aquellos cuya fluencia puede ser afectada por la intervención del hombre se puede dividir a su vez en dos clases, según exista o no una "zona crítica" en la disminución que pueda provocar la intervención humana en la fluencia. "La zona crítica" es una

(3) Ciriacy-Wantrup, Ob. cit. página 42.

línea más o menos claramente definida de las tasas, por debajo de la cual no puede revertirse económicamente una disminución en la fluencia, en las condiciones con que actualmente podemos contar. Con frecuencia, dicha irreversibilidad no solo es económica sino también tecnológica" (4).

Los recursos forestales pertenecen a los renovables - con zona crítica. Por tanto, se puede hacer uso del bosque sin que el recurso se agote, ya que nuevas unidades arbóreas vendrán a substituir a las utilizadas. Pero quedando sujeta la renovación y permanencia del recurso a que la explotación se haga con apego a las normas que la ciencia económica señale, a efecto de no rebasar su zona crítica, lo cual traería como consecuencia la irreversibilidad técnica o económica de la fluencia o corriente. Será técnica por lo que se refiere a ciertas especies que constituyen el bosque, cuando la fluencia haya llegado a ser igual a cero; esto es, cuando "se destruyen los individuos de cría o reproducción", por ejemplo de cierta especie de pináceas. La irreversibilidad económica se presentará, cuando aunque la corriente no haya llegado a cero, se le ha causado tal daño al recurso que sea antieconómico el hacerlo producir nuevamente, aunque esto fuera posible.

Si en el caso de los recursos irrenovables no se puede trazar una política para su aprovechamiento en que se persiga la permanencia del recurso, en el caso de los forestales y de los fluentes en general, no solo se puede, sino que siempre de

(4) Ciriacy-Wantrup, Ob. cit., página 43.

be de hacerse con ese fin. Sólo la ignorancia y la rapacidad han hecho que los bosques sean aprovechados sin tomar en cuenta su conservación, tanto en el extranjero como en nuestro país. Y tanto en México como en otros países, se ha pensado que para conservar el bosque, se requiere colocarlo fuera de toda utilización, mediante vedas; restringiendo permisos para su explotación; etc. Nada tan lejos de la realidad. La no utilización carece de fundamento en la conservación del bosque o de cualquiera otra clase de recursos fijos o renovables; al no ser utilizados pierden su calidad de recursos y la conservación no tendría sentido. Los elementos naturales tienen como finalidad satisfacer necesidades y no la de ser atesorados, máxime cuando existen tantas carencias por satisfacer en naciones como la nuestra.

La conservación de un recurso que como el bosque es -
fluente "...tiene significado económico solo si se toma en --
consideración su uso. La conservación en sí, no puede signifi-
car la abstención del uso. La incomprensión de este punto ha
tenido consecuencias poco afortunadas" (5). La principal de -
las cuales en el caso de los recursos forestales, es que en -
vez de que se les proteja y se contribuya a su conservación,
las vedas y toda forma de prohibir el aprovechamiento del re-
curso ha coadyuvado a acelerar la destrucción del mismo, por
las razones que señalaré al referirme a la situación de los -
recursos forestales en nuestra patria.

(5) Ciriacy-Wantrup, Ob. cit., página 53.

"Una política forestal realista y científica -dice el Dr. Enrique Beltrán- debe basarse en la afirmación de que la explotación racional del bosque no contribuye a su destrucción, sino que por el contrario -al darle valor económico y estimular con ello su atención- asegura su permanente conservación y además, aplicando los principios de la dasonomía permite su progresivo mejoramiento" (6).

B).- LOS RECURSOS FORESTALES DE MEXICO.

Mucho se ha discutido acerca de la riqueza forestal - de México. Las opiniones van desde las que consideran que es pobre en esta clase de recursos, hasta aquellas otras que - sostienen que nuestros recursos son óptimos y pueden competir con los de cualquier país forestal por excelencia. Sin embargo no será hasta que quede concluido el Inventario Nacional - Forestal, cuando se conozca con certidumbre la cantidad, variedad, estado de conservación, valor, y comerciabilidad de - nuestros bosques.

No obstante que el Inventario Forestal no está terminado, se puede afirmar con base en estudios elaborados por -- técnicos de la materia, que México si es un país forestal. Te nemos mayor superficie forestal, que la de países tradicional mente silvícoles como lo son los de Europa Septentrional, aun que por razones que luego se señalarán la productividad de és

(6) Enrique Beltrán, La Batalla Forestal, Ed. Cultura, México, 1964, página 164.

tos es mucho mayor a la nuestra.

En un estudio hecho en 1956, por el Profesionalista Forestal, Ing. Roberto Villaseñor, se estimaba que la superficie total de nuestros bosques era de 33 500 000 hectáreas, - las que venían a representar aproximadamente un poco menos - del 17% de la superficie del país. Mas en una revaluación hecha por la Subsecretaría de Recursos Forestales en el año de 1960, resulta que la superficie forestal llega a 39.7 millones de hectáreas, con lo que viene a representar casi el 20% del territorio nacional. Esas 39.7 millones de hectáreas, están compuestas de la siguiente manera: 19.3 millones corresponden a especies de zona templada y fría, 19.0 a bosques cálidos y semicálidos y 1.4 millones a manglares y palmeras de nuestros litorales (7).

Pero para comprender mejor cual es la situación de México como país forestal, me permitiré hacer mención de algunos conceptos y datos consignados por el Ing. Avelino B. Villa Salas en su trabajo "La investigación Forestal en los Países Nórdicos y en México" (8), en el cual se compara la situación silvícola de nuestra nación con la de los países de la Europa Septentrional, quienes han basado en gran parte su alto grado de desarrollo en la explotación de sus bosques.

Dinamarca.- Este país tiene una superficie forestal -

(7) Datos citados por Enrique Beltrán, Ob. Cit. páginas 12 y 18.
(8) Ing. Avelino B. Villa Salas, La Investigación Forestal en los Países Nórdicos y en México, Primera Conferencia del Ciclo "Once Temas Forestales Selectos", Organizada por el I.N.I.F., Julio de 1965, Ed. Mimeográfica, páginas 2 y 4.

de 370 mil hectáreas, la cual representa el 8.8% de su superficie total. No obstante que esa superficie forestal representa solo el 1% de la superficie forestal de México, el volumen aprovechado es proporcionalmente mucho mayor al de nuestro país, ya que es igual al 40% del volumen aprovechado en el nuestro.

Finlandia.- Esta nación tiene 20.5 millones de hectáreas cubiertas por bosques, las que representan el 67.1% de su superficie. Las tierras de cultivo las constituyen solamente 3.0 millones de hectáreas, equivalentes al 9.8% de su superficie. Es por esta razón, que Finlandia depende para su subsistencia y desarrollo económico de manera decisiva en el aprovechamiento de sus bosques, tan es así, que del 80 al 90% del valor de sus exportaciones está constituido por la de los productos forestales.

Aunque la superficie boscosa de este país es apenas la mitad de la de México, el volumen anual aprovechado es diez veces mayor al nuestro.

Noruega.- Noruega cuenta con 5.76 millones de Ha. de bosque y 1.03 millones de Ha. de tierra de cultivo, según la Unión Forestal Nórdica; esas áreas corresponden al 18.7% y 3.3% de la superficie total respectivamente. Aunque éstas áreas sumadas apenas si representan el 22% de la total, constituyen casi la totalidad de la superficie aprovechable del país, ya que existen grandes superficies improductivas; pantanos, montañas con alturas mayores a los del límite de la vegetación forestal, etc. En virtud de que las zonas agríco-

las y ganaderas son pequeñas, el bosque en Noruega es factor muy importante para su economía; importancia solo igualada por su industria pesquera y por su marina mercante. Los volúmenes aprovechados por la silvicultura de este país son mayores que los nuestros, no obstante que la superficie de sus bosques es apenas una sexta parte de la de México.

Suecia.- Ya desde los tiempos de los vikingos se exportaban productos forestales del territorio que hoy forma Suecia. Aunque este país está conceptuado en la actualidad como uno de los más importantes en lo que a industria se refiere, fué el aprovechamiento de sus bosques lo que le permitió alcanzar ese desarrollo. No obstante esa industrialización, los recursos forestales siguen siendo importante fuente de riqueza para la nación.

Los bosques suecos son los de mayor superficie dentro de los países del Norte de Europa. Están constituidos por 22.26 millones de Ha. con lo que constituyen el 54.2% de la superficie total del país. Su producción es diez veces mayor que la nuestra, aunque su área forestal es solo la mitad de la de México.

La fisonomía y las especies contenidas en los bosques de los países a que nos hemos referido son muy semejantes a las de nuestros bosques de coníferas (pinos, abetos, abedules, etc.). El área total forestal de México, comprendiendo bosques fríos, templados y tropicales es mayor a la de esos países y sin embargo ellos nos superan no solo en un mayor volumen de aprovechamiento, sino también en una mayor cali-

dad de sus productos. Mientras que en las naciones nórdicas el bosque ha sido factor fundamental para su desarrollo económico, en la nuestra solo ha contribuido a enriquecer a un pequeño grupo de privilegiados. El aprovechamiento forestal en México no ha ayudado a levantar el nivel de vida de nuestra clase rural; al contrario, solo le ha dejado tierras empobrecidas por la erosión. La destrucción de la vegetación forestal ha sido muy grande y la utilidad que hemos obtenido - muy pequeña. Aunque el consumo de productos del bosque es bajo en nuestra patria, la producción actual no alcanza a satisfacerla.

Algunas de las razones por las que nuestra silvicultura esta en situación tan desfavorable en relación con la de los países nórdicos, son las siguientes:

a) El inventario forestal es la base para toda investigación que tienda al incremento, conservación y mejor aprovechamiento de los bosques de cualquier nación, debido a los informes y datos que con ellos se obtienen: 1.- Ubicación de los macizos forestales, determinando para cada tipo de bosque su volumen y crecimiento; 2.- Clases de bosques con que se cuenta y especies que contienen; 3.- Estado de conservación; 4.- Determinación de los agentes destructores del bosque y forma de controlarlos; 5.- Potencial productivo de cada bosque; etc., etc.

En los países nórdicos ya se han elaborado tres inventarios forestales y en Finlandia y Suecia se ha iniciado otro más. Por esa razón en esas naciones se han podido des-

arrollar métodos que les permiten obtener los más altos rendimientos de su riqueza forestal, mejorándola e incrementándola al mismo tiempo. En México en cambio, no fué sino hasta el anterior sexenio cuando se inició el primer Inventario Nacional Forestal. Por esa razón, "...aunque se han hecho gran número de estimaciones, no conocemos en forma precisa la ubicación de nuestros recursos forestales, el estado que guardan, su potencialidad productiva y en general todas aquellas características que faciliten su administración, aprovechamiento e industrialización" (9). La ausencia de esos datos ha dado como resultado una política forestal indecisa por parte de nuestras autoridades, la cual no ha permitido el establecimiento de una industria forestal integrada que permita el aprovechamiento racional de nuestros bosques, sino que por el contrario, esa incertidumbre ha dado lugar a que los madereros traten de obtener el máximo de utilidad, en el menor tiempo posible y con el mínimo de inversión. Las consecuencias de esa utilización irracional han sido por una parte la destrucción acelerada de nuestros bosques y por la otra, una productividad baja en volumen y calidad.

b) Aparte de las razones señaladas, existen otras circunstancias por las que nuestra vegetación forestal produce en menor escala que la de los países de Europa del Norte. Son causas de índole natural que limitan la productividad de los bosques mexicanos. Algunas de ellas son las siguientes:

(9) Ing. Avelino B, Villa Salas, Ob. Cit., página 10.

El territorio de esos países tiene una orografía menos accidentada que la de México, por lo que la tala puede hacerse en un grado de intensidad mayor, sin que se ponga en peligro la conservación del suelo y agua. En nuestro país en cambio, lo quebrado del territorio (se ha calculado que una tercera parte tiene pendientes mayores del 25%), limita la intensidad de los aprovechamientos. Además hay que tomar en cuenta que las condiciones ecológicas de los países de Europa Septentrional, son "...por lo común más favorables que las nuestras, tanto para el crecimiento como para la regeneración de las masas".

"En efecto, la precipitación pluvial -en tesis general- es mayor, lo que favorece un más rápido crecimiento de los árboles e igualmente la regeneración natural de los mismos, facilitando en gran parte el éxito de las plantaciones -en la repoblación artificial- cuando tal cosa se juzga necesaria" (10).

Por otra parte, la constitución de los bosques nórdicos los hace comerciales por excelencia. Están constituidos por masas uniformes de coníferas y entremezclados algunos árboles de madera dura como el tiemblo y el abedul. Esa estructura permite una utilización muy provechosa, en primer lugar, porque se pueden explotar áreas restringidas y en segundo lugar, porque se puede ofrecer en el mercado un producto casi uniforme.

En nuestro país, encontramos esas características en

(10) Enrique Beltrán, Ob. Cit., página 16.

nuestros bosques fríos y templados. Sin embargo, hay que tener presente que casi la mitad del área forestal de México - está constituida por bosques de selva húmeda tropical, en los cuales si bien se encuentran productos de gran valor, - su constitución hace que su aprovechamiento sea difícil y - por tanto, su rendimiento y comerciabilidad son menores.

En nuestros bosques tropicales, la explotación no puede hacerse en áreas restringidas debido a la gran profusión de especies que contienen, cada una de las cuales tiene problemas de mercado diferentes. Los árboles útiles crecen muy diseminados, juntándose en una hectárea cuando más unas cuantas docenas de cada especie. Lo anterior obliga a hacer explotaciones en superficies muy grandes y únicamente de una o unas cuantas especies. Todo eso, aunado a las dificultades de aserrio y arrastre; a la falta de vías de comunicación; - a las enfermedades tropicales; a la humedad y al calor, hacen poco comerciales a los bosques selváticos, pues por una parte esas circunstancias impiden ofrecer una producción abundante y sostenida de sus productos y por otra, debido a que éstos tienen altos costos, los principales países consumidores les han buscado sucedáneos.

No obstante las limitaciones naturales señaladas, los especialistas en la materia han llegado a la conclusión de - que México cuenta con los recursos necesarios para ser un - país forestal de gran importancia. Con capacidad no solo para satisfacer la demanda interior, sino inclusive competir en el mercado internacional. Lo único que se requiere es que los -

utilicemos de manera inteligente y honrada. Se ha calculado que cuando se aprovechen los bosques de México conforme a su potencialidad y con una industria verdaderamente integrada, sin menoscabo del recurso se podrán cosechar anualmente 70 millones de metros cúbicos de madera con un valor de 10 mil millones de pesos "...comparable al valor de la producción petrolera actual, con la grandísima ventaja que en nuestro caso se trata de un recurso natural renovable" (11). Al anterior valor hay que agregarle el de los productos no maderables, que como las resinas, cortezas curtientes, ceras vegetales, caucho, chicle, etc., los que correctamente utilizados son también importante fuente de riqueza.

C).- LA FUNCION PRODUCTORA DE NUESTROS BOSQUES.

La función productora de los bosques de nuestro país, abastece a nuestras industrias forestales de la materia prima necesaria para su funcionamiento. Esas industrias se pueden agrupar en los ocho siguientes grupos: 1.- Industria de la madera aserrada; 2.- Industria de la Celulosa y el Papel; - - 3.- Industria de Chapa y Triplay; 4.- Industrias de la Resina y Gomo-resina; 5.- Industria de Productos de Zonas Desérticas y Semidesérticas; 6.- Industria del Carbón; 7.- Artesanías; y 8.- Pequeñas Industrias.

(11) Programa Nacional Forestal, Elaborado por la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C., México, Julio de 1964, página 9.

Los productos del bosque no solo están vinculados con las actividades forestales señaladas. Los artículos que a partir de ellos se elaboraran se relacionan con actividades tan diversas como la minería, las comunicaciones, la industria editorial, los ferrocarriles, la industria de la construcción, - la industria química, etc. Esa es una de las razones por las que la actividad forestal reviste fundamental importancia para la vida económica de México y de toda nación.

Como fuente de trabajo la silvicultura emplea una gran cantidad de gente para realizar los aprovechamientos; para -- combatir incendios y plagas; para la construcción de campamentos y vías de acceso; para la reforestación; para el transporte de los productos a los centros industriales en donde se -- les transforma. Proporciona trabajo no solo en las zonas rurales en donde se ubica la explotación, sino que también directa e indirectamente en las ciudades, en donde tienen su asiento las industrias y en donde se comercia con los productos y artículos forestales.

Por otra parte, la silvicultura contribuye a beneficiar el comercio de los países en donde se efectúa. En primer lugar el abastecer a las actividades e industrias locales de los productos y artículos forestales que requieran, evitando la importación de los mismos y por consiguiente la salida de divisas. En segundo lugar, una vez satisfecha la demanda interna, tanto los productos forestales como los artículos con ellos manufacturados, pueden colocarse en los mercados internacionales con los consiguientes beneficios para el país ex-

portador. Como ejemplo tenemos el caso citado de Finlandia, nación en la que del 80 al 90% del valor de sus exportaciones la constituyen la de sus artículos forestales.

Los principales productos maderables de México, son entre otros los siguientes: Aserrados.-- Cajas de empaque; cortes (como son tabletas, tiras, etc.); durmientes para ferrocarril; palos para escoba; vigas, tablas y tablones. Pulimentados.-- Duelas machimbre; tablas y tablones en medidas comerciales; traslape; etc. Industrializados.-- Palos para escoba torneados; palillos. Labrados.-- Duelas para tonel; durmientes de todo tipo; madera para carrocería; mangos y cabos para herramientas; etc. En rollo.-- Arboles de Navidad; barrotes para huacal; carbón vegetal; leña en raja para combustible y para elaboración de papel; pilotes para cimentación y minería; postes para cercas, líneas de transmisión y telefónicas; trozas para aserrar en medidas comerciales; trozas para la elaboración de chapa o triplay. El valor de los anteriores productos (en millares de pesos) fué: en 1961 de 682 921; en 1962 de 748 272 y en 1963 de 808 527. (12)

Los productos no maderables de nuestro país, han tenido los valores siguientes (en millares de pesos): en 1961 de 209 821; en 1962 de 194 714 y en 1963 de 133 995. Algunos de los principales son los siguientes: aguarrás; almendra; breo o colofonia; ceras vegetales (candelilla); chicle y goma de

(12) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, -- 1962-1963, Sría. de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística, México 1965, Talleres Gráficos de la Nación, página 342.

chicle; cortezas curtientes; caucho; fibras e ixtles; rizomas; palma para escobas y otros usos; frutos y semillas (13).

Otro de los artículos de nuestros bosques es el constituido por las pastas celulósicas a partir de las cuales se elabora papel, cartón y otros productos tales como papeles finos, rayón, viscosa, clarafán, cuerdas para llantas y explosivos. El volumen de esas pastas fué en 1961 de 260 090 toneladas (14).

Como ya se hizo mención en el punto anterior, nuestros recursos forestales no solo no rinden lo que debieran sino que inclusive su baja producción no permite satisfacer la demanda nacional. No obstante que el consumo de madera es muy bajo en nuestro país nos vemos precisados a realizar importaciones de este producto y sus derivados. En 1962, mientras el valor de nuestras exportaciones fue de \$ 346 999 864.00, el de las importaciones alcanzó \$ 530 737 393.00, con lo que resultó un balance desfavorable para nosotros de \$ 183 737 529.00 (15).

En lo que respecta a la producción de pastas celulósicas, la producción nacional tampoco alcanza a satisfacer la demanda interior. Del total de disponibilidades de pastas y celulosa en 1961, correspondió el 78.3% — 260,090 toneladas — a la producción nacional y el 21.7% restante — 72,309 toneladas — a las compras efectuadas en el exterior. La demanda de papel y sus productos se estimaba en 1961 en 561,137 tone-

(13) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, página 343.

(14) Nacional Financiera, S. A., Informe Anual, Correspondiente a 1961, México, 1962, página 232.

(15) Datos citados por Enrique Beltrán, Ob. Cit. página 29.

ladas, el 80% de la cual se cubrió con la producción interna y el 20% restante con importaciones (110,027 toneladas), las cuales tuvieron el valor de 303 027 (miles de pesos) (16).

Como se ilustra con los datos anteriores, la mala explotación de nuestra vegetación forestal ha traído como consecuencia una constante sangría para la economía de México, debido a las importaciones que ha sido necesario efectuar para satisfacer la demanda de sus productos, ya que es imposible prescindir de ellos por las funciones tan variadas que realizan.

Otro de los defectos de la actividad forestal de nuestro país consiste en el injusto reparto de las utilidades que arroja la explotación del bosque, la mayor parte de las cuales quedan en manos de los madereros, intermediarios y de los industriales, en tanto que el propietario del monte recibe solo una mínima parte. Siendo la clase rural la que con mayor urgencia requiere los beneficios del bosque, es quien menos provecho ha sacado de su utilización.

Los campesinos (pequeños propietarios, ejidatarios y miembros de comunidades) por estar incapacitados técnica y financieramente para la explotación racional forestal y por las trabas que las leyes y las autoridades les han puesto, se han visto en la necesidad de arrojarse en manos de contratistas inescrupulosos, que les pagan cantidades irrisorias por la tala que efectúan en sus montes. Esa situación la describe con

(16) Nacional Financiera, Ob. Cit., páginas 232, 234 y 235.

palabras sencillas pero acertadamente, Jorge Rodríguez Apodaca, ejidatario que expuso ese estado de cosas en las Audiencias Públicas convocadas por el Senado de nuestra República, para normar su criterio en la elaboración de la Ley Forestal Vigente (17).

"...varios compañeros me platicaban que de nada les sirve les haya dado tierras boscosas la Revolución, porque ellos no pueden disponer de un leño, ni de una solera ni de un orcón de su parcela y en cambio van ricos de la Capital, ponen grandes aserraderos pagándoles cualquier cosa por su monte y en poco tiempo les dejan un "peladero" que no sirve para nada y cuando alguien descubre que el bosque aquél se ha acabado, lo más natural es que le echen la culpa a los campesinos, sin ponerse a meditar que los campesinos utilizan el hacha y por muchos árboles que corte un capesino no puede compararse con las sierras de motor que llevan los dueños de los aserraderos..."

J).- LA DESFORESTACION EN MEXICO.

La utilización de los recursos forestales de nuestra patria, ha sido anárquica, irracional. La falta de apego a la técnica en los aprovechamientos, unida a otras circunstancias ha dado como resultado una muy baja producción forestal y una destrucción acelerada de nuestros bosques. Destrucción de tal

(17) Cuadernos del Senado, XLIV Legislatura del Congreso de la Unión, El Patrimonio Forestal de México, No. 6, noviembre de 1958, página 48.

magnitud, que en muchos de los casos no obstante ser el recurso renovable, se ha acabado con él, dejando en el lugar en donde tenían su asiento los suelos forestales roca yerma, inhóspita y sin valor. Y esa destrucción del bosque no solo implica la de ese recurso, implica la destrucción o la alteración de otros de vital importancia como son el suelo y el agua, los cuales son imprescindibles para la vida humana. "De la conservación de la vegetación forestal depende la conservación del suelo y del agua. En consecuencia, la desordenada utilización de los recursos forestales rompe el equilibrio ecológico existente entre el suelo, el agua y el bosque. Provocar este desequilibrio es funesto para la supervivencia humana" (18).

En México los efectos de la destrucción del bosque y las consecuencias que trae en el suelo y agua revisten una importancia mayor que en otros países, debido a lo montañoso de nuestro territorio, a su aridez y a la mala distribución que existe de las lluvias y corrientes acuíferas.

La constitución montañosa de nuestro territorio, se debe a que de las 196 589 000 Ha. que lo constituyen, una cuarta parte (55 millones de Ha.) tiene pendientes con declives mayores al 25%. En terrenos con este declive se encuentran la mayoría de nuestros bosques.

Nuestro país es árido. Del total de su superficie el 52.13% la constituyen tierras clasificadas por su baja precipitación pluvial como áridas; tierras que son improductivas

(18) Programa Nacional Forestal, Ob. Cit., página 8.

si no es mediante el riego. El 30.56% está formado por tierras semiáridas, en las que su producción está condicionada a las lluvias y temporales. Es decir, casi la totalidad de nuestro territorio (el 82.69%) es árido y semiárido, por lo que para hacerlo productivo se requieren sistemas de riego cuidadosamente planeados. El 17.31% restante, está constituido del siguiente modo: tierras semihúmedas 10.52%; tierras húmedas 6.79%. Las primeras, por lo que se refiere a su precipitación pluvial, son las que se consideran como de mayor eficacia para el desarrollo agrícola, aunque en ciertos años los períodos de sequía hacen necesario el riego auxiliar a fin de asegurar las cosechas. Las segundas, o sean las tierras húmedas, tienen una precipitación pluvial excesiva, lo que conjuntamente con la falta de vías de desagüe, hace que se limite su productividad, pues son generalmente pantanosas y sufren frecuentes inundaciones.

En lo referente al agua, encontramos que "...el régimen pluviométrico del país está determinado principalmente por su orografía, la cual origina la escasez o abundancia, así como la regular o irregular distribución de las lluvias durante el año. En general, México cuenta con lluvias escasas, irregulares y mal distribuidas..." (19). Ese carácter de escasez e irregularidad de las lluvias afecta el escurrimiento superficial del agua, debido a eso nuestros recursos

(19) Joaquín Loredo Goytortúa, Producción y Productividad - Agrícolas, México; Cincuenta Años de Revolución, I. La Economía, Fondo de Cultura Económica, México 1960, página 107.

hidrológicos son aprovechables solo en un porcentaje reducido. En algunos lugares las lluvias son abundantes, constantes y los ríos son caudalosos; en otros, las pocas lluvias solo dejan correr mezquinos arroyos. Mientras en unos el exceso de agua hace disminuir la productividad, en los otros, la carencia del elemento los hace inhábiles para la producción.

Con fundamento en los anteriores datos, se puede afirmar que nuestros suelos productivos son muy reducidos. Están limitados por una parte por la aridez y por la otra, por la excesiva humedad; el agua está mal distribuida, siendo escasa por regla general en la mayor parte del territorio, concentrándose solamente en una parte muy reducida del mismo. La orografía quebrada los limita también, pero de manera relativa, ya que si no se pueden realizar en los terrenos inclinados labores agrícolas, sí se pueden efectuar actividades silvícolas.

Los aprovechamientos de los bosques de las laderas de nuestros cerros y montañas no solo se pueden realizar, sino que deben de efectuarse, pues con ello se les transforma de improductivos en productivos. Y al darle valor al bosque, las personas y sectores vinculados con él, procurarán su cuidado y conservación, evitándose la desaparición del suelo en donde se asientan y con ello el azolvamiento de ríos y canales de riego. Pero las explotaciones deben de hacerse con apego a la técnica dasonómica, pues cuando no se hacen de esa manera, si no irracionalmente, acabando con el bosque, la función protectora desaparece y surge la erosión y con esta una cadena de funestas consecuencias.

Aunque los bosques no hacen desaparecer las inundaciones, impiden muchas de ellas y hacen menos terribles las consecuencias de las más graves. Los árboles mismos, con sus largas y esparcidas raíces, y el humus del suelo del bosque, sirven a manera de esponja para retener la lluvia y no la dejan moverse sino con alguna lentitud. Cuando desaparecen los bosques de las laderas de montañas y cerros, en especial cuando el suelo se satura, el agua corre rápidamente hacia los valles, engrosando los cauces de los ríos hasta que éstos se desbordan. Además de producir inundaciones, estas rápidas corrientes de las aguas arrastran consigo el suelo de las laderas y depositan arenas y piedras en las tierras de labor de los valles. Por otro lado, el suelo arrastrado, es depositado también en el cauce de los ríos, azolvándolos y alterando sus corrientes. Así, el suelo donde era útil como asiento de los bosques desaparece y se desplaza a lugares en donde no solamente es inútil sino perjudicial, máxime cuando la carencia de agua es grave como en nuestra patria y cuando se echan a perder costosos sistemas de irrigación.

Por lo anterior es que la correcta utilización del bosque no solo interesa a los propietarios de los terrenos forestales y a los industriales de sus productos, sino a toda la Nación, debido a que los perjuicios que ocasiona su incorrecto manejo no se restringen a los primeros, sino que afectan zonas, regiones y núcleos de población no solamente adyacentes sino también lejanos. Por otra parte la erosión no afecta únicamente a las actividades agrícolas y ganaderas, -

sino también indirectamente a la industria y consecuentemente, al comercio.

No obstante la vital importancia que tiene el bosque -- como conservador del suelo y el agua en México, debido a la -- crisis en que se encuentran estos elementos, grandes extensiones forestales han desaparecido con los consiguientes perjuicios para la economía de la Nación. Algunas de las principales -- causas de esa destrucción son las siguientes: a) La minería; b) Incendios; c) Plagas y enfermedades; d) La competencia agrícola y ganadera y, e) Una errónea política forestal.

a) La minería. -- La actividad minera fué una de las mayores causas de la deforestación en el Altiplano de nuestro país, debido a que las explotaciones demandaban una gran cantidad de madera, tanto para ademas de tiros y galerías, como -- para los procesos de beneficio de los metales y para la producción de vapor para mover las bombas y malacates.

"En la Memoria de los trabajos ejecutados por la Comisión Científica de Pachuca en el año de 1864, dirigida por el Ing. Ramón Almaraz, se encuentran datos interesantísimos que de la enorme demanda que de los bosques hacían las minas de la región, pues solamente la máquina establecida en la de San Nicolás -- o el Xacal -- requería semanariamente hasta 2500 cargas de leña de 12 arrobas cada una. No resulta, pues, exagerado -- que, en dicha obra, el Ing. José M. Romero comente amargamente la deforestación diciendo: "Pero en la sierra de Pachuca, la compañía ha talado todos los bosques cercanos para alimentar las calderas de las máquinas de vapor, para la fortifica-

ción de las minas, para las numerosas fábricas materiales y para las extensas haciendas de beneficio; la destrucción de los bosques que ha comprado a muy bajo precio la ha continuado en gran escala con marcado desprecio a las leyes vigentes sobre el particular. De aquí es que en una gran extensión de la serranía no se encuentre un arbusto, ni aún en la profundidad de las barrancas" (20).

En la actualidad, afortunadamente, la minería ya no es causa de destrucción de nuestros bosques. El empleo de la electricidad, del petróleo y otras fuentes de energía, así como nuevos elementos y técnicas de explotación, han substituído con gran ventaja el empleo de la madera, ésta sin embargo sigue siendo utilizada, pero sin que su utilización motive la destrucción del recurso como en el pasado.

b) Los Incendios Forestales.— Los incendios han sido clasificados en todos los países como el peor enemigo de los bosques. Los daños que causan son incalculables porque destruyen el renuevo natural, las semillas, la cubierta herbácea protectora del suelo, y cuando son de gran intensidad, destruyen también todo el arbolado o cuando menos lo perjudican en su crecimiento normal, conduciéndolo a un estado de debilidad tal, que su destrucción se hace inevitable.

En México, los incendios más frecuentes y destructivos se presentan generalmente en los terrenos que no están sujetos a explotación. Eso se debe a que en ellos existen —

(20) Enrique Beltrán, Los Recursos Naturales Renovables, México: 50 Años de Revolución, I. La Economía, Fondo de Cultura Económica, México 1960, páginas 4-5.

grandes cantidades de árboles secos y caídos, los que son fácil presa de las llamas. Por otra parte, en los mismos no hay brechas corta-fuegos, vigilancia y en general, medidas para prevenir los incendios y combatirlos.

Los principales orígenes del fuego en nuestras zonas forestales son los siguientes: (21)

"1. La quema del rastrojo o de la maleza de la parcela agrícola, quema de limpia, sin que el agricultor tome la más mínima precaución para impedir que el fuego se propague a la vegetación forestal".

"2. La quema del pasto seco efectuada por pastores durante la temporada de secas, con el fin de podar las gramíneas y demás plantas forrajeras, para que el brote nuevo alimente al ganado".

"3. Las fogatas prendidas por carboneros, explotadores de raíz de zacatón, arrieros, peregrinos y excursionistas sin impedir que el fuego se propague a las zonas boscosas".

Para comprender el daño que causan los incendios forestales, basta señalar que del año de 1956 al de 1960, se registraron un total de 5 223 incendios en nuestro país, los cuales afectaron una superficie de 609 582 Ha. y las pérdidas que ocasionaron fueron por \$ 31 882 347.00 (22).

(21) Plan para Combatir los Incendios Forestales en México. Revista México y sus Bosques, Órgano de la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, Época II, Núms. 4 y 5, México - Oct-Dic. 1962; Enero-Marzo 1963, página 21.

(22) Plan para Combatir los Incendios Forestales en México, Revista México y sus Bosques, página 21.

c) Plagas y Enfermedades.-- Las plagas y enfermedades destruyen nuestros recursos forestales. Aunque su origen es independiente de toda intervención humana, respecto a ellas el hombre puede intervenir en forma positiva o negativa. En forma positiva previniéndolas y combatiéndolas. En forma negativa, alterando el bosque de tal manera, que lo deje expuesto a la acción destructiva de esos factores.

En todo bosque normal encuentran abrigo y sustento -- un gran número de insectos. Algunos son benéficos y otros -- perjudiciales. "Cuando por influencia del clima o la intervención de factores artificiales (incendios, desmontes, aprovechamientos inadecuados, pastoreos excesivos, etc.), se rompe el equilibrio biológico del bosque, se origina una alteración del medio que facilita la reproducción anormalmente numerosa de insectos dañinos, con hábitos alimenticios muy voraces y -- que al desarrollarse con rapidez forman las plagas, las cuales llegan a tener una gran importancia desde el punto de -- vista económico" (23).

Algunas plagas no ocasionan la muerte de los árboles, pero los debilitan y los dejan expuestos peligrosamente a -- otros ataques, como por ejemplo, en el caso de los insectos descortezadores y barrenadores, los que dejan a los árboles en situación tal, que son fácil presa del ataque de los -- hongos, los que concluyen la labor de destrucción.

Aunque no se llevan estadísticas exactas acerca de --

(23) Humberto Moreno Noriega, Ing. Agrónomo Especialista en -- Parasitología, Generalidades Sobre Plagas Forestales de México, Rev. México y sus Bosques, Epoca II, No. I, página 26.

los daños que ocasionan las plagas forestales en nuestro país, éstas abarcan grandes regiones del territorio y han llegado a destruir grandes masas boscosas. El daño causado es importante, si se toma en consideración que no solo los árboles son destruidos, sino que al desaparecer estos, cuando no existe una buena cubierta vegetal, entran en acción los agentes de la erosión iniciándose el arrastre de los suelos.

Al igual que tratándose de los incendios forestales, el daño causado por las plagas y enfermedades, es mayor en México en los predios no sujetos a actividades silvícolas. Por ser bienes improductivos, sus propietarios no destinan los medios necesarios para su control. La Administración Pública por su parte, cuenta con recursos muy reducidos para hacerle frente en todo el territorio nacional. Hay que tomar en consideración además, que la protección contra las plagas debe ser permanente, debido a que la destrucción que ocasionan no se localiza en un período determinado de tiempo, sino durante todo el año.

d) La agricultura y la ganadería.- Estas actividades han contribuido y contribuyen en gran escala, a la destrucción de nuestras áreas forestales y a la erosión. La causa es la competencia entablada para destinar los suelos boscosos a fines agrícolas y ganaderos.

Cuando el terreno desmontado, por sus características, permite que la nueva actividad a que se destina se desarrolle de manera estable contribuyendo a la producción de alimentos y otras materias, el cambio de uso está justificado. Pero des

graciadamente, con mucha frecuencia el suelo desmontado con fines agrícolas no es adecuado para ello y en consecuencia, después de unas cuantas cosechas es abandonado por el deterioro que ha sufrido. En este último supuesto, la destrucción del bosque no está justificada: solo sirve para crear miseria y destruir la belleza del paisaje.

Lo dicho para la competencia agrícola es aplicable a la competencia de la actividad ganadera. Los bosques son destruidos, quemados muchas veces, para convertirlos en praderas que provean de alimento al ganado. El pastoreo de cabras principalmente, por los hábitos alimenticios de esos animales, son un peligro directo para el bosque, pues destruyen los renuevos, se comen los tallos de los árboles jóvenes, arrancan la cubierta herbácea...

E).- LA ERRONEA POLITICA FORESTAL

Una de las causas que más ha contribuido a la destrucción de nuestros bosques, a su baja producción y, en general, a que no exista una industria forestal integrada debidamente, es la equivocada política que en materia forestal se ha seguido.

En México ha existido la creencia generalizada, tanto en la opinión pública como en la esfera gubernamental, que los árboles que constituyen el bosque son intocables. Que el único modo eficaz de proteger el recurso es no utilizándolo.

La consecuencia de las anteriores ideas fué una legis-
lación que obstruía la explotación forestal y una política ad-
ministrativa orientada en el mismo sentido. Política guberna-
mental que imponía toda clase de trabas para la realización -
de los aprovechamientos y siempre alerta para la cancelación
de los permisos que se llegaban a otorgar; para dictar vedas;
para dar en fin, toda clase de medidas restriccionistas.

Esa actitud restriccionista, no solamente de las au-
toridades, sino del público en general, si bien tenía como -
finalidad la conservación del bosque, los efectos que con ella
se obtuvieron fueron diametralmente opuestos. No se impi-
dió la destrucción de los bosques, sino que inclusive en mu-
chos casos se aceleró ésta. Por otra parte, se hizo a un lado,
al bosque en la actividad económica con los consiguientes per-
juicios para nuestra clase campesina y para el país en gene-
ral.

Al dictarse vedas, la destrucción del bosque se acela-
ra en virtud de que como nada produce, sus propietarios no pue-
den destinar los medios técnicos y económicos para su conser-
vación y mejoramiento. La administración pública por su parte,
no puede vigilar y cuidar de los bosques de todo el país, pues
no cuenta con los medios financieros para hacerlo, ni con un
personal suficientemente numeroso. El resultado es que los bos-
ques en vez de quedar protegidos, quedan abandonados, presa fá-
cil de incendios, plagas y enfermedades.

Por otra parte, si bien no se les puede utilizar legal-
mente, no por eso cesan las explotaciones clandestinas, tanto

para satisfacer la demanda de productos en la región, como de las ciudades cercanas. Esas talas ilegales son aún más destructivas que aquellas explotaciones comerciales que se llevan a efecto con técnicas deficientes.

Debido a la actitud gubernamental señalada, en nuestra nación ha sido muy difícil aprovechar los bosques legalmente. La situación de las empresas forestales ha sido siempre muy precaria y por esa razón, ante el temor de que cualquier campaña periodística bastara para que se les suspendieran sus operaciones e inclusive, para que se les cancelara el permiso a cuyo amparo actuaban, los titulares de los mismos en muy pocas ocasiones se arriesgaban a hacer los estudios técnicos y en general, las cuantiosas inversiones requeridas por toda explotación racional y bien organizada. Por el contrario, la gran mayoría de los empresarios forestales han procurado obtener el máximo de utilidad, con la menor inversión posible y en el menor plazo, a efecto de recuperar su exigua inversión y obtener ganancias, antes de que se les cancele el permiso o se dicte una veda. Naturalmente el daño que causaban y causan al patrimonio forestal del país es enorme.

Muchas de esas talas voraces y criminales se efectuaron a la sombra de "influyentes", quienes al amparo de su situación de privilegio, en los aprovechamientos no respetaban norma de ninguna especie, fueran estas técnicas, legales o inclusive éticas. El mismo comportamiento tuvieron los empresarios que mediante el empleo de dinero contaron con la complicidad de funcionarios inmorales y antipatriotas; como -

antipatriotas son todos aquellos que guiados por el afán de fácil lucro, han destruido los bosques, defraudado al campesino y provocado la erosión.

Tanto la política forestal como la agraria han olvidado que el bosque puede ser fuente de riqueza para el campesino. Al triunfo de la Revolución la legislación agraria que se expidió con el fin de elevar la condición de nuestros hombres del campo, enfocó de modo preferente la necesidad de dotarlos de tierras, así como de los medios pecuniarios y técnicos que les permitieran realizar en ellas labores agrícolas y ganaderas, mas las labores silvícolas se ignoraron no obstante la gran cantidad de bosques existentes en las dotaciones. Mientras unos ejidos estaban dotados de tierras agrícolas y bosques, otros estaban constituidos por bosques únicamente.

Mas esos bosques de nada han servido para mejorar la economía de los ejidatarios, pues si bien por una parte poseían ricas zonas forestales, por la otra, se les obstruía el aprovechamiento de las mismas. Aún en los casos en que se les llegaba a permitir la utilización, los campesinos no la podían realizar por carecer de las cuantiosas cantidades de dinero que se requieren en los aprovechamientos, por lo que se tenían y tienen que arrojarse en manos de terceros que los explotan.

En relación con esa situación de los ejidatarios, la cual es similar a la de los pequeños propietarios, el Dr. Enrique Beltrán señala en su libro "La Batalla Forestal" (24)

(24) Ob. Cit. página 41.

lo siguiente:

"De tal manera el bosque, que pudo haber sido dadas - las peculiaridades de nuestra patria, una de las mayores riquezas en muchos ejidos, se convirtió en capital improductivo, o fué entregado a manos ajenas que lo destruían con la inconsciencia de quien acaba lo que no es suyo, mientras daban sólo migajas de sus crecidas ganancias a los campesinos".

"Por ello el ejidatario, siempre que era posible, cortaba un árbol clandestinamente, puesto que se le negaba el -- permiso correspondiente, y vendía fraudulentamente el producto obtenido -- clásicamente la viga, el morillo, la leña o el carbón de fácil manejo --, recurriendo cuando era necesario - al soborno de los encargados de la vigilancia forestal".

"Cuando no podía comerciar con la madera, no por ello dejaba de derribar el árbol cada vez que tenía posibilidad de hacerlo, para ir dejando libre un pequeño espacio que dedicar a sus siembras, aunque muchas veces éstas, por las condiciones del suelo y el clima en que se practicaban, no producían mayores rendimientos y frecuentemente tenían que ser abandonadas después de unas cuantas cosechas raquíticas".

La actitud restriccionista en materia forestal se explica por el desconocimiento del problema en el pasado. Se -- veía que nuestros bosques eran destruidos cada vez en mayor -- grado y se pensó que el modo de acabar con esa destrucción -- era restringiendo su utilización. La experiencia ha demostrado lo equivocado de esa política.

El ingeniero Hans G. Winkelman, Director de la Ofici

na Forestal de Suiza, durante la visita que hizo a nuestro país el pasado año invitado por la FAO expresó lo siguiente: (25)

"El árbol como el organismo humano, tiene un ciclo de vida y su etapa de madurez cuando debe ser aprovechado, pues de lo contrario se pierde irremisiblemente".

"La protección de los bosques lleva implícita la planeación de una correcta utilización del recurso, y procurar -- que siempre haya renovación de árboles, de modo que se tengan, zonas de árboles jóvenes, otros de edad media y un tercer grupo de árboles adultos, listos para su aprovechamiento".

Reconoció que el gobierno mexicano ha sido enérgico -- en la aplicación de medidas proteccionistas de los bosques y eficaz en sus procedimientos para restaurar y ampliar las -- áreas forestales. Más dijo no entender como medidas proteccio-- nistas del bosque la aplicación de vedas totales.

Como se señaló al principio de este capítulo los recursos forestales son renovables sujetos a zona crítica, por lo que se les puede utilizar indefinidamente siempre y cuando las explotaciones se apeguen a la técnica. Por tanto, la conservación y utilización del bosque son complementarias; la -- una no se opone a la otra.

La política forestal en nuestro país debe de tener -- presente que la no utilización de un recurso carece de senti--

(25) Revista "Bosques", Organo del Servicio Forestal Mexicano, Publicación del Departamento de Divulgación y Propaganda de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, julio de 1965, Vol. III, No. 1, páginas 34-35.

do, pues pierde la calidad de tal. Los recursos deben de ser utilizados, máxime cuando son renovables como el bosque, pues su aprovechamiento los hace útiles para elevar el nivel de la vida de los habitantes de las regiones boscosas, para satisfacer la demanda nacional de productos forestales y para contribuir en general al fortalecimiento económico de la nación.

Por otra parte, como hemos visto la no utilización no ayuda a la conservación del bosque, en cambio su aprovechamiento no solo ayuda a conservarlo, sino inclusive a su incremento y mejoramiento.

La utilización le dá al bosque un valor tangible y por lo tanto sus propietarios y poseedores se preocupan por cuidarlo y conservarlo. No buscan darle un destino diferente al suelo que lo sustenta, con lo que se evita su destrucción y la de otros recursos que protege como el suelo y el agua. Además, la misma explotación provee de los medios necesarios para su conservación y mejoramiento.

F).- LA FUNCION DE LOS PARQUES NACIONALES.

La función productiva y la función conservadora de otros recursos son las dos funciones más importantes de la vegetación forestal, pero no las únicas. Existe otra de gran valor también, no tanto económico, sino primordialmente social. Esta tercera función es la recreativa, pues el bosque es tam

bien un recurso escénico.

El habitante de las grandes ciudades de la actualidad, se ve obligado a perder contacto con la naturaleza y con ello los beneficios que para su salud y estabilidad emocional le proporciona. Sus ojos no contemplan otro paisaje que aquel -- constituido por la humana creación: centros habitacionales; -- complejos industriales y comerciales, vías de comunicación, -- vehículos, etc. El aire que respira no es puro, está mezclado con vapores y residuos industriales; con gases de automóviles y camiones. Por otra parte, está sujeto a un continuo estado de tensión y de ansiedad, por las especiales características de la época actual. Todo lo cual contribuye a crearle estados patológicos en lo físico y en lo moral, perjudiciales no solo para el individuo, sino para la sociedad en que vive.

Por las causas anteriores los gobiernos de casi todos los países se han preocupado por buscar los medios que permitan a su población urbana, encontrar periódicamente diversión al aire libre y en contacto con la naturaleza, a efecto de -- que se encuentre sana, apta para dedicarse a actividades -- productivas.

Uno de esos medios lo constituyen los Parques Nacionales, los cuales son zonas boscosas de gran belleza natural, a las que se les preserva de toda transformación con fines utilitarios y en las que solo se efectúan aquellas necesarias pa ra su mejor funcionamiento, como son vías de acceso, refugios, instalaciones sanitarias, locales para los elementos de administración y vigilancia, etc.

Las finalidades de la recreación que se efectúa en los Parques Nacionales, pueden resumirse en lograr el mejoramiento físico y cultural de los habitantes del país, como sigue: (26)

"a) El mejoramiento físico a través de la práctica de deportes, entre los que se cuentan el alpinismo, excursionismo, la natación, los juegos, la equitación, el remo, el automovilismo, el arquerismo, la pesca deportiva, el acampamiento, la cacería y la plantación de árboles;"

"b) El mejoramiento cultural con el que se obtiene conocimiento e inspiración a través del estudio de la flora, estudio de la fauna, la contemplación de la Naturaleza en sus más bellas manifestaciones, la práctica de la pintura y fotografía reproduciendo las bellezas naturales."

La aceptación de los Parques Nacionales puede decirse que ha sido mundial. Los Estados Unidos destacan en este campo, por una parte debido a lo atractivo de sus bosques, pero principalmente porque pueden destinar un crecido presupuesto para dotarlos de instalaciones y vías de acceso, así como de los elementos y medios necesarios para su manejo y conservación.

En México contamos con alrededor de cincuenta Parques Nacionales, los cuales desgraciadamente no cumplen plenamente su cometido. Las causas son entre otras las siguientes:

(26) Daniel F. Galicia, Parques Nacionales, Su Función Recreativa, Revista Bosques, Organó del Servicio Forestal Mexicano, México, Julio de 1965, página 5.

a) Lo raquítico del presupuesto destinado a instalaciones y a administración, ha hecho por una parte que sea realmente exiguo el personal encargado de su vigilancia y conservación. Por la otra, ha impedido la construcción y mantenimiento de instalaciones y vías de acceso, ambas cosas indispensables para que cumplan con su función.

b) Por otra parte, muchos de los predios en que están establecidos los Parques Nacionales "...comprenden dentro de sus límites terrenos de propiedad ejidal o particular, que se siguen explotando con fines agrícolas o para la extracción de maderas o para el pastoreo, cosas todas inconcebibles de llevarse a cabo en un parque nacional. Casi ninguno tiene sus límites claramente establecidos, y muy pocos cuentan con planos detallados." (27)

Aunque el objetivo principal de los Parques Nacionales no es económico, debidamente planeados pueden ser importante fuente de ingreso para los campesinos moradores de la región en donde se encuentran, ya que pueden convertirse en centros turísticos no solo nacionales, sino inclusive internacionales cuando lo amerite su belleza y cuenten con las instalaciones y servicios propios a sus funciones.

Otra de las ventajas de los Parques Nacionales consiste en que al ser preservados de toda utilización con fines industriales, se les deja como una importante reserva y se permite que realicen plenamente su función como conservadores de otros recursos y ejerzan benéfica influencia en el clima de las zonas vecinas.

(27) Enrique Beltrán, Los Recursos Naturales Renovables. Ob. cit., página 20.

CAPITULO SEGUNDO

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY
FORESTAL

CAPITULO II

" ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FORESTAL."

A).- ANTECEDENTES HISTORICOS.

No se tiene noticia de que durante la época precolonial en el territorio que hoy forma nuestro país, hayan existido disposiciones que regulasen los recursos forestales. Esto se debió posiblemente al desconocimiento de la importancia que reviste la correcta conservación y utilización de los bosques. Por otra parte, no existió una gran necesidad de reglamentar el aprovechamiento de estos recursos en virtud de la gran cantidad de bosques y praderas existentes en relación con lo pequeño de la demanda. Lo que protegió nuestra riqueza forestal en esa época, fué que la mayoría de los bosques no eran fácilmente accesibles y a que la técnica de entonces no permitía explotaciones intensivas.

En Europa en cambio, la mayor presión demográfica, la necesidad de destinar suelos a fines agrícolas y ganaderos, y la mayor utilización de los productos del bosque, motivaron la reglamentación de su uso a fin de conservarlos, pues muchos eran los que ya habían sido extinguidos.

Por tanto, no fué sino hasta después de conquistado nuestro territorio por los españoles y establecida la Colonia, cuando se reglamentaron las explotaciones de nuestros montes, por disposiciones existentes en la Península aplicadas en la Nueva España y por otras, dictadas para las tierras descubiertas. Unas y otras

tenían como finalidad reglamentar la utilización forestal, poniendo especial atención en salvaguardar el uso comunal de bosques y pastos, incluyéndose también, disposiciones protectoras de estos recursos.

Uno de los más importantes documentos es una Pragmática de los Reyes Católicos, expedida en 1496, en la que se prohíbe la tala de los montes de ciudades villas y lugares, y en la que se ordena que para la provisión de leña no se han de cortar árboles enteros, sino solamente ramas que puedan reponerse.

En el año de 1510, se dictó una de las tantas disposiciones tendientes a proteger a nuestros indios de los abusos de los peninsulares, en la que se decretaba que los montes de frutos silvestres fueran comunes a indios y españoles.

El Emperador Carlos V, en el año de 1518, a efecto de detener los avances de la deforestación que ya desde aquellos tiempos comenzaba a asolar nuestro territorio, ordenó que los vecinos de los pueblos procedieran a realizar plantaciones de árboles, con lo que se vinieron a implantar las tareas de reforestación.

La Ordenanza General de montes y plantíos, expedida en el año de 1748 durante el reinado de Felipe V, tuvo una gran importancia, pues por una parte recopiló los preceptos legales que fragmentariamente se habían dado con anterioridad para la protección de los bosques y por la otra, agregó nuevas y atinadas medidas con ese fin.

Las anteriores son algunas de las disposiciones que durante la Colonia regularon los bosques de nuestro país, las que no fueron cumplidas en su mayoría. No obstante, la destrucción de los bosques no revistió grandes proporciones pues estaban pro

tegidos por la falta de caminos, por su situación las más de las veces inaccesible y por lo escaso de la presión demográfica de ese tiempo así como por la casi nula competencia de la agricultura y ganadería en el destino de los suelos.

Alcanzada la Independencia por nuestro pueblo, los gobiernos poca atención prestaron a la reglamentación de los bosques pues la urgente integración y unificación política de la Nación, amenazada por constantes luchas internas les acaparaba la atención. Sin embargo, encontramos algunas disposiciones forestales, entre otra la de 1827 que decretaba la libre importación de maderas para beneficio de las poblaciones litorales. Durante esa época se dictaron otras normas en forma de circulares, leyes y decretos, en relación con la materia forestal. Algunas de ellas se referían a la necesidad de solicitar permisos para el establecimiento de aserraderos, otras mas, prohibían la venta de leña en los mercados y establecían la necesidad de autorización para el corte de árboles. También las había referentes a los ingresos que por impuesto a la explotación forestal percibía el erario.

En 1861, siendo Secretario de Fomento el ilustre Ignacio Ramírez, se expidió el primer Reglamento de corte de árboles en terrenos nacionales, con el cual se marca al decir de algunos estudiosos, el inicio del Servicio Forestal Mexicano (28)

Durante el imperio de Maximiliano, el químico Leopoldo Río de la Loza se avocó al estudio del problema creado por la tala de nuestros bosques y por la exportación de maderas. Con base en sus estudios formuló un "Proyecto de Ordenanzas de bosques, de

(28) Enrique Beltrán, Los Recursos Naturales Renovables. ob. cit. Pág. 14.

arboledas y de exportación de maderas" el cual se supone debe haber sido elaborado en los años de 1864 o 1865, ignorándose si llegó a implantarse o no.

Otras normas legislativas de importancia con relación a los bosques se dictaron durante el pasado siglo, en los años de 1881, 1888 y 1894. En el año de 1893 se establecieron en la Escuela de Agricultura los estudios de silvicultura, dasometría y repoblación forestal, con lo que se sentaron las bases para un mejor conocimiento de nuestros recursos forestales y por tanto, de una legislación mas acorde con la realidad.

En ese mismo año de 1893, en circular expedida por la Secretaría de Fomento, se recomienda a los ayuntamientos celebrar el día del árbol, debiéndose celebrar el 10. de noviembre cuando se tratara de plantar especies que invernan, y el primero de julio, para aquellas que enraizan con las lluvias.

Sin embargo no fué sino hasta el presente siglo, cuando se señaló y comprendió en nuestro país, en toda su extensión la importancia de los recursos forestales como fuente económica y cuando se señaló de manera enfática la necesidad de reglamentarlos, para asegurar su máxima utilidad y evitar los problemas que acarrea su destrucción.

La reglamentación forestal dictada antes del presente siglo era fragmentaria y las mas de las veces no acorde con la realidad; por otra parte, no existían órganos de la administración encargados en especial de atender el correcto manejo de los bosques. Fué el ingeniero don Miguel Angel de Quevedo, con justicia llamado "El Apóstol del Arbol", quien en las primeras décadas de la actual centuria señaló la necesidad de proteger debida

mente nuestros bosques mediante leyes y organismos adecuados.

En atención a las propuestas del ingeniero de Quevedo y de sus muchos esfuerzos, fué que en septiembre de 1904 - se creó como dependencia de la Secretaría de Fomento la Junta Central de Bosques y Arbolados de la República Mexicana. Esta Junta fué suprimida en julio de 1910, al crearse el Departamento de Bosques como dependencia de la Dirección General de Agricultura.

Durante el período del General Lázaro Cárdenas, se separó de la Secretaría de Agricultura el ramo de bosques con la finalidad de integrar por decreto publicado en el D. O. del 31 de diciembre de 1934, el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca.

El Departamento Autónomo trabajó activamente y en 1936 se creó el Instituto de Investigación y Enseñanza Forestal y de Caza y Pesca. Sin embargo, la duración de este Departamento fue muy corta pues desapareció en 1940, pasando los asuntos de pesca a la competencia del entonces Departamento de Marina y las restantes, a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Agricultura, quien las ejercía a través de la Dirección General Forestal y de Caza.

Ha sido únicamente durante el tiempo en que existió el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca, que el órgano encargado de los asuntos forestales ha tenido autonomía administrativa.

La Dirección General Forestal y de Caza, fué suprimida en el año de 1951 y sustituida por una dependencia de mayor jerarquía burocrática, siendo esta la Subsecretaría de Recursos -

Forestales y de Caza que hasta la fecha funciona con la denominación actual de Subsecretaría Forestal y de Fauna, por acuerdo publicado en el D.O. de 30 de julio de 1964.

Nos referiremos ahora a las diversas leyes forestales que a partir del triunfo de la Revolución se han expedido, con base en los ideales y preceptos contenidos en la Constitución de 1917.

En las Constituciones que con anterioridad a la vigente han regido la vida política y jurídica de nuestro país, no se establecía como en la actual, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En el párrafo tercero del Art. 27 Constitucional no únicamente se establece esa facultad, sino que se señalan los objetivos o fines de esa regulación, los cuales son por una parte hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y por otra, cuidar de la conservación de esos recursos. En las diversas leyes forestales que a partir de 1926 se han expedido encontramos los fines señalados por la Constitución.

El 29 de diciembre de 1925, el entonces Presidente de la República Plutarco Elías Calles, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de Decreto para que se le otorgaran facultades extraordinarias para expedir las leyes: Forestal, de Colonización, y Reglamentaria del párrafo 12 del artículo 27 Constitucional. El proyecto de Decreto fué aprobado con dispensa de trámites por la Cámara de Senadores, en la sesión del 30 de diciembre de ese año de 1925, es decir, al día siguiente de haber sido presentado en la Cámara de Diputados. La iniciativa se fundaba en lo siguiente:

"Es urgente que las referidas leyes, por la importancia

de las materias a que se contraen, se pongan en vigor en marzo próximo venidero, y los resultados de su aplicación los podrán apreciar los H. miembros de las Cámaras Colegisladoras al abrirse el nuevo período de sesiones, para que, en su caso, se corrijan las deficiencias que las leyes en cuestión puedan presentar." (29).

Fué así como nació la primera Ley Forestal la cual fué publicada el 24 de abril de 1926. En su articulado se vino a satisfacer la imperiosa necesidad de que el Estado interviniera regulando jurídicamente la explotación de nuestro patrimonio boscoso, señalándose en su artículo 1o. que el objeto de la ley era: "regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal." El reglamento de esta ley se publicó en el diario oficial de 19 de octubre de 1927.

La importancia de esta Ley radica en que es el primer Ordenamiento forestal expedido con base en las ideas establecidas en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Ideas que vienen a establecer que la propiedad de las tierras y aguas del territorio mexicano, corresponde originariamente a la Nación, quien al transmitirla a los particulares crea la propiedad privada; pero no una propiedad concebida en los términos de las doctrinas individualistas, sino afecta a una función social y por ende, sujeta a las modalidades dictadas por el interés público. La Ley Forestal Calles, es también la primera legislación silvícola que se expidió sustentada en la facultad consagrada en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, por la que se autoriza al Estado, regular la conservación y aprovechamiento de los elementos naturales.

Conforme a esta ley, la materia forestal era de competencia de la Federación y el Ejecutivo de la Unión, ejercitaba sus atribuciones por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Las autoridades estatales y municipales, solo tenían el carácter de auxiliares de las autoridades forestales federales (Arts. 41 y 42).

Las primeras modificaciones que se hicieron a esta ley fueron hechas siete años después de su publicación, el 23 de diciembre de 1933, en que se reformaron los artículos 32 y 44. A partir de entonces se le hicieron reformas en 1937, en 1938 y en 1939.

A iniciativa del Presidente Avila Camacho, el 11 de noviembre de 1942 fue propuesta al Senado el proyecto de la que sería la segunda Ley Forestal. El proyecto fué aprobado el 31 de diciembre del mismo año y promulgada la ley, el 17 de marzo del siguiente año. Su reglamento fué expedido hasta el año de 1944 publicándose en el diario oficial del 28 de junio de ese año.

Esta Ley resultó en muchos aspectos similar a la que derogó aunque con algunas diferencias. Su objeto es en principio idéntico al de la ley anterior pues se establece que será: "reglamentar, proteger, y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal y de los productos que de ella se deriven". (Art. 1o.). Como se vé, se amplió el objeto de la ley a regular los productos de la vegetación forestal; objeto que la ley de 1926 no señalaba. Sujeto a las disposiciones en ella contenidas, así como a las de su reglamento (Art. 4o), a los propietarios o poseedores de predios de vegetación forestal, quienes solamente con sujeción a las dispo-

siciones forestales podían disponer de los productos y sub-productos que de dicha vegetación se derivaran. Quedaban sujetos también a la ley, todos los terrenos con vegetación forestal, así como aquellos que, por su fuerte pendiente y otras causas, fueren impropios para cultivos agrícolas o corrieran el peligro de degradarse al suprimirse la vegetación forestal.

Es en esta ley en donde por primera vez se establece el sistema de unidades forestales de explotación industrial, - declarando en su artículo sexto de utilidad pública su constitución. En lo referente a los aprovechamientos comerciales forestales en tierras ejidales y comunales, se señala que no se harán sino solamente en el caso de que haya acuerdo de la mayoría de sus pobladores, expresada por conducto de los comisariados ejidales o de bienes comunales (Art. 9o).

En la ley de 1942 se le siguen encomendando a la Secretaría de Agricultura y Fomento la administración del Servicio Forestal (Art. 49). Como órgano consultivo se creó el Consejo Técnico Forestal, integrado por el titular de la Secretaría de Agricultura, por el Director General Forestal y de Caza, por representantes de las Secretarías de Hacienda y Economía, así como - por tres representantes de algunas de las industrias forestales, los que serían designados por el Presidente de la República - - (Art. 13). Las facultades de este organismo no se llegaron a establecer.

Se creó también el Registro Público de la Propiedad Forestal, a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento (Art. - 53), el cual jamás llegó a funcionar.

En la ley se dictaron normas protectoras del bosque co-

mo las relativas a sanidad forestal y control y combate de incendios. Se establecieron las vedas como medida protectora del bosque, las cuales se instauraban (Art. 28) por la Secretaría de Agricultura previo dictamen técnico de la Dirección Forestal, en los casos en que estuviera en peligro de agotarse la vegetación forestal en determinada zona. Con base en el dictamen técnico de dos especialistas de la Dirección Forestal, previo acuerdo presidencial, se podían realizar aprovechamientos de maderas muertas en las zonas vedadas, así como cortes de aclareo, cuando la abundancia de la vegetación lo hiciera indispensable para la conservación del bosque o cuando plagas y enfermedades, reclamaran la destrucción de las plantas enfermas. Estos aprovechamientos debían ser realizados bajo la vigilancia directa de la Dirección Forestal (Art. 29).

Asimismo, se tuvo presente la función turística del bosque previéndose la creación y funcionamiento de parques nacionales e internacionales (Arts. 24 y 28). Se tomó en consideración también el factor decisivo del bosque como conservador de otros recursos, conteniendo la ley para ese fin normas reguladoras de la reforestación y de las reservas forestales. A estas últimas se les señalaba como fin el proteger el suelo y agua (Arts. 14, 19, 20).

La Ley contiene en sus tres últimos capítulos, disposiciones en relación con el régimen impositivo y con los delitos y faltas forestales, así como a las franquicias administrativas en la explotación forestal en favor de los campesinos indigentes.

La Ley Avila Camacho antes de su derogación sufrió múltiples reformas, habiéndose casi reestructurado en su mayor parte, cuando en 1948 se reformaron 16 de los 78 artículos que la consti

tuían.

La tercera ley forestal fue propuesta al Senado por el Presidente Miguel Alemán, el 24 de diciembre de 1947, en que la XL Legislatura la aprobó con dispensa de trámites, siendo publicada el 10 de enero de 1948. El reglamento de esta ley fué expedido el 12 de julio de 1950 y publicado el 15 de septiembre de ese año.

Esta ley a diferencia de las anteriores no habla del objeto de la ley, sino que en su artículo 1o. establecía que es de interés público: la conservación, mejoramiento y repoblación forestal en el territorio nacional, para la consecución de las finalidades siguientes: evitar la erosión de los suelos; favorecer las condiciones de las cuencas hidrográficas; conservar y embellecer los centros turísticos y de recreo, principalmente si tienen la categoría de parques nacionales o internacionales; conservar y preservar las condiciones climáticas de las diversas regiones del territorio; resguardar las ciudades de tolvaneras, inundaciones; proteger las vías de comunicación de los vientos; en general, conservar e incrementar nuestras existencias forestales de especies útiles para las necesidades de las diversas industrias que emplean sus productos primarios y secundarios o derivados, como materias primas.

Como puede apreciarse en lo dispuesto en el artículo 1o., en este Ordenamiento se tuvo presente la triple función de los recursos forestales, ya que a fin de cuentas lo que se declara de utilidad pública no es otra cosa que la realización de las funciones conservadora, productiva y de recreación.

En el artículo 2o. se señala que solo se autorizarán -- cortas y en su caso, la obligación de practicarlas, cuando técni

camente sean indicadas para obtener el máximo beneficio del monte sin dañar su potencialidad productiva, según sean las especies, la naturaleza de las masas y el estado del bosque.

Se establece al igual que en la ley anterior, que es de utilidad pública la constitución, mediante decreto, de Unidades Industriales de Explotación Forestal, tanto sobre montes nacionales como de propiedad privada, con el fin de abastecer de materias primas a las industrias, previa opinión de la Secretaría de Economía. La extensión de las zonas de abastecimiento, la localización de las mismas, la determinación de los productos primarios o derivados que han de aprovecharse y el destino de los mismos, era fijado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Se establecía que las Unidades estarían regidas por reglamentos especiales en los que se respetaría siempre lo dispuesto por el artículo 2o. Si dentro de la zona de abastecimiento de las unidades se encontraban ubicados montes ejidales o comunales se disponía que se le diera a la Dirección de Organización Agraria Ejidal, la intervención correspondiente, para cuidar de los intereses de los respectivos núcleos de población (Art.13).

En el artículo 17 se imponía a las empresas de transportes terrestres, marítimos o aéreos la obligación de no recibir para su embarque o transportación, productos que no estuvieran amparados por la documentación forestal correspondiente. Igualmente debían proporcionar a solicitud de las autoridades competentes, los datos de los transportes de productos forestales que hubieren efectuado o de los que no efectuaren por faltarles la documentación necesaria.

El Servicio Forestal, al igual que en la legislación anterior, se señaló a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ga-

nadería quien tenía la obligación de cuidar en los términos de la ley y de su reglamento; el que la riqueza silvícola de la República se conservara e incrementase para lograr los fines de utilidad pública señalados en el artículo 10. (Art. 18). Como dependencia de la Secretaría de Agricultura se creó el Consejo Nacional Forestal integrado por los titulares de diversas Secretarías y por el del Departamento Agrario (Art. 19). En el artículo 20 se previene que en el reglamento interior del Consejo Nacional Forestal, se establecerá la forma de creación de Consejos Forestales Locales, debiendo existir uno en cada Entidad federativa. -- Los Consejos Locales deberían estar integrados por el gobernador como presidente, o por quien hiciera sus veces y por 3 vocales, quienes debían ser funcionarios de cualquiera de las Dependencias representadas en el Consejo Nacional, con adscripción a la Entidad de que se tratara. A su vez, cada Consejo Local debía organizar Delegaciones Forestales en cada cabecera municipal (Art. 20).

Las funciones encomendadas por la ley al Consejo Nacional Forestal (Art. 21), eran las siguientes:

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

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

III.- Resolver las consultas que le formularan los Consejos Locales; y

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

El órgano encargado de la ejecución de los programas y acuerdos del Consejo Nacional Forestal, era la Dirección General Forestal, el cual estaba obligado además, a prestar toda clase de informes y asesoramiento técnico a través de sus oficinas.

Aparte de las disposiciones que hemos señalado, en la ley se dictaron una serie de normas tendientes a la protección e incremento de los recursos forestales, comprendiendo éstas control y combate de incendios, plagas y enfermedades, establecimiento de viveros. Además, se previó la formación de un catastro forestal. También se contenían preceptos referentes a las infracciones y delitos forestales.

Por reformas de 26 de diciembre de 1951, 15 de los artículos de la ley fueron modificados para suprimir el Consejo Nacional Forestal, reintegrando sus funciones a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y transmitiendo el fondo forestal al Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Las últimas reformas de la Ley Forestal Alemán, antes de ser derogada por la vigente, fueron aprobadas por el Senado de la República el 31 de octubre de 1957, durante el gobierno de Ruiz Cortines.

B).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA LEGISLAR EN MATERIA FORESTAL Y COMPETENCIA DE LA FEDERACION PARA HACERLO.

Antes de referirnos a las normas e instituciones contenidas en la ley forestal vigente, haremos un paréntesis para establecer el fundamento constitucional del Estado para legislar en materia forestal, así como de que esta facultad sea ejercitada por medio del legislativo federal y no por el de las Entidades federativas. El hacer esto tiene como fin, fundar la constitucio

nalidad de la ley forestal actual y de las que con anterioridad se han dictado a partir de la Constitución de 1917.

"El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional -dice Miguel Lanz Duret- es la supremacía de la Constitución. Ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus Entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, - ya sean órganos del Gobierno local, son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley Fundamental establece". (30)

La supremacía de la Constitución se encuentra establecida en su artículo 133, en el que se señala que:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán 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."

Nuestra Constitución como la de todo Estado donde impera la legalidad, a efecto de impedir el abuso del poder se sustenta, según señala Felipe Tena Ramírez, en dos principios capitales: 1o.- La libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del estado para restringirla es limitada en principio; 2o.- Como complemento indispensable del pos

(30) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, Quinta Edición, revisada y anotada en 1959 con arreglo a la legislación vigente por el Lic. Roberto Castroviado Gil, Norgis Editores, - S. A., México 1959, P. 1.

tulado anterior, es preciso que el poder del Estado se encierre en un sistema de competencias (31).

En nuestra Constitución el primer principio se encuentra en la parte llamada dogmática que es la constituida por los 29 artículos que forman su capítulo primero, en donde se establecen los derechos fundamentales del individuo o garantías individuales, los que vienen a ser genéricamente, derechos que expresamente se sustraen de la invasión del Estado y que por ende, este debe respetar. El segundo principio aparece consagrado en la parte de nuestra Constitución denominada orgánica o, sea, --- aquella en que se organiza al poder público y se señalan sus facultades. Esta parte corresponde a todo el título tercero, desde el Art. 49 hasta el 107.

Siendo la Constitución la ley suprema y siendo en ella en donde se señalan los órganos del Estado y sus respectivas - competencias, a efecto de que la legislación forestal no sea - inconstitucional y por tanto válida, se requiere que el Estado esté facultado para expedirla y que lo haga por conducto del - órgano competente, así como que las normas dictadas, no afecten los derechos fundamentales del individuo.

La constitucionalidad de la ley forestal es de gran - importancia pues de no existir ésta, se violarían los derechos fundamentales del individuo y el cumplimiento de las disposiciones forestales se vería obstruido al alegarse por los obligados su anticonstitucionalidad. Pues si se forzara el cumplimiento - no obstante la falta de constitucionalidad, nuestro país pasaría

(31) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Ediciones Porrúa, S. A., México 1964, - Pág. 20.

de un Estado de derecho que es, a uno de incertidumbre jurídica y arbitrariedad.

No basta pues, expedir un conjunto de buenas normas - para proteger y promover la correcta utilización de nuestros - bosques. Se requiere que la legislación pueda hacerse cumplir por el Estado y eso solo puede acontecer, cuando la legislación está apegada a la constitución y al orden jurídico que de ella se deriva.

En el artículo 27 constitucional es en donde encontramos la facultad del Estado para legislar en materia forestal. Es en la primera parte del párrafo 3o. del Art. 27 constitucional en donde se asienta que:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta 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."

Consideramos que en la parte transcrita del artículo - 27, es en donde tiene su fundamento constitucional la facultad - del Estado para legislar, por lo siguiente:

a).- En primer lugar, al facultarse a la Nación para - 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, se le está facultando para dictar la legislación por medio de la cual se - haga dicha regulación. Pues conforme a nuestro régimen constitucional esa regulación por parte del Estado, solo puede realizar-

se mediante actos material y formalmente legislativos; es decir, mediante normas jurídicas generales y que éstas sean dictadas - por el órgano facultado para hacerlo, ó, sea, por el legislativo (local o federal). Si la reglamentación se hiciera mediante normas privativas, se violaría el artículo 13 constitucional, - aunque las normas dictadas provinieran del Poder Legislativo. Si las normas, aunque generales provinieran de un Poder diferente - al Legislativo, se violaría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, pues el único poder - facultado para legislar en nuestro país es el Legislativo, ya - sea federal o local, cada uno en las materias de su competencia.

b).- En segundo lugar, si al facultarse a la Nación para regular los elementos naturales susceptibles de apropiación, se le está facultando para expedir la legislación necesaria al efecto, debemos concluir que está facultada para legislar en materia forestal, puesto que los recursos forestales son elementos naturales susceptibles de apropiación. Los recursos forestales - son elementos naturales susceptibles de apropiación tanto por su naturaleza como por permitirlo el orden jurídico; por permitirlo su naturaleza, ya que su constitución física permite el que sean poseídos exclusivamente por uno o varios individuos, lo cual no sucede con otros elementos naturales, como por ejemplo tratándose de los cuerpos celestes, de los vientos, del espacio aéreo. Jurídicamente también son susceptibles de apropiación y de reducción a propiedad individual, puesto que no son bienes clasificables - dentro de los que la constitución señala como del dominio directo de la Nación (artículo 27, párrafos 4o. y 5o), los cuales son inalienables e imprescriptibles y por tanto, irreductibles a propiedad particular; no susceptibles de apropiación por los individuos,

sino reservado su dominio a la Nación misma.

Hemos visto que el Estado Mexicano está facultado para legislar en materia forestal, corresponde ahora señalar si el expedir esa legislación es competencia de la Federación o de las Entidades federativas. Tanto la ley vigente como las que le han precedido, han sido expedidas por el Congreso de la Nación. Sin embargo, en el artículo 73 constitucional que es en donde se señalan las facultades del Congreso de la Unión no aparece la de legislar en materia forestal, por lo que surge la duda de la constitucionalidad de las leyes forestales dictadas, por la posible incompetencia del órgano del que han emanado.

El Estado Mexicano es un estado federal, surgiendo por tal motivo el problema de las competencias entre los órganos centrales y los gobiernos de las entidades miembros. En el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental se establece que: "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."

Tena Ramírez expresa que: "En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central." (32)

En la Constitución mexicana se establece ese sistema de competencias entre los Poderes Federales y los Poderes Locales, -

(32) Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 116.

pues en su artículo 41 se señala 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."

En virtud de que nuestro sistema constitucional ha estado influenciado por el Federalismo Norteamericano, es que nuestra Constitución parte del supuesto de que la Federación Mexicana, nació de un pacto de estados preexistentes que delegaban - ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, de tal manera que la Federación estuviera facultada únicamente para realizar lo que expresamente se le señalara en la Constitución, quedando el resto de las facultades no consignadas a estos poderes, a favor de la competencia de los poderes de los Estados federados. A la luz de éstas ideas se estableció en el artículo 124 de la Constitución lo siguiente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

"Tenemos, pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los Poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (ac-

tualmente la fracción XXX), que consagra las comunmente llamadas facultades implícitas." (33)

Ahora bien, para determinar si la legislación forestal es de la competencia de la Federación o de los Estados miembros, habrá que analizar si el Congreso de la Unión está facultado de manera expresa o implícita para legislar en dicha materia. En caso de que así sea, la legislación forestal será de carácter federal y por tanto de aplicación en todo el territorio nacional, siendo constitucionales por ende, las leyes forestales que se han dictado. En caso contrario, será de carácter local por aplicación del artículo 124, debiendo ser expedida por las legislaturas de los Estados y de aplicación circunscrita el territorio de los mismos.

Dentro de las facultades que expresamente se atribuyen al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución, no aparece la de legislar en materia forestal, por lo que podría pensarse que es una materia cuya competencia ha sido reservada al gobierno de las Entidades federativas. Sin embargo, como hemos señalado, existen las facultades implícitas consagradas en la última fracción del artículo 73, en la que se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (las que se señalan al Congreso de la Unión a lo largo del artículo 73) y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión."

Consideramos que la facultad de la Federación para legislar en materia forestal, es una facultad implícita, pues cabe

(33) Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 119.

dentro del supuesto de la fracción XXX del artículo 73. Las razones en que nos basamos para afirmarlo son las siguientes:

1a.- En esa fracción se establecen dos supuestos, en virtud de cualquiera de los cuales, el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes: a) El primero, es cuando esas leyes sean necesarias para hacer efectivas las facultades que en el propio artículo 73 se señalan al Congreso; b) El segundo, es cuando las leyes a dictar sean necesarias para hacer efectivas cualquiera de las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

2a.- Si nos atenemos al primer supuesto, nos encontramos con que la expedición por parte del Congreso, de una legislación forestal, no es necesaria para que este haga efectiva -- ninguna de las facultades que a su cargo se señalan en el artículo 73.

3a.- En cambio, de acuerdo con la segunda hipótesis señalada en la fracción XXX del artículo 73, encontramos que si es necesaria la expedición de una ley forestal por parte del Congreso de la Unión, pues es necesaria para hacer efectivas facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión o Federales.

4a.- Las facultades concedidas a los Poderes de la Unión por la Constitución, que para hacerse efectivos requieren de la expedición de una ley forestal, son los de regular el aprovechamiento de los recursos silvícolas para cuidar de su conservación y equitativa distribución de la riqueza que representan. Regulación, que de acuerdo con nuestro régimen de derecho, requiere de una o varias leyes en que se contengan las normas generales, abg

tractas y permanentes al respecto, y con base en las cuales las autoridades de la Administración Pública puedan actuar dentro de sus respectivas esferas de competencia.

5a.- La facultad de los Poderes de la Unión para regular los recursos forestales, se encuentra consagrada -como se ha señalado en páginas anteriores- en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. En ese párrafo dichas facultades se establecen a favor de la "Nación" y por ésta debemos entender al Gobierno Federal.

6a.- El que la facultad a favor de la Nación de regular los recursos forestales la reputemos como a favor de los Poderes Federales y no de los locales, se debe a que en el sistema de nuestra Constitución el Gobierno Federal es quien representa a la Nación. En efecto, en la fracción II del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución se dice que: "Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal..." Como puede apreciarse en este párrafo, la Ley Suprema considera que el Gobierno Federal representa a la Nación, estableciendo la tesis de que: "los órganos centrales, generalmente llamados federales no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los Estados, sino que, además, suelen ser representantes del todo, llamado Nación."
(34)

La Suprema Corte de Justicia, en relación con lo que venimos exponiendo, ha identificado a los Poderes de la Unión con la Nación misma, como puede verse en la siguiente tesis jurisprudencial

(34) Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 128.

dencial (35):

"El párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, - otorga facultad exclusiva a la Nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero; por tanto, las Leyes que - dicten las Legislaturas de los Estados, imponiendo modalidades - a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución."

Como puede verse en la tesis jurisprudencial transcrita, la Suprema Corte no solo ha considerado que el término Nación empleado en la Constitución equivale al Poder Federal, sino que, inclusive, considera que el Congreso de la Unión es el único capacitado para expedir las leyes reglamentarias del párrafo tercero del artículo 27, como es el caso de las leyes dictadas - en materia forestal.

Por las consideraciones expuestas, es que pensamos que la Ley Forestal y toda la legislación relativa a esa materia, - corresponde dictarla a la Federación, por conducto de su poder - legislativo que es el Congreso de la Unión, por estar implícita esa facultad en la fracción XXX del Art. 73 constitucional.

Aparte de que constitucionalmente la materia forestal - es de competencia federal, existen además, razones de orden práctico para que así sea; entre otras, las siguientes:

la.- En los Estados que como el nuestro, han adoptado - como forma de gobierno la federación, el gobierno central ha sido

(35) Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, - Vol. Cuarto, Jurisprudencia 832, Pág. 1517.

formado con el fin de responder a las grandes necesidades nacionales y atender los intereses comunes a todas las entidades -- miembros. Por tal motivo, el reparto en concreto de las materias entre la competencia federal y las locales, aunque se realiza - de manera distinta en cada Constitución Federal, "todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes." (36).

2a.- La correcta utilización y conservación de los recursos forestales, debido a las funciones que realizan, es una necesidad cuya solución interesa a la nación entera, por las repercusiones que tiene en la actividad económica del país e incluye en la estabilidad física de su territorio.

3a.- Por otra parte, al ser los recursos forestales de competencia federal se obtienen las siguientes ventajas:

a).- Unidad y uniformidad en la legislación, evitándose con ello multiplicidad de leyes y de criterios para la correcta regulación de los recursos forestales, lo cual da por resultado, una mejor aplicación de la ley por parte de las autoridades y un mejor cumplimiento de sus normas por parte de los obligados.

b).- Al ser competencia federal, la política administrativa es también uniforme, evitándose la multiplicación de esfuerzos y la realización de actividades paralelas o bien, contradictorias. Por otra parte, se coordina la política forestal con las políticas: agraria, ganadera, de aguas y suelos, también de competencia federal y con las que la política forestal está íntimamente vinculada.

c) Otra ventaja es la de que se evitan conflictos de leyes y de jurisdicciones, pues por la naturaleza de los recursos forestales habría infinidad de actos jurídicos que se realizaran o tuvieran repercusiones en más de una entidad federativa.

Como las facultades implícitas quedan sujetas a fin de cuentas a la interpretación, pensamos que sería conveniente modificar el artículo 73 constitucional facultando expresamente al Congreso de la Unión para legislar en materia forestal.

C).- ELABORACION DE LA LEY FORESTAL.

La ley Forestal vigente fue expedida el 9 de enero de 1960 y publicada en el diario oficial del día 16 de ese mismo mes y año, entrando en vigor 15 días después (Art. 2o. transitorio). Su reglamento, en el que se precisan y desarrollan los conceptos en ella contenidos, para su mejor aplicación, fué elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, siendo expedido el 27 de diciembre de ese mismo año de 1960 y publicado en el diario oficial del 23 de enero del siguiente año. Conforme a su artículo 1o. transitorio, entró en vigor 15 días después de su publicación.

El conjunto de disposiciones que forman la ley Forestal, están ordenados en los siete títulos siguientes: Título Primero.- Disposiciones generales; Título Segundo.- De la administración, del fondo, de la investigación y educación y de los profesionistas forestales; Título Tercero.- De la conservación de los recursos forestales; Título Cuarto.- De la restauración y fomento de los recursos forestales; Título Quinto.- De los aprovechamientos forestales; Título Sexto.- Del transporte y comercio de los productos forestales; Título Séptimo.- De las Infracciones y Sancio-

nes.

En la Ley actual, a diferencia de las que le han precedido, la iniciativa y proyecto no surgieron del Ejecutivo, sino del seno del Poder Legislativo, concretamente en la Cámara de Senadores.

En la sesión pública ordinaria del Senado de la República del 21 de octubre de 1958, el Senador licenciado Rodolfo Brena Torres, planteó la importancia de tres problemas nacionales. Estos eran el forestal, el de la pesca y el de la escasez de escuelas. En esa misma sesión se propuso la creación de tres Comisiones Especiales, de 5 senadores cada una, para que se avocaran al conocimiento y estudio de esos 3 problemas, proponiéndose también, que para el mejor logro de sus propósitos las Comisiones recurrieran a Audiencias Públicas y a Mesas Redondas, para recibir el acopio de conocimientos de técnicos, especialistas y de representantes de los grupos organizados, vinculados con los problemas aludidos.

La Comisión Forestal quedó integrada por los siguientes senadores: Como presidente, el licenciado Manuel Hinojosa Ortíz, persona estudiosa y conocedora de los problemas silvícolas de nuestro país; como secretario, el licenciado Antonio Salazar y Salazar y como vocales, el licenciado Rodolfo Brena Torres, ingeniero Enrique Dupré Ceniceros e ingeniero José Rodríguez Elías.

Una vez constituida la Comisión, convocó técnicos y representantes de los mas importantes sectores económicos y sociales vinculados con los recursos forestales, a 5 audiencias públicas y a 2 mesas redondas, a efecto de que expusieran sus puntos de vista en relación con los problemas silvícolas del país y señalaran, las medidas que a su juicio contribuirían a su solución.

La intención de los legisladores consistió en que los problemas a resolver y el modo de hacerlo, no proviniera únicamente del sector oficial sino que también, de todos aquellos a quien de manera directa afectan. Tal actitud tenía el plausible fin de que, la legislación que hubiera necesidad de expedir, estuviese acorde al máximo, con la realidad nacional, para que de esa manera las medidas dictadas fueran eficaces en su cometido.

Los sectores escuchados en las Audiencias Públicas, fueron los siguientes: el de los industriales de la madera; el de los comerciantes agrupados en la Cámara Nacional de la Industria Maderera y Similares; el de la gran industria del papel y la celulosa; el de la industria resinera; el de la construcción; el de la industria de la transformación; el de la minería; el de las industrias del curtido de pieles; el de los propietarios rurales; el de los indígenas; el ejidal; el de los chicleros; el de los trabajadores de los campamentos y fábricas, que tienen los industriales de la madera en el monte; el sector técnico y científico, representado por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Asociación de Profesionistas Forestales, A. C., la Sociedad Forestal Mexicana, el Colegio de Ingenieros Forestales y el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables. En fin, como puede apreciarse, las opiniones de los grupos sociales representantes de "los más amplios y cuantiosos intereses económicos, sociales y técnicos ligados al aprovechamiento de los bosques, - grupos que suman varios millones de nuestra población, prácticamente conectados con todas las clases sociales y con la mayoría de las actividades del país." (37).

(37) Cuadernos del Senado, Ob. Cit. Pág. 31.

De las sugerencias y observaciones recogidas durante las audiencias públicas y mesas redondas, la Comisión Forestal Especial del Senado, llegó a la conclusión de que era inevitable la reforma de la ley hasta entonces vigente. Mas no se optó por la sola modificación de ella, sino por la creación de una nueva ley forestal, en consideración a la profundidad y magnitud de las reformas sugeridas.

D).- CRITERIOS DE LA COMISION FORESTAL DEL SENADO QUE ORIENTARON LA ELABORACION DE LA LEY FORESTAL.

Tomando como base los muchos puntos de vista coincidentes, externados por los sectores y grupos escuchados por la Comisión Forestal, estableció ésta, como criterios fundamentales en que debería basarse la elaboración de la ley forestal, los siguientes: (38)

I.- Los objetivos o metas finales deben ser la conservación y acrecentamiento de los recursos forestales y su ordenada explotación, con apego a la ciencia y con sentido de justicia social en cuanto a la equitativa distribución de los beneficios derivados de los aprovechamientos forestales.

II.- Debe restituirse al bosque el valor económico que le corresponde y que se le ha restado con las restricciones para su explotación, incorporándolo a la economía del país al propiciar su racional aprovechamiento y la industrialización de sus recursos, creando nuevas fuentes de trabajo y mejorando las condiciones de vida de los grupos humanos radicados en las regiones boscosas.

III.- El Estado debe intervenir en la organización y -

(38) Cuadernos del Senado, Ob. Cit. Págs. 58 a 63.

vigilancia de una nueva industria forestal constructiva, progresista y responsable que debe estar sometida, en su fundación y en su funcionamiento a tres criterios:

a).- El criterio dasocrático, que tiende a la conservación perpetua de los bosques, subordinando y limitando el consumo de la industria a la capacidad de producción permanente de los bosques, técnicamente calculada, y, en caso necesario, prudentemente reajustada al tiempo de llevar a cabo los aprovechamientos.

b).- El criterio económico, que aspira a una industria con equipos modernos, preocupada por mejorar la calidad y aumentar la cantidad de productos, reduciendo los desperdicios; una industria que no finque su lucro en la destrucción del bosque y en la explotación del propietario y del obrero; en fin, una industria progresista en lo técnico, sólida en su economía y que, impulsada por el incentivo de las ganancias lícitas, no se olvide de los intereses de la Nación que, en última instancia, están asociados a los intereses legítimos y permanentes de la verdadera industria.

c).- El criterio social, que señala a la industria un papel destacado en el desarrollo económico y el bienestar de la República, criterio que obliga a dar estabilidad y permanencia a la industria forestal en la medida en que prescinda del egoísmo y la irresponsabilidad y se constituya en factor de progreso de las regiones donde opere, fundando centros de trabajo bien trazados, pagando salarios justos, otorgando a sus trabajadores las prestaciones sociales que establecen nuestras leyes y construyendo caminos permanentes que al mismo tiempo que faciliten

los trabajos disminuyan a la larga los costos, beneficien a los pueblos comarcanos y contribuyan a la integración nacional.

IV.- Definir y organizar los aprovechamientos forestales de acuerdo con la naturaleza de los productos y su importancia industrial y comercial, con miras a suprimir trámites y requisitos inútiles que deforman y burocratizan el servicio forestal.

Aplicando este criterio, debe decretarse la libre explotación y comercio de productos como el coquito de aceite, la palma real, el cascalote y otros semejantes, cuyo aprovechamiento no pone en peligro la conservación forestal y lo realizan campesinos pobres, suprimiéndose los estudios y las guías forestales y ajustándose equitativamente los impuestos que soporten.

V.- Lograr que los ingresos derivados de las explotaciones realizadas por contratistas se derramen equitativamente:

a).- En favor del bosque, mediante una reinversión adecuada clara y concretamente establecida, que garantice una verdadera administración forestal que incluya trabajo efectivo, concretos y permanentes de protección, control y cultivo, asegurando la perpetua conservación del mismo.

b).- En favor de los propietarios de montes, que tienen derecho a recibir una justa compensación por los productos que se extraigan de sus predios y a vigilar tanto el buen manejo del bosque como la correcta liquidación de sus participaciones.

c).- En favor de los industriales inversionistas, que tienen derecho a un legítimo margen de ganancias.

d).- En favor de los obreros, a través de salarios justos y prestaciones sociales indispensables, como escuelas, casas

habitación para ingenieros, trabajadores y monteros, suministro de agua potable y luz, servicio médico, campos deportivos, etc.

e) Finalmente, en favor de la región, contribuyendo a construir y mantener buenos caminos, transitables en todo tiempo.

VI.- El otorgamiento y la subsistencia de las concesiones de explotación debe condicionarse: a).- Al cumplimiento de las obligaciones encaminadas a conservar y cultivar los bosques; b).- A la instalación y buen funcionamiento de equipos industriales que garanticen un alto grado de industrialización; c).- A la celebración de contratos justos con los dueños de los montes; d).- A la justa contratación con sus obreros y e).- A la construcción y mantenimiento de caminos transitables en todo tiempo.

VII.- Prohibir toda clase de enajenaciones, arrendamientos o concesiones de terrenos nacionales y vigilar que no se apoderen de ellos de hecho o por medio de informaciones ad perpetuum. Destinarlos para dar trabajo a la población campesina carente de tierras, organizando su explotación técnica directamente o por medio de empresas de economía mixta sujetas al control del Estado.

VIII.- Organizar a los indígenas y a los ejidatarios en asociaciones jurídicas y económicamente aptas para alcanzar las siguientes finalidades: 1a.- En primer término, lograr la explotación directa y en beneficio exclusivo de las propias comunidades indígenas ejidales; 2a.- Promover la asociación de esas comunidades con inversionistas a fin de participar como socios y en forma equitativa en los beneficios de las industrias forestales, y 3a.- De no ser posibles las soluciones anteriores, celebrar --

contratos justos con los explotadores y vigilar el efectivo cumplimiento de los mismos.

IX.- Reorganizar la Administración Forestal, dándole autonomía, asignándole un presupuesto adecuado, suprimiendo al máximo los numerosos e inútiles trámites oficinescos como los relativos a los llamados "pasos de anualidad" y movilizándolo, por lo menos, al 90% del personal hacia los bosques y sus proximidades, para dedicarlo fundamentalmente al trabajo en los montes.

X.- Modificar las condiciones en que, generalmente, se ha ejercido la profesión forestal, con miras a lograr que el técnico postulante se convierta en un verdadero silvicultor, no sujetos a órdenes o criterios de la empresa en cuanto al manejo de los montes, y con la autoridad y recursos para vivir en el bosque y cultivarlo y administrarlo en forma eficiente.

XI. Tratándose de bosques particulares, establecer como requisito obligatorio para autorizar su explotación, la existencia de una contratación directa y justa entre el industrial y el dueño del bosque, haciendo a un lado a intermediarios, especuladores y combatiendo una grave injusticia que actualmente se comete con miles de pequeños propietarios forestales.

XII.- Crear un Instituto de Investigaciones Forestales encargado de la función científica que su nombre indica, otorgándole un presupuesto adecuado y autónomo y un estatuto especial con normas académicas que garanticen la buena selección y la estabilidad del personal científico encargado de las investigaciones.

XIII.- Asignar a un organismo descentralizado y con la

necesaria capacidad jurídica, económica y técnica, la función de organizar la explotación y el cuidado de los bosques nacionales, comunales y ejidales, conforme a los lineamientos expuestos antes en los puntos VII y VIII.

XIV.- Los concesionarios forestales deben estar rigurosamente obligados a ocupar, en todos sus trabajos a los indígenas o campesinos residentes en las zonas donde operen, capacitándolos para tal efecto.

XV.- Las vedas deben paulatinamente levantarse en las regiones donde técnicamente proceda, pero siempre y cuando se organice previamente las industrias nuevas que hayan de proteger las y explotarlas de acuerdo con las normas antes apuntadas.

XVI.- Los fondos comunes constituídos por la acumulación de los pagos por derechos de monte de los pueblos, deben invertirse o devolverse dentro de plazos prudentes. Cuando los ejidatarios o comuneros no tengan parcelas de labor, deberá procurarse la fundación de nuevas fuentes de trabajo, oyendo el parecer de los interesados y de las autoridades locales.

XVII.- Responsabilizar a los Gobiernos de los Estados en la defensa de los bosques de su jurisdicción, otorgándoles las siguientes facultades:

a).- El derecho de emitir opinión fundada sobre todos y cada uno de los permisos, autorizaciones o concesiones que el Gobierno Federal tramite, no pudiendo éste resolver sin previa consulta, pero gozando de plena libertad para decidir con apego a la legislación vigente.

b).- El derecho, y la correlativa obligación de la autoridad federal, de ser notificados oportunamente de todas las re-

soluciones que se dicten en relación con las explotaciones forestales dentro de su territorio, y de recibir todos los informes que soliciten para conocer con precisión las actividades forestales dentro de sus respectivas Entidades.

c).- El derecho de intervenir en la vigilancia para denunciar las violaciones forestales, investigar sobre ellas y, cuando sean flagrantes, detener y poner inmediatamente a la disposición de las autoridades federales, tanto los vehículos como los productos y las personas relacionadas con infracciones forestales.

d).- El derecho a solicitar por escrito, exponiendo claramente los motivos y razones en que funden su petición, la cancelación, suspensión o modificación de las explotaciones autorizadas, así como la aplicación de sanciones para los empleados y funcionarios forestales que falten al cumplimiento de su deber.

Los gobiernos locales no tendrían autoridad para decidir sobre el otorgamiento o modificación de los permisos ni para sancionar a los infractores, pero podrían actuar como auxiliares de la autoridad federal y, en muchos casos, suplir deficiencias de funcionarios y empleados secundarios.

XVIII.- Fijar bases generales para establecer la necesaria congruencia entre la ley, la organización administrativa encargada de aplicarla, los programas de trabajo y los presupuestos, a fin de que la nueva organización abandone viejos cauces y con sentido de continuidad, dirija su acción hacia las metas de una sana política forestal, estable y a largo plazo.

Como puede apreciarse de la lectura de las ideas transcritas, la Comisión partió para la elaboración de la Ley, de bases

apegadas a la realidad, en donde se ubica a los bosques en el lugar que como recursos, les corresponde en la solución del problema rural del país y como coadyuvantes del desarrollo industrial. Sobre estas bases la Comisión elaboró un Proyecto de Ley, el cual con algunas modificaciones, fué aprobado, viniendo a constituir la Ley que en la actualidad rige los recursos forestales del país y de la que, en las páginas y capítulos siguientes nos ocuparemos.

E).- OBJETO Y FINES DE LA LEY FORESTAL.

En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se establece que la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación, debe de tener la doble finalidad: de repartir equitativamente la riqueza pública y de cuidar de su conservación. Esta doble finalidad la encontramos en la Ley Forestal puesto que señala en su artículo lo., que tiene por objeto regular: "la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella se deriven, así como la administración del servicio forestal y desarrollo e integración de la industria forestal." Como puede verse, la ley conjuga la protección de los recursos con su utilización, puesto que la no utilización del bosque en nada lo beneficia y mucho lo perjudica. En cambio, el aprovechamiento por una industria integrada si contribuye a la conservación del recurso y a que cumpla sus funciones.

Además de los fines señalados, se establece en su artículo 2o. que la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales se hará; "para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública", lo cual está de acuerdo con la finalidad ex-

presada en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Como ya lo hemos expresado con anterioridad, el bosque debe de beneficiar a la nación entera y no solamente a uno o varios grupos de la población. Por tanto, los ingresos derivados de las explotaciones deben de repartirse equitativamente entre los propietarios y poseedores de los montes, los industriales-inversionistas, los obreros y el país en general. Este último en sus niveles regional, estatal y nacional, mediante los caminos, escuelas y obras realizadas en la región de los aprovechamientos, mediante artículos y materias primas de buena calidad y a precios justos y a través, también, de la conservación del recurso, para que pueda realizar sus funciones protectora y recreativa.

Como para realizar los fines a los que nos estamos refiriendo, la Ley Forestal tiene que imponer una serie de modalidades a la propiedad privada y como éstas constitucionalmente solo pueden establecerse a causa de interés público, así, en su artículo 2o. 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 imponen a la propiedad privada las modalidades y se dictan las medidas que contiene esta ley."

Conviene hacer aquí un breve paréntesis, para referirnos a los conceptos: "modalidades a la propiedad privada" e "interés público".

La propiedad privada en México, a partir de la Constitución de 1917, ya no es un derecho absoluto del individuo tal como existía en Roma o como lo conciben las teorías individualistas, sino que está llamado a desempeñar una función social. El titular del derecho de propiedad ya no lo ejerce únicamente en su beneficio, sino también, en provecho de la sociedad en que vive. Para lograr que la propiedad cumpla con su cometido - de beneficio colectivo, es necesario establecerle ciertas limitaciones que vienen a ser las modalidades. Mas las modalidades no solo se traducen en restricciones o prohibiciones, respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, sino que muchas veces consisten en el cumplimiento por parte del propietario de verdaderos actos positivos.

El maestro Ignacio Burgoa, señala que la imposición de modalidades a la propiedad privada "no equivale a la abolición - absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales con ella, a saber, el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma (jus fruendi) y el de disposición respectiva (jus abutendi)." (39).

(39) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Tercera Edición. Ediciones Porrúa, S. A., México 1961. Pág. 351.

Ahora bien, no basta que en la Ley Forestal se señale que determinada cosa es de interés público para que con esa base se puedan imponerse modalidades a la propiedad privada, sino se requiere que lo que se establezca como de interés público, corresponda efectivamente a ese concepto.

En la Constitución no se establece lo que debe entenderse por interés público, por lo que para analizar si lo que en la ley forestal se señala como de interés público efectivamente lo es, utilizaremos el concepto doctrinal que da Ignacio Burgoa, quien nos dice que es: "un interés general personalmente indeterminado". (40). Con base en este concepto, encontramos que los fines que se señalan en el artículo 2o. de la ley forestal como de interés público, efectivamente lo son, ya que no satisfacen intereses de un grupo determinado de individuos, sino los intereses de la Nación entera, los que necesariamente son generales, personalmente indeterminados.

En efecto, la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales y el justo reparto de la riqueza que representan, no interesa solamente a los grupos vinculados con las actividades silvícolas, sino a toda la colectividad, pues la correcta conservación y utilización del recurso, repercute de manera favorable o desfavorable en la actividad económica del país y en la salud y supervivencia de sus habitantes.

Por lo anterior, consideramos que las modalidades que a lo largo de la Ley Forestal se establecen a la propiedad de terrenos y productos silvícolas, están justificadas no solo desde el punto de vista legal, sino también, social y económicamente.

(40) Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 351.

Como señalamos en el capítulo I, los recursos forestales satisfacen necesidades individuales y colectivas, mediante sus funciones protectora, productiva y de recreación. Estas tres funciones estuvieron presentes en la mente del legislador y en vista de su importancia, señaló de utilidad pública su realización en el artículo tercero de la Ley, por lo que puede llegarse a la expropiación cuando el caso lo requiera. En el artículo tercero 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 eriales 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 fo

restales y utilizarlos con el máximo beneficio social.

F).- TERRENOS Y PRODUCTOS A LOS QUE SE APLICAN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY.

La Ley Forestal establece en el segundo párrafo de su artículo 1o., que las disposiciones en ella contenidas son aplicables "a todos los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad." Por lo que puede decirse que se aplica a los terrenos forestales de propiedad privada, a los ejidales y a los comunales; a los de propiedad estatal, sean de la Nación, de las Entidades federativas o de los municipios; así como a los pertenecientes a organismos descentralizados o empresas de participación estatal. Aplicándose la Ley no solamente a los terrenos rurales, sino también a los urbanos. Estableciendo en relación con estos últimos (Art. 86) que el derribo y desrame de árboles en sitios públicos, requerirá permiso de la autoridad forestal y cuando el derribo sea en predios de propiedad privada, se sujetará únicamente al requisito de dar aviso a la oficina forestal de la localidad.

Para los fines legales se excluyen (Art. 7o.) "los terrenos cultivados con fines agrícolas y hortícolas, así como las praderas naturales o artificiales que se aprovechen para el pastoreo."

Además de a los terrenos forestales, la Ley se aplica a los productos silvícolas, puesto que se reglamenta su utilización, industrialización, transporte y comercio.

En la Ley no se precisa que debe entenderse por terrenos forestales, productos forestales y por recursos forestales. Solamente de manera genérica se establece que: "Se considera fo-

restal toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas y que, pueda además desempeñar funciones de producción o de recreo" (Art. 7o.). El concepto anterior lo encontramos acertado, ya que por su amplitud y por su contenido, dentro del que quedan encuadrados el concepto de recursos forestales y de sus funciones, así como el de terrenos forestales.

En el artículo 1o. del Reglamento desarrollando el concepto dado en el artículo 7o. de la Ley, se precisan los conceptos: de vegetación forestal, de terrenos forestales, recursos forestales y productos silvícolas. En el artículo 1o. se señala que tanto para los efectos de la Ley como del reglamento se entiende por:

I.- Vegetación forestal: la constituida por formas leñosas, herbáceas, crasas o gramineoides que, al desarrollarse de modo espontáneo y permanente, protege al suelo contra la erosión y la desecación.

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

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

IV.- Productos forestales: los resultantes, tanto del aprovechamiento directo cuanto del aprovechamiento primario industrial de los recursos forestales.

G).- LOS ORGANOS FORESTALES.

El capítulo IV de este trabajo está dedicado a la Organización Administrativa Forestal. Como en él nos referiremos a la organización, atribuciones y funcionamiento de los Organos Forestales, por el momento solamente nos concretaremos a señalar muy brevemente, lo siguiente:

Para que las medidas y régimen jurídico a que se somete a los recursos forestales sean eficientes para lograr los fines consagrados en la Ley, se requiere de la existencia de unoe varios organismos de la administración pública que vigilen el cumplimiento de las disposiciones legales y que además, realicen las tareas administrativas atribuidas al Estado en materia forestal. Así, en el artículo 90. se establece que la "administración forestal compete, en todos sus aspectos a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la que realizará estas funciones a través de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna." (41).

Otros organismos de la administración pública a los que en la Ley Forestal se les señalan atribuciones específicas en la materia, son el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y las Comisiones Forestales de las Entidades Federativas.

Para terminar este punto, se hace la aclaración que en el articulado de la Ley Forestal continuamente se hace mención -

(41) Antes Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, se le cambió de denominación por acuerdo publicado en el D.-O. de 30 de julio de 1964.

de autoridad forestal y servicio forestal, como sinónimos de las autoridades de la Secretaría de Agricultura, concretamente de -- las de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Por tal motivo, en éste y en los siguientes capítulos de la tesis, cuando hablemos del Servicio Forestal o de las autoridades forestales, nos estaremos refiriendo a las autoridades y funcionarios de la Dependencia antes citada.

H).- LOS PROFESIONISTAS FORESTALES.

La debida atención de los bosques en sus diversos aspectos de conservación, fomento, aprovechamiento e industrialización, presenta problemas cuya solución requiere de estudios y conocimientos especializados. Las personas con los conocimientos técnicos necesarios para hacer frente a esos problemas son los profesionistas forestales. Sin la intervención de ellos, los problemas silvícolas de una región o de un país, no pueden ser resueltos.

En los países forestales europeos y de América del Norte, desde hace bastante tiempo, se comprendió la necesidad de preparar profesionales y subprofesionales que se avocaran al manejo de sus bosques y al estudio y solución de los problemas que presentaban. Gracias a ello, con base en los estudios de estos profesionistas, han podido conservar e incrementar sus recursos y al mismo tiempo, desarrollar una industria silvícola estable, que en mucho ha contribuido a la satisfacción de sus necesidades económicas.

En nuestro país, la enseñanza forestal se inició hace más de cincuenta años, cuando a moción del ingeniero Miguel Angel de Quevedo, un grupo de técnicos forestales franceses impartieron sus conocimientos en la escuela que se estableció en Santa Fe, de

donde salieron los primeros profesionistas con el título de Peritos Forestales. Esta escuela desapareció durante la revolución, pero al crearse en 1935 el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca, se le dieron facultades para que organizara la enseñanza en el ramo, cosa que se hizo instalando un plantel en Coyoacán. En la UNAM, también se impartieron enseñanzas en materia forestal, creando la especialidad en la Escuela de Ingeniería. Sin embargo, en donde más profesionistas forestales se han graduado, es en la Escuela de Agricultura de Chapingo, de donde salen con el título de Ingeniero Agrónomo Especialista en Bosques.

En la actualidad nuestro país, gracias a los centros de enseñanza a que nos hemos referido, cuenta con un núcleo de profesionistas forestales debidamente preparado, tanto en los asuntos rutinarios de la silvicultura, como en los relativos a la investigación avanzada. El problema de la profesión forestal en México no es de calidad, sino de cantidad. En la actualidad existen solo alrededor de cuatrocientos, número muy reducido para las grandes áreas arbóreas con que contamos y para los problemas que aún faltan por resolver, entre otros, los relativos a los bosques tropicales. (42).

A través de las diversas leyes que se han dictado, se ha tomado en consideración la importancia de la profesión forestal y de la intervención que se le debe dar en la silvicultura del país. En la ley actual, en el capítulo cuarto del título segundo, se establece la intervención que tienen los profesionistas forestales y las normas a que está sujeta su actuación.

Así, en el artículo 30 se establece que la planeación -

(42) Datos citados por Enrique Beltrán. La Batalla Forestal. Ob. Cit. Pág.

técnica y la correcta ejecución de los aprovechamientos forestales del país, deben de fundarse en estudios de profesionistas forestales, en los casos que la ley señala, agregándose además, que las autoridades les darán todo el apoyo requerido para el mejor desempeño de sus funciones. Como puede apreciarse la intención del legislador fué de que el manejo de nuestra riqueza forestal, estuviese a cargo de personas cuya preparación técnica garantizara la correcta utilización y conservación del recurso y, también, que la actuación de esas personas no estuviera subordinada a intereses y criterios diferentes a los científicos, como podrían ser los intereses económicos de los empresarios.

Los requisitos que la ley establece para que los profesionistas forestales puedan realizar estudios económicos, fungir como responsables técnicos de aprovechamientos (Art. 31) y para tramitar asuntos forestales en general; son los siguientes:

a).- Deberán comprobar ante la autoridad forestal que están legalmente autorizados para ejercer su profesión (Art. 31) y que no tienen impedimento legal (Art. 33). Es decir, deberán de tener título profesional de ingeniero forestal o de ingeniero agrónomo especialista en bosques, así como su cédula profesional respectiva expedida por la Dirección General de Profesiones, y en general, llenar los requisitos que señala la ley reglamentaria -- del artículo 4o. constitucional.

Los profesionistas del Servicio Forestal, están legalmente impedidos para actuar como postulantes y para dedicarse a industrias o comercios relacionados con los productos forestales y también, para ser miembros de alguna sociedad dedicada a dichas actividades. La autoridad forestal solo los puede autorizar cuando lo juzgue conveniente para que ejecuten trabajos retribuidos ex-

clusivamente en el campo de la investigación científica (Art. - 36).

b).- Los profesionistas deberán efectuar los estudios dasonómicos con apego a los métodos de trabajo y a los instructivos que señalen las autoridades forestales (Art. 32).

En el artículo 34, se señala que en "todo aprovechamiento comercial o industrial debe haber un profesionista responsable". Ahora bien, para que puedan fungir como tales, aparte de los requisitos señalados con anterioridad, se establecen los siguientes en el artículo 34:

1.- La autoridad forestal aprobará previamente las responsabilidades técnicas que otorguen los profesionistas, cancelándolas cuando sea legalmente procedente, como por ejemplo, cuando se cancele el aprovechamiento respectivo o cuando el profesionista estuviere legalmente impedido para el desempeño de sus funciones. Para que puedan cancelarse las responsabilidades, se señala en el artículo que estamos tratando, que la autoridad debe de dar "oportunidad de defensa a los interesados", pues de otro modo, se violaría la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

2.- "Solo serán aceptados como responsables técnicos de un aprovechamiento, cuando el contrato que celebren con el titular del mismo, les reconozca la autoridad necesaria para el cumplimiento de sus funciones y ponga a su disposición los recursos indispensables para que puedan dirigir y controlar personalmente los trabajos." Con este precepto se busca que la realización de las explotaciones se sujete a los métodos técnicos que señale el profesionista forestal, lo cual solo se puede lograr si éste, en su actividad cuenta con la autonomía necesaria en relación con el titular del aprovechamiento y también, si éste pone a su disposición al -

personal necesario y lo dota de los elementos pecuniarios y técnicos adecuados para realizar su trabajo. Si esto no fuere así, las explotaciones en muchos casos, en vez de regirse por las normas burocráticas, se regirían por los intereses de los empresarios, los que no siempre coinciden desgraciadamente, con los de la ciencia, ni con los de la Nación.

3.- Como tercer requisito, el artículo 34 señala que los profesionistas "deberán obligarse a residir en los bosques o en las proximidades de los mismos, y a realizar satisfactoriamente los trabajos inherentes a la administración forestal, conforme a programas y calendarios previamente aprobados por la autoridad forestal."

Responsabilidad.- En la ley se establece que los "profesionistas, ya sean postulantes, funcionarios o empleados públicos, serán responsables de los estudios económicos que formulen. El profesionista que se haga cargo de un aprovechamiento por un estudio formulado por otro, será responsable de las consecuencias de los trabajos del aprovechamiento que con apego a dicho estudio se realicen, sin perjuicio de que las autoridades forestales definan la responsabilidad que, en su caso, puede corresponder al autor del estudio" (Art. 35).

En el título séptimo de la Ley Forestal, se señalan los siguientes delitos que pueden cometer los profesionistas forestales.

"Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de \$100.00 a \$5,000.00: al profesionista forestal que asienta datos falsos en los estudios económicos que elabore para regir los aprovechamientos forestales." (Art. 128, fracción V).

"Se sancionarán con la pena de tres días o cinco años de

prisión: II.- Al profesionista que teniendo el carácter de responsable técnico de un aprovechamiento autorizado, no vigile directamente la ejecución de los planes de aprovechamiento, si causa por ello graves daños a los recursos forestales, y III.- Al profesionista que formule y presente a las autoridades forestales estudios dasonómicos, sin haber intervenido en los correspondientes trabajos de campo, si fundado en ellos se concede la autorización de aprovechamiento." (Art. 130) (43).

Además, en el artículo 131 se señala que cuando quien cometa alguno de los delitos establecidos en la ley forestal, — sea profesionista postulante, "se le aplicará la inhabilitación para ejercer la profesión, por un término no mayor al de la sanción corporal impuesta."

En lo que respecta a faltas forestales la ley establece que: se aplicará multa de \$100.00 a \$10,000.00 por: "Formular y presentar los profesionistas forestales a las autoridades respectivas, estudios dasonómicos, sin haber intervenido en los correspondientes trabajos de campo, aunque con tales estudios no llegue a otorgarse la autorización de aprovechamiento." (Arts. 133, fracción XV y 134 fracción III).

(43) Por una errata, se ha de haber puesto en el Art. - 130 "de tres días o cinco años de prisión", en vez de "tres días a cinco años de prisión" substituyendo la "a" por la "o".

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS
FORESTALES

CAPITULO III

"REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS FORESTALES"

En este capítulo nos vamos a ocupar del régimen jurídico al que se sujetan los recursos forestales, en la Ley Forestal, - para el logro de los fines que se señalan en el artículo 1o. de la misma, o sean: la conservación y acrecentamiento de la vegetación forestal y su utilización, así como el transporte y comercio de los productos que de ella se derivan y, la integración y desarrollo de la industria silvícola. Nos referiremos también, - al impuesto que causan los productos del bosque, en los términos en que está establecido en la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal.

A).- REGIMEN JURIDICO AL QUE SE SUJETAN LOS RECURSOS FORESTALES PARA SU CONSERVACION, RESTAURACION Y FOMENTO. (44)

Debido a la importancia que tiene la conservación de los recursos forestales y a los graves daños que ocasiona su destruc

(44) Los títulos tercero y cuarto de la Ley Forestal, están dedicados respectivamente, a la "Conservación de los Recursos Forestales" y a la "Restauración y Fomento" de los mismos. En este -- punto de nuestro trabajo, agrupamos las disposiciones de ambos -- títulos bajo un solo rubro, debido a que la conservación y el fo -- mento de los recursos silvícolas son aspectos íntimamente liga -- dos.

El orden establecido en la Ley, nos permitimos variarlo tam -- bien, en lo que se refiere a los capítulos V "De las zonas protec -- toras y reservas nacionales" y VI "De los parques nacionales", am -- bos pertenecientes al título tercero "De la conservación de los -- recursos forestales", pues consideramos que las normas en ellos -- contenidas, no se refieren precisamente a la conservación del re -- curso, sino que su fin primordial, es que el bosque realice sus -- funciones conservadora, productora y recreativa. Por tal motivo, -- trataremos en un punto por separado a las zonas protectoras, a -- las reservas nacionales y a los parques nacionales.

ción, en la Ley se contienen una serie de disposiciones que tienen como finalidad el evitar la deforestación, mediante la previsión, combate y control de las principales causas que la motivan, las cuales son, como lo señalamos en el capítulo I, las siguientes: los incendios; el cambio de destino de los suelos forestales, a actividades agrícolas y ganaderas y, las plagas y enfermedades de la vegetación forestal. Conjuntamente con la protección de los recursos, la Ley establece disposiciones tendientes a incrementar nuestra riqueza silvícola, ya que no solamente debemos concretarnos a conservar la existente, sino que debemos aumentarla tanto en su cantidad como en su calidad, pues ambas cosas son posibles. En efecto, muchos de los suelos deforestados del país, están en condiciones de servir nuevamente de asiento a masas forestales y praderas, requiriéndose tan solo el repoblarlos y cuidar dicha repoblación.

1.- MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y COMBATE DE INCENDIOS FORESTALES

La prevención y combate de incendios, es un problema que inquieta a todos los países, pues la destrucción que causan a la riqueza forestal, origina cuantiosas pérdidas que lesionan sus economías. Los incendios, son los peores enemigos del bosque, tanto por el daño que causan a los árboles y a la cubierta vegetal en general, como por el hecho de que sus causas (naturales y humanas) son de muy diversa índole y fáciles de producirse.

Lo anterior hace que la previsión y combate de los incendios forestales, requieran de una acción constante y del empleo de grupos numerosos de personas, así como de maquinaria y equipo

de muy diversas clases: torres de observación, equipos extintores, helicópteros, aeroplanos, bulldozers, etc. Por otra parte, deben de realizarse una serie de obras preventivas, como son: - brechas cortafuegos, vías de acceso, etc. En fin, puede decirse, que los incendios forestales son de muy fácil producción, que - las pérdidas que ocasionan son muy cuantiosas y, que, su prevención y combate requieren de fuertes erogaciones en equipos, -- obras y pago de personal.

En la Ley Forestal, se establece que "que las medidas - que se dicten para prevenir y combatir los incendios de la vegetación forestal" son de interés público (Art. 37). Las medidas dictadas dentro de la propia Ley, se traducen en las siguientes obligaciones:

Obligación a cargo de todos los habitantes.- El artículo 43, establece que en los casos de incendios forestales, "todos los habitantes físicamente aptos, están obligados a prestar su cooperación con los elementos de que dispongan para extinguirlos".

Creemos que el alcance de esta obligación se contrae, a que los habitantes cooperen a la extinción de los incendios -- aportando los elementos con los que pueda realizarse esa labor, (agua, sustancias extintoras, equipo, etc.), pero sin que se -- les pueda obligar a ellos a realizar los trabajos del combate - de incendios. Consideramos que para los habitantes es potestativo el combatir personalmente los incendios; pueden hacerlo voluntariamente, pero sin que pueda obligárseles a hacerlo, pues se violaría el artículo 5o. de la Constitución, ya que se les -- obligaría a prestar un trabajo sin su consentimiento y sin retribución alguna.

Obligaciones de las personas que hacen uso del fuego en el campo.- Debido a que una gran mayoría de los incendios forestales se producen por la falta de precaución de las personas -- que hacen uso del fuego, en el artículo 38 se prohíbe la utilización de éste dentro de las zonas forestales y sus colindancias, de manera que pueda propagarse. Obligándose en consecuencia a los ganaderos, agricultores, carboneros y, en general, a toda persona que haga uso del fuego, a observar las disposiciones que dicte la autoridad forestal.

Obligaciones de las empresas de transporte y de las conectadas con las vías de comunicación.- Por lo extenso de nuestras zonas boscosas y por la facilidad con que se producen los incendios, la autoridad forestal por sí sola se halla imposibilitada, para localizarlos en todos los casos con la prontitud necesaria. Por tal motivo, para auxiliarla en esa tarea, en la Ley (Art. 41) se establece la obligación de las empresas de -- transporte terrestre y aéreo, de comunicar a la autoridad forestal por la vía más rápida la existencia de los incendios silvícolas de que tengan conocimiento. Esos informes a su vez, deben transmitírlos gratuitamente las oficinas telegráficas, telefónicas y radiotelegráficas.

Por otra parte, para prevenir los incendios que pueden causar el personal y vehículos de las empresas de transporte, -- principalmente cuando su carga está constituida por elementos -- combustibles, se señala (Art. 42) que dichas empresas están -- obligadas a tomar las precauciones reglamentarias para la prevención y combate de los incendios, tanto en las zonas en que -- atraviesan sus rutas, como en donde tenga sus instalaciones.

Obligaciones de las autoridades civiles y militares.- Las

autoridades civiles y militares están obligadas a comunicar al Servicio Forestal, de la manera más rápida, de los incendios silvícolas de que tengan conocimiento (Art. 41), así como a prestar su cooperación para extinguirlos con los elementos adecuados de que dispongan (Art. 43).

Obligaciones de los propietarios, poseedores y arrendatarios de terrenos forestales y de los propietarios y titulares de aprovechamientos.- A los propietarios, usufructuarios, poseedores y encargados de terrenos cubiertos de vegetación forestal, se les señala la obligación de tomar las medidas adecuadas para prevenir y combatir los incendios dentro de sus predios y a cumplir las disposiciones de la autoridad forestal. En lo que respecta a los propietarios y titulares de aprovechamientos forestales, están obligados a contribuir, proporcional y equitativamente, a la ejecución de las obras que para la prevención de incendios acuerde la autoridad forestal en la zona en donde se encuentran ubicados sus terrenos (Art. 39).

Algunas de las medidas que para el combate y previsión de los incendios, tienen que tomar los propietarios de bosques y los titulares de los aprovechamientos, son las que se señalan en el artículo 112 del Reglamento, tales como: instruir al personal necesario, dotarlo de equipo, instalar torres de observación -- equipadas y con vigías, construir y mantener limpias brechas cortavientos, etc.

Consideramos que las obligaciones señaladas en la Ley, y las medidas contenidas en el Reglamento, son poco eficaces -- cuando el predio forestal en que se tratan de aplicar no está sujeto a explotación. El realizarlas requiere fuertes gastos por --

parte de los propietarios o poseedores, los cuales es imposible que los hagan si el bosque por no ser explotado no produce los medios económicos que se puedan destinar al efecto. En caso de que los bosques no estén en explotación ¿de dónde van a sacar el dinero necesario para su cuidado los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros?

Finalmente, debido a que muchos de los incendios son provocados intencionalmente con el fin de destinar los suelos forestales a actividades agrícolas, o bien, para obtener permisos de explotación de maderas muertas, se ha establecido una medida de gran utilidad para evitarlos, la cual consiste en que cuando por falta de aplicación de medidas de protección se produzca un incendio en un predio forestal, "el aprovechamiento de las maderas muertas se hará precisamente bajo la supervisión del servicio -- oficial y las utilidades que se obtengan de las mismas, se aplicarán íntegramente a tareas de reforestación del propio predio". (Art. 40)

2.- NORMAS A QUE SE SUJETAN LOS DESMONTES Y EL PASTOREO.

En nuestro país generalmente, el cambio de destino de los suelos forestales a fines agrícolas y ganaderos, han traído como consecuencia la destrucción del bosque y la erosión de los suelos. Eso se ha debido a que una gran mayoría de los terrenos desmontados no reúnen las características necesarias para que en ellos se realizaran de manera provechosa y permanente actividades agropecuarias. Por tal motivo, en la Ley (Art. 44), solo se permite el desmonte de los terrenos forestales para abrir -- nuevas tierras al cultivo agrícola o a la explotación ganadera,

"cuando la pendiente del terreno no sea superior al quince por ciento y los suelos, por su espesor y calidad, permitan el uso que pretenda hacerse de ellos, en forma permanente y con mayores beneficios económicos que los que puedan obtenerse con su aprovechamiento forestal, pues en caso contrario deben permanecer enmontados".

Para garantizar que los suelos desmontados, van a destinarse efectivamente a actividades agrícolas o ganaderas, se establece (Art. 45) que deberán realizarse simultáneamente a los desmontes, los trabajos para las nuevas explotaciones. El que se haya dispuesto ésto en la Ley, se debe a que en ocasiones en los terrenos desmontados nunca llegaban a realizarse las nuevas actividades, sino que solamente era un pretexto para explotar los bosques sin realizar los trabajos e inversiones que garantizaran su permanencia.

En consecuencia, al autorizarse los desmontes, debe de establecerse su forma y los plazos correspondientes, tanto de los desmontes como de los trabajos simultáneos para las nuevas explotaciones, determinándose también, la vegetación que haya de respetarse para constituir cortinas rompevientos, proteger los cauces hidráulicos y conservar el suelo (Art. 46).

El pastoreo, como se señaló en el capítulo I, es otra de las causas que motivan la destrucción de nuestros bosques, por tanto, en la Ley se señala como de interés público su limitación y control, y en su caso, la prohibición de pastoreo de determinadas especies. Para ese efecto, la autoridad forestal delimitará dentro de las zonas boscosas las áreas en que se permite y en las que se prohíbe el pastoreo, señalando en el pri-

mer caso, las especies y números de cabezas que pueden pastar en ellas (Arts. 47 y 48).

3.- CONTROL Y COMBATE DE PLAGAS Y ENFERMEDADES.

En la Ley Forestal se establece que las medidas que se dicten para la prevención, combate y erradicación de las plagas y enfermedades son de interés público. Es evidente que las medidas que se tomen corresponden a ese interés, pues las plagas y enfermedades destruyen grandes áreas forestales lo que causa serios perjuicios a nuestra economía.

La autoridad forestal es la encargada de realizar los trabajos de sanidad forestal en los terrenos nacionales y en los particulares no sujetos a explotación; en éstos últimos se hace con cargo a los propietarios y poseedores. En los terrenos sujetos a aprovechamiento, los titulares de ellos los harán directamente siguiendo las instrucciones y bajo la vigilancia del Servicio Forestal; en caso de que los titulares no realicen las tareas, el Servicio Forestal las ejecutará directamente, cubriéndose de los gastos efectuados con los productos obtenidos de las cortas de saneamiento (Art. 50).

Como puede apreciarse, no es potestativo para los propietarios y poseedores de terrenos forestales, ni para los titulares de explotaciones, el combatir las plagas y enfermedades que afectan a sus respectivos predios, pues no solamente a ellos afecta, sino a la nación entera.

La autoridad forestal, una vez hechas las cortas de saneamiento requeridas, deberá de señalar (Art. 51), cuales productos de las mismas deben de incinerarse y cuales pueden apro-

vecharse. En este último caso deberá fijar los tratamientos profilácticos a que deben de someterse. Estos productos quedarán a beneficio de los propietarios de los terrenos o de los titulares de los aprovechamientos, excepto cuando el Servicio Forestal los aplique a cubrir los gastos que haya efectuado, en el supuesto de que los interesados hayan dejado de realizar las tareas sanitarias.

4.- LAS VEDAS COMO MEDIDAS PROTECTORAS.

En el capítulo I señalamos que la conservación de los recursos forestales, debe de tener en cuenta la utilización de los mismos, pues la no utilización de la vegetación forestal, más que contribuir a su conservación, contribuye a su destrucción. Al no utilizarse los bosques pierden toda significación económica para sus propietarios, los cuales los dejan en el abandono, a merced de incendios y plagas o de explotaciones clandestinas; o bien, acosados por el hambre dedican los suelos boscosos a una agricultura errante sumamente perjudicial.

Sin embargo, cuando debido a lo irracional de la explotación o a factores naturales, la influencia de los recursos forestales está en peligro de desaparecer, es conveniente establecer vedas para prohibir o restringir su utilización, mientras se restauran y fomentan, para que estén en condiciones de producir nuevamente.

En el capítulo IV, del título tercero de la Ley, se regula el establecimiento de vedas, como medida preservadora de los recursos forestales.

Las vedas que se establecen en la Ley son de cuatro cla

ses: parciales, totales, temporales e indefinidas. Sin embargo - no se señala en qué consiste cada una de ellas, ni en general lo que se debe de entender por veda. Es en el Reglamento en donde - se nos dice que por veda debe entenderse "la prohibición o la limitación de aprovechar o explotar los recursos forestales de una región (Art. 147). También en el Reglamento se dá el concepto de sus diferentes clases (Art. 148):

I.- Veda parcial es "la prohibición de explotar o aprovechar determinados recursos forestales de una región".

II.- Veda total es "la prohibición absoluta de cualquier género de explotación o aprovechamiento de los recursos forestales de una región".

III.- Veda temporal es "la prohibición de explotar o -- aprovechar los recursos forestales durante un lapso determinado en una región".

IV.- Veda indefinida es "la prohibición de explotar o - aprovechar los recursos forestales de una región por un tiempo indeterminado".

Los requisitos que legalmente se deben de realizar para establecer una veda son los siguientes: a).- Que las condiciones silvícolas de la zona a vedar así lo requieran, previo estudio forestal, económico y social elaborado por el Servicio Forestal (Art. 52), b).- Que la veda se tramite mediante citación y audiencia previa del o de los interesados, quienes disfrutarán del término que se señala en el reglamento de la ley para su defensa. Este término lo señala el artículo 150 y es el de - 90 días a partir de la fecha en que sean publicados en el "Diario Oficial" de la Federación, los estudios de la autoridad forestal necesarios para la declaración de la veda, y c).- El ter

cer requisito, es que al declararse la veda, se tengan en cuenta las necesidades domésticas de abastecimiento indispensable de las poblaciones y actividades agrícolas, a fin de no afectar la economía regional (Art. 53).

Satisfechos los anteriores requisitos, el Ejecutivo Federal al decretar la veda, precisará el área que comprenda, las especies vedadas y las medidas necesarias para su vigencia. El decreto deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación.

Una vez decretada la veda, para que los recursos forestales comprendidos en ella no queden abandonados, expuestos a la destrucción, la ley dispone que el Servicio Forestal los proteja, así como que realice directamente las cortas culturales y de saneamiento y el aprovechamiento de las maderas muertas.

Para que el Ejecutivo de la Unión levante las vedas total o parcialmente, o bien, para que modifique los términos de las mismas, se requiere conforme al artículo 55 de la Ley lo siguiente: 1.- Que se hagan los estudios correspondientes, y -- 2.- Que previamente se "organicen industrias estables, capaces de aprovechar racionalmente y conservar en forma adecuada las áreas previamente vedadas".

Consideramos que la veda, como medida protectora del bosque, está enfocada correctamente en la Ley Forestal, puesto que no se le destina a substraer de la actividad económica a los recursos forestales. Su fin es protegerlos cuando está en peligro su productividad, para que una vez que estén en condiciones se reintegren a la explotación. Por otra parte, el legislador ha estimado acertadamente, que el establecimiento de industrias estables, ayuda más a la protección del bosque que el establecimiento de vedas. En efecto, cuando se establecen vedas los bosques -

quedan al cuidado de la autoridad forestal y ésta no puede realizar las labores necesarias para el cuidado de los recursos, por lo reducido de su presupuesto. En cambio, cuando se establecen industrias que aprovechan los bosques, éstas tienen cuidado de conservarlos puesto que les proporcionan las materias primas necesarias para su funcionamiento y por otra parte, las mismas utilidades que arroja la explotación permiten destinar los medios que conserven y garanticen la permanencia del recurso.

Otra de las medidas acertadas que en materia de vedas -- contiene la Ley, es de que al establecerse éstas, se toma en -- cuenta las "necesidades domésticas de abastecimiento indispensables de las poblaciones y actividades agrícolas a fin de no afectar la economía regional". Con este precepto se evita que se realicen en la clandestinidad las explotaciones para satisfacer -- esas necesidades y con ello, la destrucción inmensa que causan -- por la falta de métodos técnicos con que son realizadas. En cambio, al autorizarse en el decreto los aprovechamientos con esos fines, la tala queda bajo control de las autoridades y apegada, en consecuencia, a la técnica.

En general, consideramos acertada la regulación que en -- materia de vedas se hace en la Ley y en su Reglamento. Los buenos o malos resultados que con ella se obtengan se deberá al -- acierto con que sean aplicadas por las autoridades administrati -- vas.

Las autoridades forestales en la actualidad, se encuentran ante una situación difícil en materia de vedas; situación que heredan de administraciones anteriores, las que a su vez, -- se vieron forzadas a propiciarlas por la incomprensión que en --

materia forestal ha prevalecido en nuestro país. A esta situación se refirió el Subsecretario Forestal, licenciado Noé Palomares, - en su discurso pronunciado con motivo de la Fiesta del Bosque, el 14 de julio de 1966, en los siguientes términos: "Las vedas forestales que rigen actualmente, se decretaron en la mayoría de los - casos sin estudios previos o con estudios sumamente deficientes, lo que ha traído como consecuencia su inoperancia, toda vez que - en esas zonas ha proliferado el contrabando y la elaboración irau- dulenta de productos del árbol, además de que los bosques han -- ido desapareciendo paulatinamente para dar paso a una agricultura errante de escasos rendimientos que sólo es apta para perpetuar la miseria en el campo" (45).

Agregó el licenciado Noé Palomares, que en la actualidad están en vigor decretos de veda total en once entidades federati- vas, y de veda parcial en diez más, las que impiden el aprovecha- miento de quince millones seiscientas treinta mil hectáreas de - bosques, en detrimento de la economía nacional y de las comunida- des, ejidatarios y particulares propietarios del recurso.

Reconoció el Subsecretario en el discurso al que nos re- ferimos, la urgencia de hacer "una cuidadosa revisión de los de- cretos correspondientes, para que continúen en vigor sólo aque-- llos que tengan la debida justificación técnica y social que ha- ga posible una vigilancia efectiva".

5.- NORMAS RELATIVAS A LA PRESERVACION DE MADERAS Y A LA ELABORACION DE PRODUCTOS FORESTALES.

El propósito de la Ley Forestal, aparte de ser el de con

(45) Licenciado Noé Palomares, discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios con motivo de la Fiesta del Bosque, el 14 de julio de 1966, Periódico "Novedades" del 15 de julio de -- 1966, 1a. plana.

servar y aprovechar los recursos forestales, lo es también el de regular el desarrollo e integración de la industria forestal.

La industrialización e integración de la silvicultura es el único modo de que los recursos forestales pueden cumplir plenamente sus funciones en beneficio de nuestra población. En el aspecto productivo permite el máximo de aprovechamiento con el mínimo de desperdicios, lo que dá por resultado un mayor número de bienes de producción y de consumo, de mejor calidad y más baratos. Por otra parte, la industrialización permite la creación de nuevas y continuas fuentes de trabajo, necesarias para resolver el problema ocupacional del país y con ello, el nivel económico de la población, principalmente de la rural. A lo anterior hay que agregar que la industrialización contribuye a una mejor conservación de los recursos silvícolas, pues por una parte evita técnicas y procedimientos primitivos, que aparte de rendir poco provecho son sumamente destructivos, y por la otra, al evitar desperdicios, proporciona mayores utilidades y por consiguiente, mayores cantidades se pueden destinar a la protección y mejoramiento del bosque.

En suma, puede decirse que el establecimiento e integración de la industria forestal en México, no es sólo el medio necesario para que los recursos silvícolas del país sean factor activo en el desarrollo de la nación, sino también, para que se les pueda conservar e incrementar. Por tal motivo, la Ley Forestal contiene una serie de disposiciones tendientes a la máxima industrialización de los productos forestales. Estas normas se encuentran contenidas en el título tercero que se refiere a la conservación de los recursos, concretamente, en el capítulo VII "De la preservación de maderas y elaboración de productos forestales".

tales".

En esta parte de la Ley (Art. 73), se prohíbe el empleo de maderas tales como durmientes, postes de transmisión, pilotes, puntales, cuadrados, ademes y otros utilizados en minas, obras portuarias y similares, sin que sean tratadas previamente para su preservación. Además se establece que la autoridad forestal (Art. 74) debe imponer las medidas adecuadas para disminuir el labrado con hacha así como el procedimiento primitivo de elaboración de carbón vegetal, pues son prácticas sumamente destructivas y de poco rendimiento. En cambio deben promover las medidas necesarias para mejorar los sistemas de aserrío y en general, -- los que tiendan a aprovechar de la manera más completa los productos forestales y a reducir los desperdicios.

Para el efecto anterior (Art. 75), toda persona física o moral que pretenda industrializar o que industrialice la materia prima proveniente de los aprovechamientos forestales, está obligada a solicitar a la autoridad forestal el permiso para establecer y hacer funcionar sus instalaciones industriales. Para que en estas instalaciones se dé la industrialización más adecuada a los diversos productos provenientes de los aprovechamientos, la autoridad forestal (Art. 76) tomando como fundamento el adelanto alcanzado por las industrias establecidas en el país o las posibilidades de las nuevas, fijará el grado mínimo de industrialización que debe darse a cada producto.

Las disposiciones señaladas no sólo tienen como fin, el proteger los recursos forestales mediante el establecimiento de técnicas industriales que eviten desperdicios y que no sean destructivas. Sino que con ellas se pretende fundamentalmente, aca

bar con el atraso de la industria forestal, pues este repercute profundamente en la economía del país, ya que la producción de los aserraderos, fábricas de triplay y de papel, por ejemplo, - no van directamente al consumidor final, sino a industrias conexas como la de fabricación de muebles, de la construcción e - industria editorial, las que se ven impedidas en su progreso por la falta de un abastecimiento adecuado, oportuno y barato de la materia prima necesaria para la realización de las actividades que le son propias.

En la Ley (Art. 77), también se establece que la autoridad forestal debe promover la industrialización de los productos no maderables, tales como resinas, gomorresinas, aceites - esenciales, frutos, semillas, rizomas y otros similares. Si la industrialización actual de los productos maderables deja aún - mucho que desear, la de los no maderables se encuentra aún en - peores condiciones. Son productos que se envían al mercado prácticamente como materias primas, con solo una transformación primaria que deja pocas utilidades a la población rural que es la encargada de beneficiarlos y la que, como los ixtleros y candelilleros, tiene condiciones de existencia sumamente precarias.

En lo que respecta a la preservación de maderas, la ley no se concreta a establecer que la autoridad forestal debe fomentarla, sino que inclusive prohíbe (Art. 73) "el empleo de maderas tales como durmientes, postes de transmisión, pilotes, - puntales, cuadrados, ademes y otros, para minas, obras portuarias y similares, sin que sean previamente tratadas para su preservación". La violación de este precepto constituye una falta, sancionada con multa de cien a mil pesos (Arts. 133 frac. XIII y 134 frac. III).

El que en la Ley se prohíba el empleo de esas maderas - cuando no están tratadas para su preservación, se debe a que - una gran parte de la producción maderera del país es absorbida para la elaboración de tales productos, los que por el destino - que tienen están sujetos a una mayor acción destructora del medio ambiente. Mediante el empleo de preservativos, se logra prolongar considerablemente el tiempo en que pueden ser utilizados, con lo que se evita su reemplazo a intervalos cortos. Lo anterior permite que la producción maderera destinada a la manufactura de estos productos, pueda reducirse considerablemente y destinarse los excedentes, a la elaboración de una serie de artículos que la integración económica del país demanda con urgencia.

Por otra parte, la prohibición contenida en la Ley, es - una medida para evitar el despilfarro de madera, pues México no está en condiciones de permitirlo ni aún pudiéndosele deber permitir tal cosa, pues cuando la demanda interior quede satisfecha, los excedentes deben de exportarse, ya que mientras mayores utilidades rinda la silvicultura mayores carencias de nuestra población podrán ser satisfechas.

En efecto, la utilización de ademes, durmientes, postes, maderas para obras portuarias y similares, cuando no han sido - tratados para su preservación, constituye un despilfarro de madera que atenta contra la economía del país y que no tiene justificación alguna por parte de quienes lo cometen, pues la preservación de la madera implica un aumento de costo íntimo, si se compara con el ahorro final que representa al consumidor. El snorro derivado del empleo de madera tratada se demuestra en la reducción que se presenta en las cantidades destinadas a la conservación de la obra con ellos construída. "En ciertos casos, como el

cambio de estacas para la delimitación de predios rurales o pequeñas propiedades, los gastos de obra y otros incidentales, -- ocasionados por la renovación frecuente, pueden ser poco importantes; pero en otros tales como las maderas de puentes y los postes que emplean las empresas telefónicas, telegráficas y diferentes dependencias oficiales, los gastos de renovación son -- muy importantes. Además de los gastos directos de mano de obra y de materiales, la restitución de postes en líneas puede ocasionar trastornos e interrupciones de servicio antieconómicas. No se diga de los gastos tan enormes que anualmente erogan los ferrocarriles nacionales por esos mismos conceptos" (46).

6.- NORMAS RELATIVAS A LA REFORESTACION.

La conservación de los recursos forestales no se reduce a la previsión y combate de las causas y agentes que los destruyan. La conservación implica además la reforestación de las -- áreas en que han desaparecido o disminuído los bosques, sea por que hayan sido destruídos o bien, porque hayan sido aprovechados los árboles que los constituyen. En un caso y en otro deben regtablecerse nuevas unidades arbóreas para que el recurso y su -- influencia sean permanentes, a efecto de que siempre existan unidades disponibles para explotaciones y para que realicen sus -- funciones protectora y recreativa.

En la Ley Forestal (Art. 78), se declara que son de utilidad pública los trabajos de repoblación forestal y es natural

(46) Ing. Carlos Morales A., Discusión de los Ordenamientos Legales Relativos a la preservación de Maderas, Revista México y sus Bosques, No. 10, julio-septiembre de 1964, p. 20

que así se haya establecido, puesto que mediante ella se persiguen dos objetivos de gran importancia para la sociedad. El primero es, el que los recursos forestales vuelvan a tener asiento en donde su influencia sea decisiva para la protección de otros recursos como el suelo y el agua, y en donde beneficien de manera directa a las poblaciones. La segunda, es la de incrementar y perpetuar las áreas destinadas a la producción silvícola.

Consecuentemente con esta doble finalidad, en el artículo 80 de la Ley se señala que es obligatoria la reforestación en los terrenos siguientes:

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.

Los trabajos de repoblación comprenden (Art. 81) la siembra o plantación, así como el cuidado y vigilancia de las mismas por el término prudente que la autoridad forestal determine, según las condiciones de cada región. Es importante que dentro de la Ley se hayan señalado como trabajos de repoblación, el cuidado y vigilancia de la siembra o plantación y no únicamente la plantación o siembra, pues cuando solamente se siembran o plantan renuevos para reforestar una zona, pero no se les vigila y cuida hasta su crecimiento, la reforestación no da resulta

dos, pues los renuevos son destruidos por plagas, por el ganado o por otras causas. Por tanto, los particulares y el Servicio Forestal, al reforestar una zona, deben de cuidar que los árboles plantados no sean destruidos, realizando al efecto la previsión y comcate de plagas e incendios, así como la construcción de cercas y el control de pastoreo necesario.

La autoridad forestal es la encargada de realizar los trabajos de repoblación en los terrenos de propiedad nacional; - así como de establecer viveros. Para el establecimiento de éstos, puede solicitar la cooperación de las autoridades locales y municipales y organismos descentralizados, así como de corporaciones e instituciones particulares. El Servicio Forestal, debe también determinar la repoblación de especies que mejoren las condiciones del bosque o de aquellas que estén en peligro de extinguirse. (Arts. 2, 79 y 81).

En lo que respecta a los titulares de los aprovechamientos, en el artículo 79 de la Ley, se les obliga a realizar los trabajos de reforestación que determinen las autoridades, los cuales serán en proporción a los volúmenes o monto de los aprovechamientos. Como en los aprovechamientos está implícito el corte de los árboles, a los titulares se les impone como requisito para poder realizarlos (Art. 107 frac. V), el que presente los estudios relativos a la reforestación de los predios en que desarrollarán sus actividades. Cuando a juicio de las autoridades los permisionarios no estén en condiciones de realizarla eficazmente en forma directa, se les puede fijar "una cuota substitutiva para tareas de reforestación". (Art. 79)

Cuando los predios no estén sujetos a explotación, se dispone en la parte final del artículo 79 lo siguiente: "cuando

se determine la urgencia de reforestar terrenos esencialmente forestales no sujetos a explotación, las autoridades forestales - realizarán la repoblación por cuenta de sus propietarios o poseedores".

Si se hace una interpretación literal y aislada de la parte transcrita del artículo 79, resulta que los trabajos de repoblación en los predios no sujetos a explotación sólo puede ser realizado por el Servicio Forestal, y sin que sea necesario el consentimiento de los propietarios o poseedores, quienes tendrían que pagar el precio que por dichas tareas fijara unilateralmente el Estado. De acuerdo con esta interpretación, se vendría a establecer un monopolio estatal en la prestación de servicios de repoblación forestal, mismo que sería violatorio del artículo 28 constitucional, puesto que no se trata de ninguno de los casos - en que, conforme a este artículo, el Estado puede realizar actividades monopolísticas.

Sin embargo, no creemos que la anterior sea la interpretación correcta, sino que a nuestro juicio, los propietarios y poseedores de predios no sujetos a explotación, en que la reforestación sea urgente, pueden realizar ésta directamente, únicamente con sujeción a la forma y métodos que determinen las autoridades forestales.

Esta interpretación la hacemos, relacionando la parte final del artículo 79, con la primera parte de ese mismo precepto y con lo señalado en el artículo 83. En la primera parte del artículo 79 que establece que los titulares de los aprovechamientos deben de realizar los trabajos de repoblación que determinen las autoridades forestales y sólo cuando a juicio de éstas "los

permisionarios no estén en posibilidades de realizarla eficazmente en forma directa" la autoridad forestal podrá fijar una cuota substitutiva para tareas de reforestación. Ahora bien, si en el caso de que los terrenos a reforestar estén sujetos a explotación, la reforestación se hace por el Servicio Forestal únicamente en el caso de que los permisionarios no estén capacitados para realizarla de manera directa, debemos entender que en el caso de los terrenos no sujetos a aprovechamiento, los propietarios pueden de manera directa realizar en sus terrenos los trabajos de repoblación. Solo en el caso de que estuviesen incapacitados para hacerlos o no los realizaran, la autoridad forestal los puede realizar fijándoles una cuota substitutiva. Consideramos que esta interpretación es la debida, pues no hay razón de tratar de una manera diferente y más gravosa, a los propietarios de predios no sujetos a explotación, en relación con el tratamiento que se dá a los titulares de terrenos explotados.

La interpretación que venimos haciendo se fortalece, con lo establecido por el artículo 83 de la propia Ley, en donde se reconoce que los propietarios de predios no sujetos a explotación, pueden realizar los trabajos de creación y fomento de masas arboladas. En este artículo se establece lo siguiente: "El Estado establecerá los necesarios estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento, que realicen trabajos de creación o fomento de masas arboladas". Como puede apreciarse, en este artículo se habla de los trabajos que realicen los propietarios y no, de los propietarios a quienes el Servicio Forestal les ha ya reforestado sus terrenos.

En suma, consideramos que de la parte final del artículo

79 de la Ley Forestal, surge únicamente la obligación de los propietarios y poseedores, de reforestar sus predios cuando a juicio de las autoridades tal cosa sea necesaria. Pero a nuestro juicio y con base en la interpretación hecha, no existe obligación de que los trabajos de repoblación sean realizados por el Estado. El propietario puede realizarlos directamente, contratando con los profesionistas forestales y empresas particulares que juzgue conveniente o, inclusive, contratando con el Servicio Forestal. En el Reglamento, al reglamentarse el precepto de la Ley al que nos hemos venido refiriendo, se sostiene un criterio acorde a las ideas que sostenemos, pues en su artículo 168, se reconoce tácitamente la libertad de los propietarios o poseedores para realizar las tareas de fomento de masas arbóreas de manera directa, sin intervención del servicio forestal. El artículo dice textualmente: "Los propietarios y poseedores a título de dominio que deseen efectuar en sus predios trabajos de repoblación, pero que carezcan de elementos económicos para ello, podrán solicitar que la Secretaría de Agricultura y Ganadería se haga cargo de las labores. En caso de que, previo estudio, la Secretaría lo encuentre procedente, utilizará el fondo forestal para hacer la repoblación con cargo al propietario o poseedor interesado, en los términos del convenio que celebre con éstos".

Como las tareas de reforestación de los predios no sujetos a explotación no sólo beneficia a sus propietarios y poseedores, sino a la nación entera, consideramos justo y atinado que en la Ley (Art. 83), se haya establecido que el Estado "establecerá estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento, -

que realicen trabajos de crecición o fomento de masas arboladas". El que se establezcan este tipo de alicientes, es justo y conveniente, pues cuando los predios "esencialmente forestales" no están sujetos a explotación, no rinden beneficios a sus propietarios; son improductivos, pues por sus mismas condiciones ecológicas en ellos no se pueden realizar actividades diferentes a las silvícolas. Y si no obstante de no obtener ingresos, el propietario realiza trabajos que no sólo a él benefician, sino a toda la colectividad, es justo que se le compense dándosele un tratamiento especial, que lo aliente y le permita destinar el dinero que la conservación y el fomento del bosque demanda.

En relación con lo anterior, en el Reglamento (Art. 179) se establece que la Secretaría de Agricultura y Ganadería apoyará las gestiones que ante las autoridades federales y estatales hagan quienes realicen trabajos de repoblación forestal u obras de conservación de suelos, para que queden exentos del pago del impuesto predial durante el lapso de 20 años, a condición de que no sean suspendidos los trabajos antes de su terminación, ni descuidada su conservación. En relación a los créditos o estímulos que sean solicitados por los propietarios que realicen las tareas, la Secretaría de Agricultura opinará, ante las autoridades que deban concederlos, sobre la importancia y magnitud de los trabajos proyectados por los particulares.

B).- REGIMEN JURIDICO DE LAS ZONAS PROTECTORAS, RESERVAS FORESTALES Y PARQUES NACIONALES.

En la Ley Forestal dentro del título tercero: "De la conservación de los recursos forestales", se incluyen las normas -- que regulan las zonas protectoras, las reservas forestales y los

parques nacionales (Capts. V y VI). Consideramos que con ellas - no se persigue de manera directa la conservación de los recursos forestales, sino que sus fines son, primordialmente, el que la - vegetación silvícola realice sus funciones: a) Protectora de -- otros recursos, mediante las zonas protectoras; b) La productora, a través de la explotación directa del Estado y para la satisfacción de las necesidades de las dependencias del Gobierno Federal, tratándose de las reservas forestales y c) La recreativa o turística, la cual se desarrolla mediante los parques nacionales. Es por lo anterior, que hacemos en este punto el estudio de las zonas protectoras, reservas forestales y parques nacionales, no incluyéndolas en el punto anterior en el que se hizo referencia a las disposiciones tendientes a la salvaguarda y restauración de la vegetación forestal.

1.- ZONAS PROTECTORAS.

De acuerdo con la Ley (Art. 56), las zonas protectoras - son las áreas forestales que se establecen 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".

Como puede apreciarse el fin directo de las zonas protección

toras es el, que los recursos silvícolas que las integran, eviten la erosión de los suelos, el azolvamiento de ríos, presas y canales de irrigación, así como la destrucción de caminos y con ello, el que se afecten las actividades agropecuarias e industriales - del país. Pero principalmente con ellas se ayuda a proteger el - bien máspreciado para toda nación, el cual es la salud y vida - de sus habitantes, pues las zonas protectoras aminoran y evitan inundaciones, ayudan a la conservación de las obras que abastecen de agua a las poblaciones y colaboran a evitar la polución del - aire al servir como cortinas rompevientos y al evitar la erosión eólica del suelo en donde se encuentran asentadas.

Pensamos que en la Ley debe de señalarse de manera expresa, el establecimiento de zonas protectoras en los terrenos que teniendo pendientes superiores al 15% se encuentran desprovistos de vegetación forestal, pues en ellos debido a lo pronunciado de la pendiente, el arrastre de los suelos es inevitable. Las zonas protectoras deben de establecerse en estos terrenos independientemente del lugar en que se encuentren. No importa que no estén comprendidos dentro de las cuencas hidrográficas o cerca de poblaciones o caminos, pues los efectos de la falta de protección forestal en ellos, se hace sentir tarde o temprano en zonas y poblados no sólo cercanos, sino inclusive lejanos.

Para establecer las zonas protectoras la Secretaría de Agricultura realiza estudios previos, con base en los cuales somete al Ejecutivo Federal los proyectos de acuerdo para su creación (Art. 180 Regl.) El Ejecutivo con fundamento en esos estudios, establece las zonas forestales de protección mediante decreto publicado en el "Diario Oficial" (Art. 56 Ley).

El que los bosques de las zonas protectoras tengan como destino la conservación de otros recursos, no implica que no se les pueda destinar también para que en ellos se realicen aprovechamientos, puesto que cuando éstos se hacen con apego a la técnica no los ponen en peligro, ni hacen disminuir la capacidad protectora de la vegetación. Por el contrario, ayudan a que el bosque no quede en el abandono presa de incendios, plagas, aprovechamientos ilícitos y de toda clase de factores destructivos. - Por otra parte, los productos y materias primas que se obtienen son indispensables para la industria y consumidores en general y el trabajo que proporcionan los aprovechamientos, ayuda a aliviar la desocupación de nuestros campesinos. El mantener bosques improductivos es un lujo que no podemos permitirnos y que además no tendría ninguna razón de ser. Por las razones anteriores es que la ley forestal (Art. 57) permite que se efectúen "aprovechamientos en las zonas protectoras, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada predio y dentro de las limitaciones que establezcan las disposiciones respectivas". La principal limitación que se señala en el Reglamento de la Ley (Art. 182, - frac. II), es de que previa inspección del lugar por profesionales forestales del servicio oficial, se formule estudio económico en el que se muestre plenamente que los aprovechamientos propuestos, no menoscaban en lo absoluto la función protectora de la vegetación.

2.- LAS RESERVAS NACIONALES FORESTALES.

Se consideran como "reservas nacionales forestales todos los terrenos de la Nación, ya sean baldíos, demasías o exceden-

cias, que se encuentren arbolados o que sean apropiados para el cultivo forestal" (Art. 59).

En el artículo 61 de la Ley y en el 184 de su reglamento, se dispone que al hacerse el inventario nacional forestal, - el Ejecutivo señalará mediante decreto y a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, las zonas que deben ser consideradas como reservas forestales y la forma en que deben ser conservadas y administradas. Se señala asimismo en el artículo 61, que las reservas forestales serán inalienables e imprescriptibles.

Las reservas forestales solo pueden utilizarse en caso necesario para el abastecimiento de productos forestales requeridos por las dependencias del Gobierno Federal, o para las obras o servicios públicos encomendados a las mismas, debiendo hacerse - la explotación por el propio Estado (Art. 61), previos los estudios dasonómicos que se elaboren y con base en decreto expedido por el Ejecutivo (Art. 60).

3.- PARQUES NACIONALES

Mediante los parques nacionales los recursos forestales realizan su función recreativa y turística, ya que son recursos escénicos de gran significación estética. Los parques nacionales, como ya expresamos en el capítulo primero, son de suma importancia para los habitantes de los centros urbanos, pues en ellos entran en contacto con la naturaleza realizando diversas actividades deportivas y culturales, que ayudan a que conserven la estabilidad física y emocional necesaria para su salud. Principalmente para la juventud son importantes, pues sirven para su distracción, -

alejándola de actividades antisociales, ayudándola a superarse - en lo físico y en lo moral. Por otra parte, los parques nacionales pueden ser un recurso turístico que produzca beneficios económicos tanto a los habitantes de las zonas en donde están ubicados, como para el país en general, cuando sean atractivo para el turismo extranjero.

Nuestro país, uno de los más bellos del mundo, es escenario propicio para el establecimiento de parques nacionales. No solo tenemos los bosques necesarios al efecto, sino que éstos -- constituyen paisajes de lo más variado: selváticos, de profusa -- vegetación de estallante belleza en el sur y en algunas costas; paisajes fríos, de apacibles coníferas en las partes altas, al -- borde de cumbres eternamente nevadas o de serranías de ásperas -- rocas. La topografía de nuestro territorio, perjudicial para la agricultura y para la distribución del agua, ha sido benéfica pa -- ra la variación del paisaje, en el que podemos decir, somos suma -- mente ricos.

Fué posiblemente en México en donde se estableció el pri -- mer parque nacional del continente americano. En los Estados -- Unidos, en donde tanto incremento han tomado, establecieron su -- primer parque nacional, el de Yosemite, en 1872. Según G. Blanco (Parques nacionales, parques internacionales y turismo, ed. mi -- meogr., 1950) el gobierno mexicano adquirió el 24 de septiembre de 1856 las ruinas del Convento Carmelita del Desierto de los -- Leones y los bosques vecinos, con una extensión de 1 900 hectá -- reas, en la parte suroriente del Distrito Federal, con objeto de proteger los manantiales de la zona, que se empleaban en la pro -- visión de agua de la Ciudad de México. De este modo quedó consti -- tuído nuestro primer parque nacional que, sería también el pri --

mero del continente. Ya para finalizar el siglo pasado, en marzo de 1898, se reservó como parque nacional una zona de 1 835 hectáreas, cerca de la ciudad de Pachuca, Hgo., la que es conocida con el nombre de El Chico (47).

A partir de entonces se han seguido estableciendo parques nacionales en todo el país, existiendo en número de 49 hasta el año de 1964, con una extensión total de 698 614 hectáreas (48). Como vemos en nuestro país se han creado un gran número de parques nacionales, más nos dice Enrique Beltrán en su libro "La Batalla Forestal" (49), que el establecimiento de ellos no fué debidamente planeado, "pues muchos de los sitios declarados Parques Nacionales, por su reducida extensión o falta de bellezas naturales, no responden al concepto internacional que se tiene al respecto. Inclusive, con el laudable propósito de evitar que la construcción de jaulas de cemento alterara la hermosura colonial de la entonces Municipalidad de Coyoacán --en el Distrito Federal-- y de la ciudad de Tlaxcala --capital del Estado del mismo nombre--, se crearon en esos sitios, respectivamente, el Parque Nacional "Histórico de Coyoacán" y el Parque Nacional "Xicotencatl", caso posiblemente único en el mundo de que dos zonas urbanas tengan el carácter de Parques Nacionales".

En la ley forestal el capítulo VI, del título tercero, está dedicado a la regulación del establecimiento, administración y utilización de los parques nacionales, estableciéndose en su artículo 63, que: "Es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monu

(47) Enrique Beltrán, Los Recursos Naturales Renovables, Ob. Cit. p. 19.

(48) Anuario Estadístico, Ob. Cit., p. 355

(49) Ob. Cit., p. 48.

mentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna". Se señala, también, — que el Ejecutivo Federal podrá establecer, para uso público, parques nacionales en los terrenos forestales que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias lo ameriten -- (Art. 62). La solicitud para que el Ejecutivo declare determinada zona parque nacional, puede provenir de las Secretarías de Estado, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones científicas o bien, de cualquier grupo social interesado (Art. 185 Regl. L.F.)

La Ley al referirse a los terrenos que forman los parques nacionales sostiene dos criterios contradictorios: a) Uno — es el del artículo 65, en el que se establece que: "Los parques nacionales podrán comprender terrenos de cualquier régimen jurídico de propiedad". b) En el artículo 66 en cambio, establece — que: "Cuando al establecerse un parque nacional, se incluyan terrenos que no sean de propiedad nacional, el Ejecutivo federal fijará en el decreto la causa de utilidad pública que fundamente la expropiación de los mismos, para que la nación adquiriera — su dominio". O, sea, conforme a este último artículo los parques nacionales solo pueden comprender dentro de sus linderos terrenos de propiedad nacional.

Pensamos que esta disparidad de criterios se debe a que la mayor parte de los parques nacionales que se fundaron con anterioridad a la expedición de la ley forestal vigente, comprenden dentro de sus límites terrenos ejidales, comunales y de pequeñas propiedades, y que para estos parques fué que se estableció lo contenido en el artículo 65, a efecto de que al amparo — de este artículo, el Estado no requiriera expropiar los terre-

nos no nacionales comprendidos en los parques de referencia, por los problemas financieros y políticos que tal cosa implicaría. Sin embargo, creemos que el contenido del artículo 65 debe suprimirse pues se presta a confusiones, pues aparte del fin que hemos señalado como posible, no sabemos cual otro se persiga con este artículo. Y si únicamente tiene como fin el que nosotros le estamos señalando, es irrelevante su existencia para lograrlo, - pues el Estado no se va a forzar a sí mismo a realizar expropiaciones cuando esto no le convenga. Para mayor claridad, hubiera bastado únicamente que al final de lo establecido en el artículo 66, o en otro artículo, se hubiera señalado que: "En el caso de terrenos de propiedad no nacional comprendidos dentro de los linderos de parques nacionales fundados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, el Ejecutivo federal, previo estudio y - cuando esto sea conveniente, procederá a expropiarlos mediante decreto en el que se fije la causa de utilidad pública, a efecto de que la Nación adquiera su dominio".

"Todos los parques nacionales que se funden deben de hacerse conforme a lo establecido en el artículo 66 de la Ley, a efecto de que los terrenos de propiedad no nacional que queden comprendidos en ellos, pasen mediante expropiación al poder de la Nación, pues la existencia de propiedades ejidales, comunales y particulares, engendran problemas que entorpecen la realización de los fines turísticos y recreativos que tienen los parques nacionales. Entre otros, señala Enrique Beltrán que: "La existencia de esas propiedades dentro de los linderos de un Parque hace prácticamente imposible la movilización de la población, la supresión del pastoreo o la erradicación total y definitiva de los

cultivos agrícolas, cosas incompatibles con la filosofía que presida la creación y existencia de los Parques Nacionales. Apenas la prohibición de explotar comercialmente los bosques incluidos dentro de los Parques ha sido posible de llevar a cabo, sin que por ello pueda decirse que se evita totalmente la destrucción - de su arbolado, ya que los moradores aprovechan cuanta oportunidad se presenta para dedicarse a la tala clandestina" (50).

Aparte de lo anterior, para que los parques nacionales - llenen eficazmente el propósito para el que fueron creados, el Estado deberá procurar dotarlos del presupuesto necesario para su administración y vigilancia y para la construcción de caminos, refugios y demás obras necesarias para su correcto funcionamiento.

Finalmente, en lo que respecta a los terrenos de los parques nacionales la Ley establece (Art. 64) que: "Los terrenos de propiedad nacional, comprendidos dentro de los parques nacionales, se considerarán bienes destinados a un servicio público", y por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 2o. fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del dominio público y por ende, inalienables e imprescriptibles.

La autoridad forestal es conforme a la Ley, la encargada de la administración, conservación, vigilancia y acondicionamiento de los parques nacionales. También está a su cargo el realizar los aprovechamientos forestales dentro del área de los parques, debiendo ocupar en los trabajos a los campesinos de la zona (Arts. 67 y 68). Aunque en el articulado de la Ley no se establece, debemos entender que los aprovechamientos que dentro de - los parques nacionales realiza el Servicio Forestal, no se harán

(50) La Batalla Forestal, Ob. Cit., p. 49.

más que con el fin de conservar y acrecentar las arboledas de los parques; es decir, serán solamente cortas culturales y de saneamiento, para impedir plagas, incendios y que los árboles viejos quiten espacio y nutrimento a los renuevos. Debemos entender lo anterior, puesto que los parques nacionales no tienen como misión la función productora, sino la recreativa. Para satisfacer la demanda de productos forestales de sus dependencias, el Estado cuenta con las reservas forestales, de cuyos fines y régimen ya hablamos en este mismo punto de la tesis.

La autoridad forestal, también está encargada del otorgamiento de permisos (Art. 69) para la construcción de alojamientos, centros de recreo, comercios, restaurantes y, en general, para la realización de cualquier actividad lucrativa dentro de los parques nacionales. Los permisos que en relación con las anteriores actividades otorgue la autoridad forestal, deberán especificar lo siguiente: el término por el que se conceden, las obligaciones de los permisionarios, las limitaciones a que deben sujetar su actuación y las causas que determinen su cancelación (Art. 70).

Asimismo, se establece la obligación de destinar los ingresos que se obtengan de los parques nacionales, a la conservación y mejoramiento de los mismos (Art. 71). Consideramos que fué sumamente acertado, el que se haya señalado ese destino a los ingresos que se obtienen en los parques nacionales, pues los fondos que el Erario puede destinar a esos fines, son insuficientes para la atención y conservación de los parques nacionales.

Finalmente, en el artículo 72 de la Ley Forestal se señala que para cada parque nacional, deberá expedirse su correspondiente reglamento.

C).- REGIMEN JURIDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES

Antes de referirnos al régimen jurídico al que se sujetan los recursos forestales para su aprovechamiento, haremos mención de la importancia que reviste para la economía del país, - la explotación de nuestra riqueza forestal, a efecto de poder - apreciar las medidas contenidas en la Ley Forestal.

1.- IMPORTANCIA DE LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS FORESTALES PARA LA ECONOMIA DE MEXICO.

El estudio constante de los problemas del campo mexicano y de la Reforma Agraria, que continuamente se realizan, no es más que la manifestación del profundo interés que existe de resolver la precaria situación económica y social en que vive nuestra clase rural. Pues de la elevación del nivel económico y social de ella, depende el desarrollo económico del país y también, la estabilidad de la vida política en el mismo. Eso se debe a que somos un país rural: tanto porque más del cincuenta por ciento de nuestra población vive en el campo o en comunidades urbanas íntimamente vinculadas con las actividades realizadas en él, como por el hecho de que es la fuente de alimentos para la nación y también, vía que abastece la mayoría de las materias primas necesarias de la industria.

Por lo anterior, el desarrollo y fortalecimiento industrial y comercial del país dependen del desarrollo económico y social del campo, a efecto de que suministre a la industria las materias primas necesarias para su funcionamiento; materias de buena calidad y a costos razonables, para que las industrias a -

su vez, elaboren los productos y artículos necesarios para el país, al alcance de los consumidores nacionales y en condiciones de competir en los mercados internacionales. Por otra parte, al fortalecerse económicamente la clase rural y al desarrollarse socialmente, también contribuye al desarrollo industrial y comercial, pues se amplía considerablemente el mercado interno, ya que entonces estará en condiciones de adquirir una serie de artículos que en la actualidad no consume por falta de poder adquisitivo y por falta de desarrollo económico y cultural, pues al aumentar la cultura y el nivel de vida, aumentan las necesidades, no sólo de los individuos sino también de las colectividades en que viven.

Es pues, ineludible desarrollar y fortalecer la economía del campo mexicano para que a su vez contribuya a la industrialización y activación del comercio, más ese desarrollo no debe fundarse en la agricultura, sino en la explotación de los recursos forestales y en la ganadería y secundariamente en las actividades agrícolas, pues México es un país forestal, más que un país agrícola como se ha sostenido.

México no puede catalogarse como un país agrícola en virtud de que los suelos que pueden destinarse a esta actividad están sumamente limitados por lo accidentado de nuestra topografía y por la mala distribución del agua. De las 196.4 millones de hectáreas que constituyen la superficie total del país, solo son propicias para las labores agrícolas 29 millones de Ha., -- las que constituyen aproximadamente el 14.% del total. Pero la productividad de la superficie agrícola señalada es baja, debido a que de ella el 73.9% son tierras de temporal, el 20.2% de riesgo y el 3.9% de jugo o humedad. O sea, que siendo las de humedad

las de más alto rendimiento, son de las que menos tenemos, siendo la mayoría de temporal, las cuales tienen un rendimiento menor, debido a que los cultivos realizados en ellas están sujetos al siempre aleatorio factor de las lluvias. En lo que respecta a las de riego el problema consiste en que debido a los altos costos de las obras de irrigación y de bombeo, el agricultor solo realiza cultivos de muy alto rendimiento, lo que da por resultado que existan en nuestro país una gran cantidad de productos agrícolas a precios muy altos en relación a los de otros países, lo que impide su venta en el exterior (51).

Finalmente, en relación con la configuración orográfica señalaremos que una tercera parte del país tiene pendientes mayores de 25° , inútiles para la agricultura pues de realizarse, se provocaría el arrastre de los suelos.

De lo expuesto se desprende que los recursos agrícolas del país son sumamente limitados y que por tanto no se puede cimentar en la agricultura la elevación económica y social de nuestros hombres de campo. Solamente de manera secundaria nos podemos basar en la agricultura, pero primordialmente debemos de hacerlo en la explotación de nuestros bosques y en la ganadería, pues más que agrícola México es país forestal.

Decimos que el nuestro, es un país más forestal que agrícola, pues mientras las áreas agrícolas representan el 14.9% del territorio nacional, las forestales representan casi el 20% con una superficie de 39.7 millones de Ha., y con una potencialidad económica anual de más de 10 mil millones de pesos, valor comparable al de la producción petrolera actual.

(51) Diego G. López Rosado, Problemas Económicos de México, Manuales Universitarios, Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M., México 1963, p. 16.

Por otra parte, como señalamos en el capítulo I, si los países del norte de Europa, con superficies forestales menores a las de México, han basado su desarrollo industrial y económico en general, en el aprovechamiento de sus recursos forestales, nosotros con mayor razón podemos y debemos hacerlo: debemos utilizar nuestros bosques como generador del bienestar para nuestros campesinos, como fuente de trabajo para los obreros, como base para la industrialización del país, como vía que abastezca de los artículos necesarios a nuestra población y como medio para obtener divisas del exterior, al vender en los mercados internacionales los artículos industrializados del bosque.

La realización de los aprovechamientos forestales, también tienen una gran importancia en el desarrollo de las comunidades rurales, pues su realización implica la construcción de caminos y de escuelas, así como de otras obras de beneficio social. Además, como lo hemos sentado a lo largo de este trabajo, la conservación de los bosques para que sea efectiva requiere del aprovechamiento de los mismos, pues al generar riqueza y bienestar se les dá su justo valor y se les cuida. Por otra parte, solo mediante la explotación de los bosques se pueden obtener los recursos pecuniarios, muy cuantiosos por cierto, que se requieren para cuidarlos y acrecentarlos.

2.- LA POLITICA SEGUIDA EN LA LEY EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS.

La política forestal contenida en la Ley vigente, tiene su piedra angular en el título quinto: "De los aprovechamientos forestales", pues en él se contienen las normas que regulan el -

objeto final de toda esa política: el aprovechamiento de la riqueza forestal, para incorporarla en la vida económica del país, y para que realice sus funciones de recurso plenamente.

En la Ley Forestal, las normas relativas a la administración, educación e investigaciones forestales, así como las relativas a la conservación e incremento de los recursos silvícolas del país, no se dictaron con el objeto de cuidar de los bosques, como si sólo se tratara de cuidar el paisaje, con un sentido romántico. Si bien en ella se persigue ese fin en materia de parques nacionales, su objeto fundamental, es el cuidado y conservación con el fin de obtener los beneficios que todo país civilizado y progresista debe obtener de sus recursos, máxime tratándose de los forestales, que dependen en gran parte para su renovabilidad de ser explotados.

El licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, señala que la nueva Ley Forestal "significa una actitud nueva frente a la riqueza forestal, porque considera que es un deber del Estado, no sólo conservar los recursos forestales sino, promover la organización de una buena industria forestal. Si se recuerda el contenido de las Leyes Forestales que ha tenido México, -de las cuatro, incluyendo esta última- se verá como en la de 1926, en la de 1943 y en la de 1948, la mayor parte de los textos o disposiciones se refieren a la conservación de los bosques y cómo se va agudizando una especie de sentido policiaco, a tal punto, que la última Ley, de 1948, da la sensación de que es la organización de la policía forestal y no la organización de la silvicultura ni la creación de una industria forestal adecuada".

"La nueva Ley fija una nueva política porque le da un

sentido distinto al bosque; considera que el bosque es un factor útil para el pueblo, que constituye una riqueza que debe aprovecharse no únicamente por la decisión de la iniciativa privada, - por el deseo o por los propósitos de los particulares, sino porque el Estado debe promover el aprovechamiento racional y conveniente de los recursos forestales. Considerando también, por otra parte, que la única forma de conservar los bosques es explotarlos, los recursos económicos para la conservación y el mejoramiento de los bosques tiene que obtenerse de los mismos bosques mediante su explotación racional".

"Frente a la industria también se manifiesta una nueva actitud. Lógicamente, si se piensa que el objetivo no es conservar los bosques sin tocarlos, sino que es explotarlos, conservar los y reproducirlos para el beneficio del país, mediante la industria, tiene que cambiar también la actitud del Estado frente a la industria. Entonces se sustituye la tendencia prohibicionista y policiaca por una tendencia a la promoción industrial. Esta actitud se justifica plenamente en un país que tiene un crecimiento demográfico sumamente acelerado, que su desarrollo industrial no ha sido muy importante, que tiene un territorio no muy adecuado para la agricultura, un territorio con pocas superficies planas, con pocos suelos propiamente agrícolas y con una gran - sed, con una gran escasez de agua" (52).

Como puede apreciarse en lo expuesto por el licenciado Hinojosa Ortiz, en la Ley Forestal se busca darle al bosque el -

(52) Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, Organización necesaria para la aplicación de una Política Forestal, Tercera Conferencia patrocinada por la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C., sustentada el 15 de marzo de 1962, Rev. México y sus Bosques, Época II, julio-agosto-septiembre de 1962, No. 3, p. 5

papel que le corresponde dentro de la actividad económica de la nación. Papel sumamente importante si consideramos no sólo la variedad de satisfactores que a partir de estos recursos se obtienen, sino atendiendo también, como hemos señalado, a lo reducido de nuestras posibilidades agrícolas y a la gran riqueza forestal que desperdiciamos. Riqueza que debe ser y será, factor determinante en el desenvolvimiento económico del país.

En la Ley no sólo se busca el explotar los bosques, sino el mejor modo de hacerlo para obtener los mayores beneficios. El sistema más conveniente es el de aprovechamientos mediante unidades forestales, principalmente industriales de explotación, puesto que mediante ellas se puede tratar al bosque como unidad silvícola, independientemente que abarque varios predios y que éstos estén sujetos a regímenes jurídicos diferentes, pues solamente subordinando al bosque a un mismo régimen dasocrático, es posible explotarlo persistentemente, mediante cosechas anuales sin poner en peligro el capital bosque.

3.- REGLAS GENERALES SENALADAS EN LA LEY EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS.

Las normas contenidas en la Ley, en materia de aprovechamientos forestales, se encuentran incluidas en el Título Quinto; "De los aprovechamientos forestales", el cual se divide en los siguientes capítulos: I.- Reglas generales; II.- De los ejidos y comunidades forestales; III.- De los aprovechamientos ordinarios; IV.- De las unidades forestales y, V.- De las suspensiones, cancelaciones y revocaciones. En esta parte nos vamos a ocupar de las reglas generales señaladas en la Ley, en relación con los aprovechamientos forestales.

Aprovechamientos persistentes y únicos.- En cuanto al tiempo de ejecución, la Ley establece dos clases de aprovechamientos: los persistentes y los únicos. En el artículo 84 se establece que los persistentes "deben ser anuales y acordes con el rendimiento sostenido del capital bosque sin detrimento de su calidad y cantidad". En relación con los aprovechamientos únicos se establece en el artículo 85, que "se autorizarán sólo cuando se trate de desmontes para cultivos agrícolas o fines ganaderos, para brechas, cortafuegos, para las vías y líneas de comunicación, para transmisión de energía eléctrica y para las demás obras públicas que los requieran, así como los que oficialmente se hagan para el combate de plagas y enfermedades".

Consideramos que los dos casos de aprovechamientos previstos en la Ley en relación al tiempo de ejecución, son acertados, quedando en manos de la Administración Forestal, el que se les aplique correctamente para el mejor manejo del recurso:

Las autoridades forestales sólo deben autorizar los aprovechamientos persistentes, tratándose de explotaciones con fines industriales y comerciales, pues solamente mediante ellos se garantiza la permanencia del recurso. Debe pues, abolir la práctica de permisos de corta duración, que impiden el arraigo de los explotadores en el bosque, pues por la corta duración del permiso, no realizan inversiones en maquinaria y en obras, sólo buscan obtener las mayores utilidades en el menor tiempo posible, sin importarles la conservación e incremento del bosque, al que dejan talado de tal manera que tarda años en recuperarse, o, bien, completamente destruido. Por tal motivo, las autoridades únicamente deben de autorizar explotaciones comerciales persistentes, de paso anual automático y durante un tiem

po, que sea lo suficientemente amplio, como para que los explotadores realicen inversiones que garanticen la conservación del bosque, y para que recuperen la inversión que hagan con ese fin.

En lo que respecta a los aprovechamientos únicos previstos en la Ley, la autoridad forestal debe ser cauta y otorgarlos solamente cuando se haya cerciorado de que en los terrenos a desmontar, se van a realizar efectivamente las obras señaladas en el artículo 85, pues muchos taladores inescrupulosos, se valen de los aprovechamientos únicos para explotar el bosque sin un sentido de permanencia, y no para destinar los suelos desmontados para abrir caminos, brechas o, para destinarlos a la ganadería o agricultura.

Derribo y desrame de árboles.- El derribo y desrame de árboles aisladamente no puede catalogarse como aprovechamiento forestal, sin embargo, a éstos se les regula en el artículo 86, en donde se establece que para el derribo y desrame de árboles en sitios públicos, rurales y urbanos, se requiere permiso de la autoridad forestal. En los predios urbanos de propiedad privada, el derribo sólo se sujeta al requisito de dar aviso a la Oficina forestal de la localidad.

Aprovechamientos con fines domésticos y de beneficio colectivo.- En el artículo 91 de la Ley se regulan los aprovechamientos con fines domésticos y los necesarios para la realización de obras de beneficio colectivo. Los domésticos, aunque la Ley no lo establece, son aquellos que se realizan no para obtener un lucro, sino para satisfacer las continuas necesidades de la gente del campo; necesidades que requieren de la madera y de otros productos forestales. Por ejemplo, madera para la construc

ción de implementos de labranza, leña, etc. Los aprovechamientos para la construcción de obras de beneficio colectivo son los que tienen por fin, proveer de los productos necesarios a las poblaciones, para la construcción de escuelas, oficinas, puentes y -- otras obras de interés social.

En el artículo 91 se establece que las necesidades domésticas del medio rural se "satisfarán preferentemente utilizando maderas muertas" y en relación con los aprovechamientos para la construcción de obras de beneficio colectivo, señala que "la autoridad forestal autorizará con carácter urgente los volúmenes estrictamente necesarios, debiendo comprobar que los productos se utilizan en la realización de dichos fines".

En el Reglamento (Art. 209), en relación con los aprovechamientos con fines domésticos se establece que cuando no existan maderas muertas utilizables para satisfacerlas, se autorizará el aprovechamiento de árboles vivos, en los volúmenes indispensables, realizando el Servicio Forestal en forma gratuita el marcaje de los árboles utilizables.

Requisitos y reglas generales a que se sujetan los aprovechamientos.-- Para otorgar la autorización o permiso necesarios para realizar aprovechamientos comerciales o industriales, la Ley señala varios requisitos que son aplicables tanto a los aprovechamientos ordinarios como a los que se realizan mediante el sistema de unidades forestales. Estos requisitos son los siguientes:

a).- Los permisos de aprovechamientos comerciales, solamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas, que en realidad sean los organizadores o empresarios de las explotaciones. Para evi-

tar que mediante "prestanombres" mexicanos, los extranjeros obtengan los permisos de explotación se establece que la existencia de interpósitas personas será causa para negar los permisos solicitados o cancelar los ya otorgados (Art. 87).

b).- Cuando los permisos sean para realizar explotaciones en terrenos ejidales y comunales, se otorgarán después de que hayan otorgado su opinión las dependencias que conforme a la Ley tengan el carácter consultivo en estas materias (Art. 87).

c).- Una vez obtenido el permiso, los titulares de los aprovechamientos deberán ocupar de manera preferente, a los residentes de las zonas donde operen (Art. 88).

Con anterioridad a la Ley vigente, los titulares de los aprovechamientos una vez que se cumplía el plazo de ejecución, debían solicitar una nueva autorización. Esto dió lugar a que las explotaciones estuvieran dentro de un ambiente de inestabilidad, por la inseguridad de obtener el nuevo paso de ejecución. La inestabilidad produjo serios perjuicios a la silvicultura del país, pues los explotadores ante la incertidumbre, no hacían inversiones que aseguran el mejor aprovechamiento y conservación del recurso.

Para acabar con esa sensación de inseguridad y otorgar estabilidad a los aprovechamientos, en el artículo 92 de la Ley vigente se establece que: "Las autorizaciones de explotación comercial se dividirán en períodos de ejecución anual, cuyo paso será automático". Conforme a este precepto no se requiere una nueva autorización, sino que sólo basta (Art. 203 Regl.) que dentro de los sesenta días siguientes a la terminación de cada año de explotación, el profesionista responsable presente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, un informe con datos nu-

méricos fehacientes que demuestren que se está cumpliendo con las estipulaciones del permiso. Estos datos pueden ser verificados por la Secretaría de Agricultura (Art. 204 Regl.)

Como los predios sujetos a explotación pueden disminuir su potencialidad, por efecto de plagas, incendios y otras causas, en la Ley (Art. 90) se previene que la autoridad forestal puede modificar previo estudio, los volúmenes autorizados en los aprovechamientos, con el fin de proteger los recursos forestales.

Los permisos forestales pueden traspararse (Art. 87) pero con el consentimiento previo por escrito de la autoridad que está facultada para concederlos y siempre que se compruebe, que el adquirente reúne los requisitos y otorga las garantías para ser productor forestal y que se substituye en todas las obligaciones contraídas por el titular del permiso, siendo nulos de pleno derecho, los actos por medio de los cuales, violando las disposiciones legales, se otorguen o autoricen traspasos de las autorizaciones o permisos.

Finalmente, dentro de las reglas generales en materia de aprovechamientos forestales, se encuentra como una garantía para evitar actitudes arbitrarias de las autoridades, la garantía de audiencia consignada en el artículo 93 de la Ley, pues siempre que se trate de "suspender, cancelar y revocar una autorización, o de modificar los volúmenes de los aprovechamientos y, en general, aplicar sanciones, las autoridades competentes deberán oír a los interesados y darles oportunidad de defensa".

4.- APROVECHAMIENTOS ORDINARIOS

Conforme al régimen al que se sujeta a los aprovechamientos ordinarios en la Ley Forestal, se dividen en las siguientes clases: a).- Los que no requieren de autorización o permiso para realizarse; b).- Los que solamente requieren informe marqueo y, c).- Los que sí requieren permiso para llevarse a efecto. Estas diferentes clases de los aprovechamientos ordinarios, se debe a que en la elaboración de la Ley se buscó definir "y organizar los aprovechamientos forestales de acuerdo con la naturaleza de los productos y su importancia industrial y comercial, con miras a suprimir trámites y requisitos inútiles que deforman y burocratizan el servicio forestal" (53).

Comprendiendo que el estado económico y cultural de la mayoría de nuestros campesinos, hace para ellos gravoso y difícil el realizar muchos trámites para poder utilizar sus montes, fué que en la Ley Forestal, con apego a la idea señalada en el párrafo anterior, se estableció un criterio que puede calificársele de jerárquico de los recursos forestales. Criterio que tiende a disminuir y a graduar la intervención estatal, para realizar los aprovechamientos, llegándose a suprimir toda tramitación cuando no es necesaria para la conservación de los recursos forestales.

El licenciado Hinojosa Ortiz señala que la jerarquía de los recursos forestales, establecida para graduar los trámites y la intervención del Estado, se estableció en la Ley "de acuerdo con la naturaleza, desde el punto de vista silvícola, y con (53) Informe de la Comisión Forestal del Senado, Cuadernos del Senado, Ob. Cit., p. 59.

la importancia, desde el punto de vista económico, del producto que se trata de obtener..." A manera de ejemplo, advierte que no es lo mismo un caobo o un pino que, una yerba o un pequeño arousto (54).

a).- Aprovechamientos que no requieren autorización-- (Arts. 98 y 99).- No están sujetos a autorización los aprovechamientos de plantas herbáceas con fines domésticos o en pequeña escala comercial; así como los aprovechamientos de aceite, palma real, cascalote y, en general, semillas, frutos, raíces y -- productos similares, cuando no pongan en peligro la conservación de las especies. Únicamente, en su corte o recolección, quedarán sujetas a las disposiciones que dicte la autoridad forestal.

b).- Aprovechamientos que solamente requieren informe -- marqueo (Art. 97).- En el artículo 97 de la Ley se establece -- que: "Los aprovechamientos en pequeña escala con fines domésticos y los comerciales que no excedan anualmente de 50 metros cúbicos en rollo de maderas corrientes y 25 metros cúbicos en rollo de maderas preciosas y los destinados a obras de beneficio colectivo, requerirán solamente informe marqueo". En el texto de la Ley, como puede apreciarse, no se señala si estos aprovechamientos requieren de autorización o nó, sino solamente se di ce que requieren "informe marqueo". En cambio en el artículo 198 del Reglamento, si se les exceptúa expresamente de la necesidad de autorización, para poder efectuarse. Con vista a lo anterior, la realización de estos aprovechamientos, está sujeta únicamente al trámite de informar a la autoridad forestal, la que, previa comprobación del destino y los volúmenes, marcará con los -

(54) Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, Ob. Cit. p. 6.

martillos oficiales los árboles aprovechables.

c).- Aprovechamientos que requieren de autorización -- (Arts. 97, 100, 101, 102 y 103).- Los aprovechamientos ordinarios que conforme a la Ley Forestal requieren de autorización para poder realizarse, son los siguientes:

Los aprovechamientos maderables de carácter comercial - que excedan de 50 metros cúbicos en rollo de maderas corrientes y de 25 metros cúbicos en rollo de maderas finas, requieren para ser autorizadas de estudio dasonómico previo. En cambio, los aprovechamientos de masas forestales cultivadas artificialmente, con fines industriales o comerciales, se autorizan con la simple presentación del plan de corte y reforestación.

También el aprovechamiento de cortezas, así como la extracción de humus y cubierta muerta de los terrenos, están sujetos a autorización de la autoridad forestal, la que señalará - las condiciones y límites a que deben sujetarse.

Finalmente, dentro de los aprovechamientos sujetos a autorización, se encuentran los de los recursos arbustivos y, los comerciales cualquiera que sea su escala de resinas, gomorresinas y productos similares, así como de ixtle, de palma, de guayule, de candelilla y de otros productos de esa clase. Debido a - las múltiples penalidades y explotaciones que sufren los talladores de ixtle y los recolectores y rudimentarios beneficiadores de la candelilla, en la Ley se previene que las autorizaciones "para el aprovechamiento de ixtle de palma y lechuguilla, - así como de la candelilla, serán expedidos tendiendo preferentemente a proteger la economía de los campesinos que directa y - personalmente realicen tal aprovechamiento".

La protección a la economía de estos campesinos recolec

tores de la candalilla y talladores del ixtle, debe consistir en "protegerlos de los intermediarios comerciantes, que les imponen los precios y a organizarlos y darles ayuda técnica y financiera para que inicien la industrialización de sus propias cosechas y para que vendan a precios justos, cuidando que los beneficios económicos obtenidos con la protección del Estado vayan íntegramente a manos de los productores o se traduzcan en obras de beneficio colectivo para ellos" (55).

Requisitos para obtener permiso para la realización de aprovechamientos Ordinarios.- Para realizar los aprovechamientos ordinarios que conforme a la Ley requieren de autorización o permiso, se requiere satisfacer los requisitos generales que se señalan para todo aprovechamiento en el capítulo I, del título quinto de la Ley, a los que ya nos referimos anteriormente. Además se debe presentar las solicitudes respectivas de los aprovechamientos comerciales o industriales, acompañados por los documentos que señala el artículo 104, los cuales son los siguientes:

I.- Títulos de propiedad de los terrenos, o, si no existen títulos, de las constancias que acrediten la posesión pacífica, continua y pública a título de dominio;

II.- Planos en que aparezcan deslindadas las áreas forestales cuyo aprovechamiento se solicita y los estudios económicos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Los anteriores requisitos, señalados en el Art. 104, por disponerlo expresamente la Ley, "no se exigirán a las solicitudes para aprovechar los ixtles de palma, de lechuguilla y la (55) Informe de la Comisión Forestal del Senado, Ob. Cit. p. 35.

candelilla".

Duración de los permisos para la realización de aprovechamientos ordinarios.- Finalmente, en relación con los aprovechamientos ordinarios sujetos a autorización, se establece en el artículo 105, que los "permisos se otorgarán por los plazos que la autoridad forestal estime conveniente, dadas las condiciones del predio, y serán prorrogables si el permisionario demuestra haber cumplido con todas sus obligaciones".

Insistiendo en lo que hemos sostenido en páginas anteriores, pensamos que la autoridad forestal, al fijar el plazo del permiso, debe tener en cuenta que sea lo suficientemente amplio para que se puedan recuperar las inversiones hechas por el permisionario y para que éste obtenga un margen justo de ganancias. De esta manera, el empresario realizará las inversiones necesarias para una explotación racional del bosque, así como para su conservación y mejoramiento. Sabiendo que recuperará sus inversiones y que le quedará un margen de utilidades, el titular del aprovechamiento no realizará talas irracionales, las que son causa de la deforestación, de la pobreza de los campesinos y del déficit de la producción forestal.

5.- EL APROVECHAMIENTO EN EJIDOS Y COMUNIDADES FORESTALES.

Ha sido constante preocupación de los gobiernos revolucionarios, el resolver la situación de nuestra gente del campo. Situación de miseria y atraso de la que se les ha procurado sacar a partir del triunfo de la Revolución. Posiblemente la Reforma Agraria no ha rendido los frutos de ella esperada. Pero

una herencia de latifundios y de explotación humana de siglos, no puede resolverse fácilmente en sesenta años; aún falta mucho por hacer.

Si las superficies forestales del país son mayores que las agrícolas, la Reforma Agraria necesariamente tuvo que repercutir en el problema forestal. Como señala acertadamente el licenciado Hinojosa Ortiz: "Si la Reforma Agraria se hubiera entendido como una reforma, referida exclusivamente al ámbito geográfico y humano de lo agrícola, hubiera sido una reforma tal vez sobre el 12 ó 15% de la superficie del territorio y, tal vez, sobre un 30 ó 40% de la población. No sería una reforma agraria referida ni a toda la población campesina ni a todo el territorio. Por eso la Reforma Agraria tuvo que proyectarse a los pastos y a los bosques" (56).

Debido a lo anterior una gran mayoría de los ejidos se constituyeron en terrenos forestales. Así, en el año de 1950 de los 17 579 ejidos que hasta esa fecha habían sido otorgados de manera provisional y definitiva, 8 800 614 Ha. eran de bosques y 8 790 866 Ha. eran de tierras de labor (57).

No obstante la gran cantidad de bosques del país y de que muchos de los terrenos ejidales y comunales son forestales, la Reforma Agraria ha tomado como base para su desarrollo las explotaciones agrícolas y ganaderas, pero muy poca atención ha prestado a las forestales. A este respecto, señala Enrique Beltrán en su libro la Batalla Forestal, lo siguiente: "Sin embargo, mientras se procuraba dar estímulo a las actividades ten-

(56) Manuel Hinojosa Ortiz, Organización necesaria para la aplicación de una Política Forestal, Rev. Bosques, Ob. Cit. p. 7.
(57) Censos Ejidales de 1930, 1935, 1940 y 1950, Cit. por Edmundo Flores, Ob. Cit. p. 315.

dientes al cultivo de la tierra o a la ganadería, la absurda política forestal restriccionista que se había establecido -y a la que continuamente me he visto obligado a criticar por sus graves resultados- le ponía toda clase de obstáculos para aprovechar sus recursos boscosos, pensando que la falta de utilización de los mismos era la mejor garantía para su conservación" (58).

En la Ley Forestal se tiende a que los ejidatarios y comuneros exploten sus recursos forestales, estando contenidas -- las normas relativas en el capítulo segundo del título quinto.

En esta parte de la Ley (Art. 94), se establece que -- los terrenos forestales nacionales deberán destinarse a la constitución de ejidos con fines de explotación forestal y de acuerdo con la planeación que realicen las autoridades forestales y agrarias. Dichos terrenos no serán colonizables ni podrán arrendarse ni concesionarse a particulares". Por excepción, se señala que tratándose de aprovechamientos no maderables, podrán autorizarse explotaciones en favor de grupos organizados de trabajadores que directa o personalmente realicen los aprovechamientos.

En el Código Agrario se indican los terrenos nacionales que no pueden destinarse a la constitución de ejidos, siendo éstos los que estén en proceso de reforestación y los que formen parte de parques nacionales y reservas forestales (Art. 104, -frac. V y VI). Por tanto, una vez que dichos terrenos estén reforestados o, bien, cuando dejen de formar parte de los parques nacionales y de las reservas forestales, podrán destinarse por

(58) Ob. Cit. p. 82.

las autoridades a la creación de ejidos forestales.

También en el Código Agrario (Arts. 81 y 82), en relación con los ejidos forestales se establece que deben de entregarse en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen. Agregándose además, que al proyectarse los ejidos forestales, la unidad de dotación debe de determinarse tomando en cuenta el valor de los recursos forestales, debiéndose elaborar previamente, un estudio técnico, a efecto de fijar la extensión de la parcela, económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

En relación con la explotación forestal en los predios ejidales y comunales, la Ley forestal en su artículo 95, establece que el Ejecutivo federal organizará a los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

I.- Lograr el aprovechamiento directo y en beneficio de los propios grupos ejidales y comunales indígenas, de los recursos forestales de su propiedad, otorgándoles asistencia técnica y ayuda financiera, y

II.- Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de bosques, para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal.

Como complemento del segundo supuesto, el artículo 96 del propio Ordenamiento, señala que cuando los predios ejidales o comunales formen parte de una unidad de ordenación forestal, en los términos del artículo anterior, dichos ejidos y comunida

das tendrán el carácter de asociados de las mismas, de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de esta ley, y lo que determine el decreto que crea las unidades.

El artículo 106 de la Ley forestal señala, entre otras cosas, que el Ejecutivo federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas burocráticas, económicas y sociales adecuadas; aprovechamientos éstos que serán de interés público y constituirán unidades de ordenación forestal cuando solo tiendan a obtener el mejor rendimiento del bosque, y - unidades industriales de explotación forestal, cuando, además, los productos forestales queden afectos como materia prima a una planta industrial; en la inteligencia de que cuando las unidades comprendan solo terrenos nacionales, ejidales o comunales, a su aplicación se aplicarán las normas relativas a los aprovechamientos ejidales y comunales contenidas en los Arts. 94, 95 y 96 de la Ley de la materia, con la aclaración de que en los demás casos, o sea que las unidades incluyan terrenos de propiedad particular, los dueños de éstos y los poseedores de bosques ejidales y comunales, tendrán el carácter de asociados entre sí, y sus organizaciones se asociarán con la industria.

El Art. 210 del Reglamento, previene que los montes ejidales y comunales solo podrán ser explotados directamente por los propios ejidatarios o miembros de la comunidad, previo el acuerdo de la mayoría de los interesados; así como que cuando la explotación forestal requiera mayores inversiones a los recursos de los ejidatarios y comuneros, se gestionará en las instituciones oficiales, el crédito necesario, el que, de no obtenerse de fuentes oficiales, dará ocasión a que los ejidos o comu

nidades puedan asociarse con los particulares, de acuerdo con las bases generales que apruebe el Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales, según se determina en los artículos 211 y 212 irac. III del propio reglamento.

Consideramos que la reglamentación que se hace en la Ley en materia de aprovechamientos en terrenos ejidales y comunales, viene a facilitar la explotación de los recursos forestales en ellos existentes, para beneficio de los ejidatarios y comuneros. Consideramos que se viene a facilitar la explotación, en virtud de que pueden realizarse diversas combinaciones en cuanto a la forma de los aprovechamientos, entre otras las siguientes:

a).- Directamente por un ejido o comunidad con la asistencia técnica y financiera del Estado.

b).- Por varios ejidos o comunidades o, por una combinación de ambos, mediante unidades forestales tanto de ordenación como de explotación, también con la asistencia financiera y técnica del Estado.

c).- En estos dos supuestos las explotaciones estarían reguladas por las disposiciones de la Ley forestal en materia de ejidos y comunidades forestales.

d).- En unidades de ordenación forestal, en la que los ejidos y comunidades se asocien con propietarios y poseedores particulares, bajo la supervisión y aprobación del Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales.

e).- Mediante unidades industriales de explotación forestal, en las que los ejidos y comunidades se asocien con propietarios particulares y unos y otros, a su vez, con los industriales. En este caso también bajo la vigilancia del Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales.

nidades puedan asociarse con los particulares, de acuerdo con las bases generales que apruebe el Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales, según se determina en los artículos 211 y 212 irac. III del propio reglamento.

Consideramos que la reglamentación que se hace en la Ley en materia de aprovechamientos en terrenos ejidales y comunales, viene a facilitar la explotación de los recursos forestales en ellos existentes, para beneficio de los ejidatarios y comuneros. Consideramos que se viene a facilitar la explotación, en virtud de que pueden realizarse diversas combinaciones en cuanto a la forma de los aprovechamientos, entre otras las siguientes:

a).- Directamente por un ejido o comunidad con la asistencia técnica y financiera del Estado.

b).- Por varios ejidos o comunidades o, por una combinación de ambos, mediante unidades forestales tanto de ordenación como de explotación, también con la asistencia financiera y técnica del Estado.

c).- En estos dos supuestos las explotaciones estarían reguladas por las disposiciones de la Ley forestal en materia de ejidos y comunidades forestales.

d).- En unidades de ordenación forestal, en la que los ejidos y comunidades se asocien con propietarios y poseedores particulares, bajo la supervisión y aprobación del Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales.

e).- Mediante unidades industriales de explotación forestal, en las que los ejidos y comunidades se asocien con propietarios particulares y unos y otros, a su vez, con los industriales. En este caso también bajo la vigilancia del Comité Asesor de Aprovechamientos Forestales.

En estos dos casos, los ejidos y comunidades deben de constituir una asociación, para unirse con los industriales. Los propietarios particulares, a su vez, también deben de asociarse entre sí, para asociar su asociación con la de ejidatarios y comuneros y con los industriales.

El que puedan realizarse los aprovechamientos forestales de los ejidos y comunidades, conforme a varios sistemas y no solamente conforme a uno, es de gran utilidad, ya que permite buscar el sistema que sea más adecuado a la idiosincracia de los ejidatarios y comuneros, la cual varía en las diversas regiones del país. Por otra parte, permite que sea utilizado el sistema que mejores beneficios rinda, conforme a las peculiares características técnicas y económicas de cada lugar, así como en relación a la clase de recursos forestales de que se trate. De otra manera, si en la Ley se estableciera un patrón único de explotación, lo más probable es que si éste fuera adecuado para determinada región y para ciertos recursos, no lo fuera para otras zonas y recursos.

6.- EL APROVECHAMIENTO MEDIANTE UNIDADES FORESTALES.

El aprovechamiento de los recursos forestales tiene la triple finalidad de conservarlos, obtener productos y materias primas, y generar beneficios que equitativamente favorezcan a los propietarios de los bosques, a los trabajadores de las explotaciones, a los obreros de las fábricas y a los inversionistas, así como a los consumidores de sus productos.

La práctica ha demostrado que la conservación y aprovechamiento continuo de los bosques, que permita la realización

de los fines que hemos señalado, no puede lograrse a través de permisos individuales de precaria duración sobre pequeñas áreas, pues los volúmenes que se obtienen son reducidos y aprovechados parcialmente mediante industrias ocasionales. Son empresas que no tienen arraigo en el bosque ya que no realizan inversiones que garanticen la seriedad y permanencia de la explotación. Por sus características son empresas antieconómicas, que por su falta de superficie aprovechable y por no contar con la maquinaria adecuada para obtener del bosque el máximo de utilidad, sin desperdicios, están imposibilitadas para hacer nada en favor del bosque ni de sus propietarios: no producen utilidades que sean remunerativas para los propietarios y poseedores de los montes, ni en la cantidad suficiente que permita destinar los medios necesarios para conservar e incrementar el recurso.

Para obtener del bosque el máximo de provecho sin mengua de su productividad, sino por el contrario, conservándolo e incrementándolo; así como para que puedan beneficiarse los propietarios y poseedores de los terrenos forestales y en general, para que el bosque cumpla plenamente su función de recurso en la economía de la nación, se requiere que los aprovechamientos que se realicen, se hagan sobre grandes extensiones forestales y mediante fuertes inversiones. Solo así la empresa será costeable y podrá producir los medios económicos necesarios.

Las explotaciones deben realizarse sobre zonas de gran superficie, pues de no ser así, no sería posible la obtención de volúmenes constantes que hagan costeable el aprovechamiento. Los volúmenes constantes no pueden obtenerse en superficies pequeñas, pues una vez cortados los árboles en ellas existentes,

se necesitarían dejar pasar varios años (por ejemplo, 10, 15 ó 20 años), para que las nuevas unidades arbóreas sembradas en los terrenos talados estuviesen en edad de ser aprovechadas. En cambio, si los terrenos tienen la superficie debida, continuamente habrá árboles aprovechables, pues mientras las zonas reforestadas están en condiciones de producir nuevamente, la explotación se realiza en las superficies no taladas y así sucesivamente, - hasta llegar a tener zonas con árboles de distintas edades que garanticen la continua producción del bosque.

El correcto aprovechamiento del bosque requiere además, de fuertes inversiones de capital que permitan realizar las costosas tareas y obras de protección del recurso, de forestación y reforestación; así como para la compra y funcionamiento de maquinaria que permita la industrialización más conveniente para cada una de las partes de los árboles derribados, con la doble finalidad de obtener los mayores beneficios de la explotación, como para poder abastecer debidamente las necesidades de la demanda nacional de productos y materias silvícolas.

En relación a lo que venimos expresando, el ingeniero - Raúl Cataño A. señala que "una auténtica industria forestal es aquella que transforma la materia prima en productos de uso inmediato en forma permanente y con el mínimo de desperdicio, lo cual presupone que cuenta con la maquinaria adecuada y dispone de bosques en cantidad y calidad suficientes para una producción continuada". (59)

(59) Ing. Agrónomo Esp. en Bosques. Raúl Cataño A. Las unidades como base para el mejor funcionamiento de la Administración Forestal y sus Fundamentos Técnicos Justificativos. Rev. México y sus Bosques, Org. de la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, Julio, Agosto y Septiembre de 1962. No. 3. p. 27.

En nuestro país no es posible realizar en un solo predio forestal sea este ejidal, particular o comunal, una explotación costeable, por las causas siguientes:

a).- En primer lugar porque ninguno de ellos alcanza - por sí solo la superficie requerida para una buena explotación, debido a los límites que en tanto a extensión fija la legislación agraria. Si se toma como ejemplo el caso típico de la elaboración de madera aserrada, nos encontramos que para que sea - costeable su producción se requiere un volumen anual de 10 200 M³. de madera en rollo, volumen que para que la producción sea permanente necesita de 3 500 Ha. arboladas explotables (60). Si tomamos como base el número de hectáreas requeridas en el ejemplo señalado, nos encontramos que en nuestro país no existen - propiedades arboladas en condiciones de explotación con esa superficie, a menos que sean de propiedad estatal, pues los límites fijados a las propiedades ejidales y particulares no llegan a las 3 500 Ha.

b).- En segundo lugar, los pequeños propietarios y mucho menos los ejidatarios y comuneros cuentan con las enormes sumas de dinero necesarias para el correcto aprovechamiento, industrialización y conservación de los recursos forestales. Pues no son miles de pesos los que se necesitan, sino cientos de millones, - ya que los productos del bosque en un aprovechamiento e industrialización integral, se destinan a procesos industriales que - van desde la elaboración de madera aserrada, hasta la fabricación de celulosa y papel (61). La conservación por su parte, de

(60) Ejemplo citado por el Ing. Raúl Cataño A., Ob. Cit., p. 27.

(61) El Consorcio duranguense-regiomontano que mediante el sistema de unidades va a realizar la explotación de grandes áreas boscosas del Estado de Durango, (la tercera parte de los bosques de la Entidad), va a hacer una inversión inicial de mil quinientos millones de pesos. Fuente: Periódico Novedades, Edición del 25 - de julio de 1966, primera plana.

manda también muy fuertes inversiones que tampoco están al alcance de nuestros nombres del campo.

El modo de vencer esos dos obstáculos señalados, es realizando los aprovechamientos mediante Unidades Forestales, que permiten realizar las explotaciones y medidas de conservación del bosque, tratándolo como la unidad biológica que es, al agrupar varios terrenos, independientemente de su régimen jurídico de propiedad, bajo un solo régimen dasocrático y económico que asegure los mayores beneficios del bosque a la par que su conservación e incremento. Por otra parte, mediante ellas, los propietarios pueden asociarse con industriales inversionistas que realicen las erogaciones de capital necesarias para el buen éxito de la empresa.

Por las anteriores razones el Estado ha procurado a través de su legislación y de su acción administrativa, encauzar definitivamente el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales mediante Unidades Forestales, salvo casos especiales debidamente justificados; "Unidades Técnicas y Económicas que están facultadas para agrupar superficies boscosas de toda clase de propiedad, mismas que administradas por un solo organismo de suficiente solvencia económica y moral, está en condiciones de coordinar el interés de conservación del recurso, con el mejor rendimiento económico y de justicia social para el mayor número de gentes" (62).

En la Ley vigente, el capítulo cuarto del título quinto, está dedicado a regular el aprovechamiento mediante el sistema -

(62) Ing. Emilio Flores Calderón, Los Bosques deben aprovecharse en unidades forestales de industrialización integral, Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Industrialización Integral del Estado de Chihuahua en octubre de 1964, Revista México y sus Bosques, Octubre-Diciembre de 1964, No. 11, p. 9.

de unidades forestales. Pudiéndose percibir en esta parte de la Ley, una clara tendencia para encauzar los aprovechamientos a través de unidades, puesto que se establece (Art. 106) que el "Ejecutivo federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas democráticas, económicas y sociales adecuadas".

Se señala que este tipo de aprovechamientos serán de interés público y que constituirán "Unidades de Ordenación Forestal cuando solo 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".

Complementando lo anterior, en el reglamento (Art. 226) se indica que las unidades industriales de explotación forestal comprenderán una o varias unidades de ordenación, que sean capaces de satisfacer de manera regular y constante, las necesidades de consumo que de productos forestales tengan las industrias que han de aprovecharlos.

Debido a que en nuestro sistema jurídico existen diversas clases de propiedad rural, para que las unidades forestales puedan realizar su cometido, se requiere que puedan agrupar -- terrenos de cualquiera de los tipos de propiedad existentes; como se que se permite en la Ley vigente, y así, las unidades, pueden comprender terrenos nacionales, ejidales, comunales, y de propiedad particular.

Cuando las unidades solo comprendan terrenos nacionales, ejidales o comunales, la explotación se sujeta a las normas que

la Ley forestal señala para los aprovechamientos ejidales y comunales. En los demás casos o sea, cuando se incluyan terrenos de propiedad privada, la Ley señala que los propietarios y poseedores de los bosques, ejidatarios, comuneros y particulares, tendrán el carácter de asociados entre sí y sus organizaciones se asociarán con la industria, en el supuesto de que no solo formen unidades de ordenación, sino también de explotación industrial.

En el caso de que los terrenos comprendidos dentro de una unidad forestal, pertenezcan solo a propietarios o poseedores particulares, éstos podrán constituir sociedades "aportando el valor del vuelo forestal".

Consideramos que en esta parte de la Ley existen ciertas lagunas, puesto que ni en ella ni en su reglamento, se señala la clase de asociación en que deben agruparse los propietarios particulares, ejidales y comunales, dentro de las unidades forestales. Tampoco se señalan los criterios con base en los cuales se determine el valor de las aportaciones que constituyen los bosques, ni la proporción de las utilidades que les corresponden a los propietarios de los mismos y a los industriales. Solamente al referirse al supuesto de que los predios sean todos de propiedad particular, la Ley hace mención a que los propietarios podrán constituir sociedades "aportando el valor del vuelo forestal", pero sin señalarse lo que por "vuelo forestal" debe entenderse.

Las unidades industriales de explotación forestal se pueden constituir de oficio o a promoción de parte interesada, debiendo tener como fin el abastecer de materias primas a la industria nacional (Art. 225 Regl.)

Para constituir las unidades de explotación forestal, - los solicitantes deben de presentar los siguientes documentos - (Arts. 107 y 104):

I.- Títulos de propiedad de los terrenos, que vayan a quedar comprendidos dentro de la unidad; en caso de que no existan títulos, deben de acompañarse las constancias que acrediten la posesión pacífica, continua y pública a título de dominio;

II.- Planos en que aparezcan deslindadas las áreas forestales cuyo aprovechamiento se solicita y los estudios dasonómicos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Además de presentar los anteriores documentos, los solicitantes deberán llenar los siguientes requisitos (Art. 107):

I.- Presentar los programas de inversiones y de industrialización que proyecten, señalando la maquinaria y equipo, - los plazos de instalación, las construcciones, los procesos industriales, los productos por elaborar, y los caminos y demás obras necesarias;

II.- Acompañar una memoria del régimen de propiedad dentro de la zona determinada para constituir la unidad, así como de los núcleos de población en ella;

III.- Precisar las bases fundamentales conforme a las cuales están dispuestos a asociarse con las asociaciones de propietarios y poseedores de los terrenos, para garantizar el reparto equitativo de los beneficios de los aprovechamientos forestales y el buen manejo y la conservación de los recursos;

IV.- Remitir proyecto de los campamentos por establecer y forma de contratación de los trabajadores, dando preferencia a los dueños o poseedores de los terrenos, así como para la --

construcción de los caminos, de los centros de trabajo y luz, -- escuelas, campos deportivos y otras;

V.- Presentar los planes relativos, en su caso, para reforestación, prevención y combate de plagas y enfermedades e incendios, control del pastoreo y en general, sobre medidas de -- protección, y

VI.- Comprobar su capacidad financiera para llevar a cabo el programa de inversiones propuesto.

La solicitud y trámite para la formación de las unidades forestales, debe de hacerse ante la Secretaría de Agricultura y Ganadería por conducto de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, la que debe de cuidar que se llenen los requisitos que se -- han señalado, no pudiendo resolver las solicitudes, sin previamente haber realizado sobre el terreno los estudios necesarios que le permitan conocer el estado de los bosques, su potencialidad y demás datos que estime necesarios (Art. 22' Regl.)

Durante el trámite, la autoridad forestal notificará a los dueños y poseedores de los predios comprendidos en la zona, los proyectos bases y programas y planes que conforme a la Ley -- deben de presentar los solicitantes de la Unidad. La Subsecretaría Forestal deberá además, de organizar a dichos propietarios y poseedores en asociación para la defensa de sus intereses; pa -- ra que una vez que se haya constituido la asociación, designen a sus representantes quienes intervendrán en el trámite, organi -- zación y funcionamiento de la unidad de explotación (Art. 108).

Realizado lo anterior, previa opinión de la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Agricultura y Ganade -- ría dictaminará sobre si es conveniente, social y económicamen -- te, aceptar la constitución de la Unidad industrial de explota --

ción forestal. Si el dictamen resulta aprobatorio, debe notificarse personalmente a cada uno de los propietarios o poseedores a título de dominio de los terrenos comprendidos en la zona -- considerada para constituir la unidad, para que dentro de un -- plazo de 90 días expresen su conformidad a los motivos y razones por los que se opongán (Arts. 107 y 108 de la Ley, 222 y 230 del Regl.)

Transcurrido el plazo de 90 días, la Secretaría de Agricultura y Ganadería por conducto de la Subsecretaría Forestal -- resolverá lo que estime conveniente y, en su caso, procederá a iniciar la constitución de la unidad. Como las unidades se constituyen por disposición de la Ley, mediante decreto presidencial, la autoridad forestal debe formular el proyecto de decreto, el cual conforme al artículo 231 del reglamento debe de contener lo siguiente:

I.- La declaración de utilidad pública, decididamente fundada, de la constitución de la unidad;

II.- La delimitación de la unidad y el señalamiento de los predios que incluye;

III.- La obligación de la empresa de proceder al amojonamiento para delimitar la unidad, hacer los deslindes de los predios y levantar el plano catastrómico, y

IV.- El señalamiento de:

a).- Los productos forestales que utilizará la unidad como materia prima en sus procesos industriales;

b).- Los productos forestales que deberá adquirir la unidad, aún cuando no los utilice en sus procesos industriales;

c).- Los productos forestales de que puedan disponer libremente los asociados, y

d).- Los productos forestales que deberán obtenerse para el funcionamiento de la unidad.

Como los titulares de las unidades industriales deben garantizar a satisfacción de las autoridades el cumplimiento del programa de trabajo que se les ha aprobado, el decreto presidencial que establezca la unidad deberá señalar las garantías que respalden su cumplimiento, fijándose además, como pena convencional en caso de incumplimiento, que los equipos e instalaciones dedicadas a la protección de los bosques, así como las obras y construcciones permanentes no relacionadas directamente con los fines industriales y comerciales, pasarán al gobierno federal (Arts. 109 y 112).

Finalmente, la Ley señala que el Ejecutivo Federal, al autorizar la unidad, debe fijar las normas para garantizar el debido aprovechamiento de los recursos, la ejecución del plan industrial y la repartición equitativa de los beneficios entre todos los interesados (Art. 107).

En el caso de que varias personas soliciten la autorización de una misma unidad de explotación forestal la Ley establece un sistema de concurso, pues en ese caso, la autorización se otorga a quien mejor satisfaga y garantice los requisitos exigidos (Art. 110).

Constituida la unidad industrial de explotación forestal, deberá establecerse en ella un departamento técnico que se encargue y responsabilice de todos los asuntos económicos, de la dirección de los trabajos de campo y, además, del cumplimiento de las leyes y disposiciones forestales concernientes a la unidad. El personal directivo de dicho departamento, debe de estar constituido por profesionistas forestales. Además del de-

partamento técnico, las unidades deberán mantener un servicio de vigilancia, en los términos que rige la autoridad forestal (Arts. 232, 233 y 234 Regl.)

Una vez que esté en funcionamiento la unidad, la autoridad forestal puede inspeccionar las superficies en explotación y, en su caso, ajustar los volúmenes a la capacidad productiva de la unidad industrial y a las necesidades del mercado (Art. - 235 Regl.)

DURACION.- Para dar arraigo en el bosque y una mayor certidumbre a las explotaciones que se realizan mediante unidades, la Ley señala como plazo de explotación el de 25 años prorrogables (Art. 111), el cual tiene además como finalidad, el hacer posible que la empresa recupere las inversiones hechas - en los aprovechamientos, así como el que obtenga las utilidades que le correspondan por dicha actividad.

CADUCIDAD.- Cuando los titulares de las unidades industriales, no cumplan en los plazos fijados con los puntos esenciales del programa relativo a instalaciones que deben establecerse, o, cuando incurran en graves violaciones a la forma de aprovechamiento, salvo caso fortuito o causa de fuerza mayor, se les podrá declarar mediante decreto presidencial, la caducidad de la autorización concedida (Art. 113).

7.- SUSPENSIONES, CANCELACIONES Y REVOCACIONES.

Para terminar el punto relativo al régimen jurídico de los aprovechamientos forestales, nos referiremos a las causas de suspensión, cancelación y revocación de las autorizaciones

forestales. Antes de referirnos a ellas, es conveniente recordar que conforme al artículo 93 de la Ley Forestal, para no violar el artículo 14 constitucional, para suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los aprovechamientos, "las autoridades competentes deberán oír a los interesados y darles oportunidad de defensa".

Causas de suspensión.- En el artículo 114 de la Ley, se señala que 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 la Ley Forestal y de 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 precios 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 quince días o más y el titular del aprovechamiento no dé aviso oportuno a las autoridades forestales para que la falta sea suplida.

El propio artículo dispone, que la suspensión se levantará cuando se dicte la resolución respectiva en el fondo del asunto o cuando desaparezcan las causas que la motivaron.

En el artículo 115, se establece que cuando para proteger derechos legítimos de terceros, de propietarios o poseedo-

res de predios en los que se realicen aprovechamientos forestales, los interesados o las autoridades judiciales soliciten de la autoridad forestal la suspensión de los aprovechamientos, ésta podrá disponer que los mismos continúen, mediante el depósito, en dinero, del valor de los productos. Cuando se trate de ejidos o comunidades, el depósito se hará en el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Causas de cancelación.- En el artículo 116, se señalan las causas de cancelación de las autorizaciones de aprovechamientos forestales, siendo éstas las siguientes:

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

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 señala-

das en las autorizaciones.

Causas de revocación.- Finalmente en el artículo 117, - se señala que si la autoridad forestal encuentra que un aprovechamiento fué autorizado, tomando en cuenta datos falsos o erróneos, o contrariando disposiciones de orden público, procederá a revocar la autorización. La revocación, debe dictarse por la misma autoridad que otorgó la autorización.

D).- REGIMEN JURIDICO DE TRANSPORTE Y COMERCIO DE LOS PRODUCTOS FORESTALES.

Las normas relativas al transporte y comercio de los productos forestales se encuentran agrupadas en el título sexto de la Ley Forestal. Mediante ellas se establece un control de dichas actividades por parte de las autoridades forestales, con el fin de evitar el transporte, comercio e industrialización de productos cuya obtención se haya hecho sin autorización, clandestinamente. La regulación que se hace también tiene como fin el obtener datos estadísticos que permitan al Estado tener una visión real de la producción y consumo de productos forestales; conociendo su volumen y clase, así como los principales centros de consumo e industrias y comercios que utilizan los productos del bosque. Por otra parte, en el aspecto tributario, el control administrativo de las actividades a que nos referimos, permite una mejor recaudación de los impuestos a la explotación forestal, - ya que las autoridades forestales antes de entregar los documentos necesarios para el transporte o comercio de los productos silvícolas, se cercioran de que el importe del impuesto ha sido cubierto.

1.- NORMAS RELATIVAS AL TRANSPORTE.

Ya entrando al texto de la Ley Forestal, nos encontramos con que el transporte de los productos forestales se encuentran de manera general sujeto a las dos reglas siguientes (Art. 118):

I.- Dentro de la zona del aprovechamiento, los productos forestales pueden transportarse libremente, sin documentación alguna, y

II.- Fuera de la zona del aprovechamiento, el transporte de esos productos debe de ampararse con la documentación oficial correspondiente.

En la Ley no se señala cual es la documentación oficial que debe amparar el transporte de los productos forestales. Es en el Reglamento (Art. 244) en donde se indica que esa documentación consta de: guía forestal, remisión forestal, permiso general de reembarque, autorización de reembarque y certificado de explotación. Estos documentos conforme al artículo 124 de la -- Ley Forestal, debe de recabarlos el adquirente de productos forestales de quien haya recibido los productos, por su parte, -- quien enajene o entregue los productos forestales tiene la obligación de transmitir la documentación.

En lo que se refiere a los titulares de los aprovechamientos, están obligados a enviar semanalmente a la autoridad forestal una copia de la documentación oficial que hayan empleado; a rendirle un informe mensual sobre los productos que hayan obtenido, indicando los lugares de su procedencia y aquellos en donde se encuentren depositados, así como el tratamiento y transformación que en su caso hayan recibido y las ventas efectuadas. Por su parte, los portadores de productos forestales están --

obligados a recabar del remitente la documentación correspondiente y a exhibirla a la autoridad forestal cuando ésta lo requiera. Los transportistas, además, deben de informar el volumen, origen y destino de los productos que transporten. (Art. 118 y 119)

Nos referiremos ahora a cada uno de los documentos que conforme al Reglamento de la Ley Forestal, son necesarios para el transporte de los productos silvícolas, señalando sus características y la utilización que se les dá.

La Guía Forestal.— De los documentos necesarios para el transporte de los productos forestales, el más importante es la guía forestal. En el Reglamento de la Ley se le define como "el documento que autoriza el transporte de productos forestales del predio en explotación a lugares fuera de él como patios de almacenamiento, depósitos, plantas de preservación, plantas industriales, centros de consumo, etc." (Art. 245 Regl.)

Las guías forestales deben de especificar el volumen y detalle de los productos que amparan y el plazo de su vigencia, el cual no podrá exceder de un año a partir de la fecha de su expedición. Además de los anteriores datos, debe contener entre otros los siguientes: nombre y domicilio del titular de la explotación, nombre del predio y su ubicación, nombre del propietario o beneficiario de la guía, superficie total del predio, superficie total arbolada, nombre del técnico responsable, medio de transporte, lugar de embarque y de destino, oficina forestal de la jurisdicción del predio, oficina que la expide, número y serie, etc. (Arts. 245 y 247 Regl.)

En el reglamento (Art. 246), se establece que la guía forestal debe de expedirse por septuplicado, distribuyéndose en la siguiente forma cada uno de los ejemplares:

- I.- El original para el titular del aprovechamiento forestal;
- II.- El duplicado para la empresa porteadora;
- III.- El triplicado para el Departamento Técnico y de Estadística de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- IV.- El cuadruplicado para el Departamento de aprovechamientos maderables o no maderables de la propia Secretaría, según el caso;
- V.- El quintuplicado para la oficina forestal más cercana a la jurisdicción del predio en explotación;
- VI.- El sextuplicado para el expediente que se lleve, - en la oficina expedidora, al predio en explotación, y
- VII.- El septuplicado para la Oficina Federal de Hacienda correspondiente a la jurisdicción de la Oficina expedidora - de la guía.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se haya agotado el total de los productos amparados por la guía forestal o a su vencimiento, deberá devolverse la guía a la oficina expedidora, acompañándola de las remisiones forestales que no hayan sido utilizadas.

La Remisión Forestal.- El Reglamento (Art. 248) nos dice que "es el documento de transporte que se expide con cargo a una guía y sirve para amparar el tránsito del total o parte de los productos forestales comprendidos por la guía, del predio - en explotación a los lugares fuera de él".

Algunos de los datos que deben contener las remisiones forestales, son los siguientes (Art. 249 Regl.): número y serie de la guía cuyos productos comprende, oficina que la expidió, - fecha y hora de expedición, cantidad y especies de productos -

que ampara la propia remisión, nombre del predio y su ubicación, número de placas del vehículo en el que se van a transportar los productos, destino, etc.

La remisión forestal debe de expedirse por quintuplicado (Art. 248 Regl.), distribuyéndose de la siguiente forma:

I.- El original y el duplicado para amparar el transporte de los productos hasta el lugar de destino. El comprador o adquirente debe conservar el duplicado como constancia de la legal adquisición del producto y devolver el original a la oficina expedidora dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la hora en que reciba el producto;

II.- El triplicado lo remitirá el titular del aprovechamiento dentro de los siete días siguientes a la fecha del embarque al Departamento Técnico y de Estadística de la Secretaría de Agricultura.

III.- El cuadruplicado debe de remitirlo el permisionario a la oficina expedidora, dentro del mismo plazo fijado en la anterior fracción, y

IV.- El quintuplicado lo conservará el titular del aprovechamiento en su poder.

El Permiso General de Reembarques.- El permiso general de reembarques (Art. 250 Regl.), "es el documento que se utilizará para posteriores embarques y se expedirá exclusivamente por canje de duplicados de remisiones forestales o de autorizaciones de reembarque".

Estos permisos son expedidos por las oficinas forestales autorizadas para ello por la Secretaría de Agricultura, las cuales, cuando lo juzguen necesario antes de expedir los permisos harán una inspección previa de los productos.

Los datos que deben contener los permisos generales de -

reembarque son los siguientes: Número y serie del permiso; nombre del permisionario; producto y especie; cantidad que ampara; medio de transporte; lugar y fecha de expedición; fecha de vencimiento. lugar de destino de los productos; número de guía forestal y del permiso de reembarque; número serie y fecha de los documentos que sirvieron de base para su expedición, así como el volumen que amparan; nombre del empleado forestal que practicó la inspección de los productos, y, los demás datos que señalen las autoridades forestales (Art. 251 Regl.)

Los permisos generales de reembarque deben de expedirse por triplicado, distribuyéndose los ejemplares de la siguiente manera (Art. 250 Regl.):

I.- El original para el permisionario.

II.- El duplicado para la oficina expedidora, y

III.- El triplicado para el Departamento Técnico y de Estadística de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La Autorización de Reembarque.- Otro de los documentos necesarios en el transporte de los productos forestales es la autorización de reembarque, la cual es definida por el reglamento (Art. 252) como "el documento de transporte que se expide exclusivamente con cargo a un permiso forestal de reembarque y sirve para amparar el transporte del lugar donde se encuentre a otros lugares, del total o parte de los productos amparados por el permiso". Este documento se expide por quintuplicado, y a cada uno de los ejemplares se les dá la misma distribución que se dá a las remisiones forestales.

Las autorizaciones de reembarque contienen entre otros, los siguientes datos: Número y serie; remitente, destinatario; lugar de embarque; lugar de destino; medio de transporte, volumen que ampara el permiso; volumen que ampara la autorización;

lugar y fecha; y otros datos más señalados en el artículo 253 del Reglamento.

Certificado de explotación.- En virtud de que en la Ley Forestal, en su artículo 126, solamente permite a los productores la exportación de productos forestales, en el reglamento se establece que para la exportación de productos silvícolas, el productor deberá recabar de la autoridad forestal de la jurisdicción donde se lleve a cabo el aprovechamiento, un certificado de explotación. Este certificado debe de contener los siguientes datos: Número y serie; Agencia General que lo expide; nombre del productor; nombre del predio, en su caso, ubicación; clase de propiedad; medio de transporte, nombre del exportador; aduana de salida; país de destino; datos para la identificación de la guía forestal o permiso forestal de reembarque, y, número del recibo oficial con que se pagaron los impuestos de consumo interior y de exportación (Arts. 255 y 256 Regl.)

El certificado de explotación se expide por quintuplicado (Art. 257 Regl.), destinándose:

- I.- El original para la aduana de salida;
- II.- El duplicado para el expediente que del predio en explotación se lleve en la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- III.- El triplicado para el Departamento Técnico y de Estadística de la Secretaría de Agricultura.
- IV.- El cuadruplicado para la oficina expedidora, y
- V.- El quintuplicado para el productor.

Como el certificado de explotación tiene como único fin el permitir el transporte para la exportación de productos forestales, solamente se expide a favor de los productores, pues como ya se mencionó, son los únicos que conforme a la Ley Forestal pueden exportar productos forestales.

Como puede apreciarse, el transporte de productos forestales

tales está sujeto a un control y fiscalización excesivos. Si bien el control no debe suprimirse por ser necesario, si debe de atenuarse, a efecto de no hacerlo tan pasado para todas aquellas personas a quienes se aplica. Por otra parte, debe de buscarse el modo de disminuir el papeleo sumamente burocrático que existe en la actualidad, pues éste, aunado a lo excesivo del control, entorpecen la oportuna distribución de los productos forestales, con lo que surren perjuicios los consumidores de dichos productos.

Además, es muy relativa la eficacia del control del transporte, para evitar el tránsito y consumo en los mercados de productos provenientes de aprovechamientos clandestinos, pues en un gran número de casos, el cohecho a inspectores y empleados inmorales, impide que el control cumpla con su cometido. Lo anterior dá por resultado, que los productores y transportistas honestos, están sujetos a un control excesivo que entorpece y provoca múltiples molestias en el funcionamiento de sus negocios; en cambio, los productores clandestinos y transportistas deshonestos, mediante la complicidad de empleados inmorales, realizan sus actividades casi en entera libertad, con mínimas molestias.

2.- NORMAS RELATIVAS AL COMERCIO.

Ahora nos referiremos a las normas de la Ley Forestal, referentes a las obligaciones de los comerciantes de productos forestales y al control a que se les sujeta por parte de las autoridades forestales.

Obligación de los titulares de aprovechamientos.- En la Ley (Art. 120) se señala que los titulares de los aprovechamientos están obligados a llevar libros autorizados en los que se -

registren sus productos, debiendo informar a las autoridades forestales los nombres de las personas a quienes los vendan. Los libros a que se ha hecho mención deben ser autorizados por el Delegado forestal de la zona y las autoridades tendrán acceso a ellos siempre que lo juzguen pertinente (Art. 261 Regl.)

Obligaciones de los portadores.- Los portadores de productos forestales, previamente al inicio de sus actividades deberán de llenar los requisitos que señalen las autoridades forestales (Art. 119). A este respecto en el artículo 262 del Reglamento se indica que las personas físicas o morales que se dediquen habitualmente al transporte de productos forestales, están obligadas, antes de iniciar sus actividades, a registrarse en la Agencia General de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la jurisdicción del principal asiento de sus negocios y a obtener para cada uno de sus vehículos motorizados, una tarjeta que los identifique. A los ferrocarriles de concesión federal, se les excluye de los anteriores requisitos.

Obligaciones y requisitos a que están sujetos los industriales y comerciantes de productos forestales.- Las personas que industrializan o comercian con madera o cualquier producto forestal están sujetas a las siguientes obligaciones y requisitos que fija la Ley (Arts. 121, 122, 123):

a).- Las personas que pretendan establecer aserraderos, plantas de destilación, de maderas contraenchapadas y, en general, instalaciones dedicadas a industrializar productos forestales, así como codegas o cualquier otra clase de depósitos de los mismos, deberán obtener permiso previo de la autoridad forestal.

b).- Para iniciar sus actividades, los comerciantes de

maderas y productos forestales, deberán solicitar la autorización respectiva, y al hacerlo deberán señalar a sus principales proveedores, así como los lugares en donde vayan a abrir sus establecimientos y almacenes.

c).- Tanto los industriales como los comerciantes de productos forestales, deben manifestar mensualmente sus existencias, señalando los depósitos o odegas en donde se encuentren. El informe en que hagan tales manifestaciones debe consignar los movimientos de ventas efectuadas y la documentación forestal que ampare las existencias.

Como puede verse, a los comerciantes e industriales de los productos forestales se les sujeta también a un sistema de control, que al igual que el transporte es sumamente fiscalizante, pues aparte de llevar la documentación a que se ha hecho referencia y de realizar los avisos y trámites señalados por la Ley, están sujetos a inspección por parte del Servicio Forestal. En efecto, en la Ley se prevee que las autoridades forestales en todo tiempo pueden inspeccionar las zonas forestales, los depósitos, plantas e instalaciones, a efecto de cerciorarse de la exactitud de los datos proporcionados por los titulares de los aprovechamientos, y por los industriales y comerciantes de productos forestales (Art. 125). A nuestro juicio este exceso de control entorpece el correcto funcionamiento de la industria y del comercio y se presta a arbitrariedades e inmoralidades por parte de los inspectores. Por otra parte, no creemos que con ella se evite el comercio e industrialización de productos clandestinos, por las componendas a que siempre están dispuestos los industriales y comerciantes deshonestos.

3.- NORMAS RELATIVAS AL COMERCIO EXTERIOR.

Finalmente, en relación al comercio de productos forestales, la Ley (Art. 126) se refiere a la exportación de estos productos. En ella se establece que la exportación solamente se autorizará tratándose de productos industrializados, siempre y cuando los exportadores sean los productores y cuando estén satisfechas las necesidades del consumo nacional.

El grado de industrialización que deben de tener los productos para su exportación, lo fija la Secretaría de Industria y Comercio, con opinión de la autoridad forestal, quedando prohibida la exportación de maderas en rollo y de plantas o partes de ellas, que puedan ser utilizadas como materia prima para la elaboración de hormonas u otros productos industriales.

Consideramos sumamente acertado lo dispuesto en la Ley, en relación a que solamente se exporten los productos industrializados, pues las ganancias son mayores que si se exportaran materias primas, pues el valor de la materia prima se agrega el del trabajo incorporado mediante la industrialización. Por otra parte, lo anterior está acorde con la política que se debe de seguir en México, a efecto de que deje de ser un país exportador de materias primas, para transformarse en un país exportador de productos manufacturados, pues así los ingresos serán mayores y la industria del país tendrá un impulso más sólido.

E).- EL IMPUESTO A LA EXPLOTACION FORESTAL.

En esta parte de la tesis nos referiremos al impuesto sobre la explotación forestal. Aunque no es el único impuesto que causan las actividades que se desarrollan en torno a los re

curso forestales, nos referiremos solamente a él, por ser específico de estos recursos. Por otra parte, el tratar la totalidad del régimen fiscal a que se encuentran sujetas las actividades silvícolas, sería ajeno a los alcances y fines del presente trabajo.

Carácter Federal del Impuesto a la Explotación Forestal.-

El imponer impuestos a la explotación forestal, es una potestad exclusiva de la Federación, pues en el artículo 73 de la Constitución, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso f, se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para establecerlo. Por tanto, los Estados de la Unión, no pueden imponer en sus respectivas jurisdicciones este impuesto, pues sería inconstitucional.

Si bien conforme a la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley Suprema las Entidades federativas no pueden imponer gravámenes a la explotación forestal, conforme a la misma fracción si tienen derecho a participar en el rendimiento que dicho impuesto arroje "en la proporción que la ley secundaria federal determine". Posteriormente nos referiremos a los porcentajes que señala la Ley del Impuesto a la Explotación Forestal.

La Ley de Impuesto sobre la Explotación Forestal.- Con base en la facultad que le confiere la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución, el Congreso de la Unión expidió durante el tiempo en que era Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, misma que fué publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935. En el Artículo 1o. de este Ordenamiento, se señala que: "Se establece un impuesto único sobre la explotación de vegetación forestal".

Esta Ley, "ha venido siendo objeto de numerosas reformas contándose hasta la fecha 16 de ellas, esencialmente en lo que se refiere al artículo 4o. de la misma, porque comprende la tarifa y ésta constituye indudablemente la espina dorsal de la Ley" (63).

La Ley del Impuesto no ha sido derogada y en la actualidad está vigente, señalándose en la Ley de Ingresos de 1966, como uno de los ingresos de la Federación (Art. 1o. frac. III, inciso 2) el derivado de los impuestos a la explotación forestal.

Causantes o sujetos pasivos.- Los causantes de este impuesto son "los explotadores de la vegetación forestal ya sea que ésta se encuentre en terrenos baldíos o nacionales, en los que pertenecen a las Entidades Federativas, en los de propiedad municipal, comunal o ejidal o en los de propiedad privada..." (Art. 2o.)

En lo que se refiere al sujeto activo de este gravamen, cabe decir que es el fisco federal ya que se trata de un impuesto privativo de la Federación; por tanto, solamente éste a través de sus órganos podrá realizar los actos tendientes a la recaudación y al control de sus causantes.

Responsabilidad.- En el artículo 2o. de la Ley, se establece que son responsables solidarios del impuesto a la explotación forestal, los portadores y adquirentes de primera mano de los productos gravados, debiendo por tanto, amparar dichos productos con la documentación forestal en donde conste el pago del impuesto ya que deben de exhibirla a las autoridades cuando éstas lo requieran.

(63) Ing. Rubén Pérez Ortega, La Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal (Sugestiones para una nueva Ley), Ponencia presentada en la III Convención Nacional Forestal, Ed. Mimeográfica de la Cámara Nacional de la Silvicultura, p. 1.

La documentación forestal en donde consta el pago del impuesto, es la que señalamos al referirnos al transporte y comercio de los productos forestales, la cual consiste en: guía forestal, remisión forestal, permiso general de reembarque, autorización de reembarque y certificado de explotación forestal.

La responsabilidad solidaria que se establece a los portadores y adquirentes de primera mano, tiene como objeto el evitar la evasión del pago del impuesto a la explotación, puesto que al ser solidariamente responsable del pago, tanto los portadores como los adquirentes de primera mano se cuidaran de exigir para el transporte o compra de los productos, la documentación en que conste que el impuesto está cubierto. Pues en caso de que no exigieran la documentación en la que conste el pago del impuesto, tendrían que pagarlo ellos, por haber faltado a su obligación de cerciorarse de que el importe del gravamen de los productos transportados o comprados estaba cubierto.

Productos y frutos gravados.- El hecho generador del impuesto a la explotación forestal conforme al artículo 2o. de la Ley que lo regula, es la explotación de la vegetación forestal. Pero como ésta contiene productos de índole muy variada, vamos a señalar los que conforme a la tarifa de este impuesto, se encuentra gravada su explotación.

En la tarifa consignada en el artículo 4o. de la Ley, nos encontramos que los productos y frutos forestales que causan el impuesto de explotación son los siguientes: carbón, leña de especies corrientes, maderas labradas a mano, maderas aserradas de especies corrientes, maderas en rollo, resinas, chicle, maderas preciosas. Además de los anteriores se señalan otros clasificados como diversos, siendo algunos de éstos los siguientes

tes: el ixtle de lechuguilla, la candelilla, el guayule, el palo de tinte, cortezas curtientes, etc.

La Unidad del Impuesto.- Las cuotas que se fijan en la tarifa a cada uno de los productos que aparecen en ella, se hace tomando en cuenta como unidad del impuesto, principalmente el M3. de dichos productos, o bien, el kilo o tonelada de los mismos.

La cuota.- En relación con la cuota, o sea, la cantidad de dinero que se percibe por unidad tributaria, en este impuesto es fija, puesto que se señala la cantidad exacta de dinero que debe pagarse por unidad tributaria.

Determinación y pago del impuesto.- En el artículo 3o. de la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, se establece que para determinar el impuesto, se debe de tener en cuenta las siguientes reglas:

I.- Las explotaciones de maderas aserradas de especies corrientes tropicales, pagarán solamente el 60% de las cuotas de la tarifa contenida en el artículo 4o.;

II.- Se aplicarán íntegramente las cuotas señaladas en la tarifa a todas las explotaciones que no se encuentren comprendidas en lo dispuesto por la fracción anterior;

III.- El pago del impuesto forestal y, en su caso, el de los productos y derechos de monte, cuando las explotaciones se realicen en terrenos nacionales, ejidales o comunales, se hará por los causantes en el momento en que se expidan las guías forestales, a medida que las vayan obteniendo, sobre los volúmenes que amparen dichos documentos y de acuerdo con la especie y clase de los productos o frutos autorizados.

Ahora bien, conforme a la Ley que nos venimos refiriendo

do, el procedimiento para determinar y calcular el impuesto sobre la explotación forestal; así como para realizar su pago, es el siguiente (Arts. 6o. 7o. 8o. 9o. 10o. y 11o.):

Antes de expedir la guía para el transporte de los productos forestales, la autoridad forestal debe comunicar a la oficina fiscal respectiva y al gobierno de la Entidad Federativa correspondiente, los datos que sirvan de base para la liquidación. Con base en esos datos, la Oficina Federal de Hacienda del lugar en donde se encuentre la Delegación de la Secretaría de Agricultura que deba de expedir la guía, calculará el impuesto. En caso de que la guía sea expedida por la Secretaría de Agricultura directamente, el cálculo del impuesto lo hará la Delegación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En uno y otro caso al hacerse la liquidación, se debe de tomar en cuenta el total de los productos amparados por la guía.

Hecha la liquidación, el pago debe de hacerlo el causante en efectivo, otorgándole las autoridades fiscales el recibo oficial correspondiente, pues con ese recibo el causante debe de acreditar el pago del impuesto ante las autoridades forestales que corresponda, para que se le pueda expedir la guía forestal, anotándose en ella el número del recibo.

Finalmente, cuando se trate de productos forestales que no requieran de documentación oficial para su transporte, la Ley señala que el impuesto se pagará al obtenerse el permiso de explotación correspondiente.

Preferencia del crédito fiscal sobre los productos forestales.— En el artículo 14 de la Ley, se establece que los productos forestales responden de manera directa y preferente

ante el fisco por el importe de sus impuestos, así como por el de las multas y gastos a que dieran lugar. Se agrega en el artículo que por tal motivo, siempre que el pago que hubiere debido hacerse, esté total o parcialmente insoluto, las autoridades fiscales o forestales deberán retener dichos productos si estos se encuentran en su poder; en caso contrario, deberán proceder a perseguirlos y secuestrarlos.

Participación del rendimiento del impuesto a los Estados, Municipios y al Distrito y Territorios Federales.- Como se ñalamos en páginas anteriores el impuesto sobre la explotación forestal, es un impuesto exclusivo de la Federación, pues conforme al artículo 73, frac. XXIX, inciso 5o., subinciso f, solo el Congreso de la Unión puede establecerlo. Más en ese mismo precepto se senala que la Federación debe de otorgar participación del rendimiento de ese impuesto a las Entidades Federativas, en la proporción que fije la ley secundaria federal.

La ley secundaria federal que determina la participación del rendimiento del impuesto sobre la explotación forestal, es la ley que lo establece y lo regula, y a la cual nos hemos venido refiriendo, o sea, a la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal. Esta Ley, en su artículo 13 establece la participación de la siguiente manera:

"Se concede a los estados y municipios que no impongan gravámenes semejantes a los que se refiere la presente Ley, una participación del 15% y 5%, respectivamente, en el rendimiento del impuesto, única y exclusivamente sobre la cuota que se recaude por las explotaciones que se hagan dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Cuando en el Distrito y Territorios Federales no se impongan gravámenes análogos a los señalados en esta Ley, la participación que les corresponde será del 20% del impuesto federal que se recaude por las explotaciones que se hagan dentro de sus límites.

Las participaciones del impuesto federal se cubrirán independientemente de las que procedan por concepto de productos que correspondan al gobierno federal por la explotación de bosques propiedad de la nación".

En relación con las participaciones de los productos que percibe el Erario Federal, por la explotación de bosques de propiedad nacional, en la Ley de Ingresos de la Federación vigente, (Art. 3o., fracc. II), se establece que se debe otorgar el 50% de los productos a los Estados y al Distrito y Territorios Federales, cuando provengan de bosques o terrenos nacionales -- ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones. Del 50% -- que perciban las entidades federativas, deberán otorgar el 50% a los municipios.

Modificaciones de la Ley del Impuesto sobre la explotación Forestal. -- En la III Convención Nacional Forestal (agosto de 1966), se propusieron una serie de modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, con el objeto de hacerla más adecuada a la situación de la silvicultura del país y también, para hacer que las normas en ella contenidas, sean aliciente que ayude a la integración de las industrias forestales.

Dentro de las proposiciones que se presentaron, nos vamos a referir a las siguientes: a).- La necesidad de actualizar la lista de productos contenida en la tarifa y, b).- A las fran

quicias y estímulos que deben de establecerse en relación con el impuesto a la explotación.

a).- Actualización de la lista de productos contenida en la tarifa.- Debido a las nuevas técnicas y procesos industriales, en la actualidad se transportan y aprovechan productos que antes no se tenían catalogados y que no aparecen en la tarifa. Esto ha dado por resultado que a los productos no elistados se les ha asimilado a los que si aparecen en la tarifa, aplicándoseles la cuota de estos últimos para el cálculo del impuesto sobre la explotación.

El calcular el impuesto a la explotación, mediante el sistema de asimilación de productos, se presta a situaciones de incertidumbre que irenan al correcto aprovechamiento de los bosques. El ingeniero Emilio Flores Calderón en su ponencia "Necesidad de Actualizar la Lista de Productos Forestales y la Ley del Impuesto" (64), se refirió concretamente al caso de los productos que se destinan a la elaboración de celulosa, a los cuales para el cálculo del impuesto se les ha venido asimilando a los productos que se destinan a la fabricación de papel, señalados en la fracción II, inciso b de la tarifa (Leña para la fabricación de papel).

Señala el ingeniero Flores Calderón, que de ninguna manera puede equipararse la fabricación de celulosa a la elaboración de papel, "pues en el caso de éste, se trata de un producto ya terminado totalmente, que en el mercado alcanza diez y más veces el valor de la simple celulosa, que es como sabemos, una de las materias primas utilizadas para la fabricación de pa

(64) Ing. Emilio Flores Calderón, Director Técnico de la Unidad Industrial de Explotación Forestal Bosques de Chihuahua, S. de R. L., Ponencia presentada en la III Convención Nacional Forestal. Edición mimeográfica de la Cámara Nacional de la Silvicultura, 1966.

pel".

Se está pues gravando a los productos con los que se elabora celulosa, con una cuota desproporcionada al valor real del producto, con lo cual se frena en vez de alentar la fabricación de esta materia. Y la fabricación de celulosa "debe promoverse, fomentarse y uno de los medios es a base de impuestos marginalmente bajos, no solamente por ser una materia que aun tiene que importarse, por ser básica para el desarrollo económico y social del país, sino además, porque tiene la facultad como ninguna otra, de convertir en bienes de consumo, en riqueza, todos aquellos desperdicios de monte, árboles muertos y demás residuos que no fue posible aprovechar por el resto de las industrias".

En resumen, el ingeniero Flores Calderón propone que los productos que se transportan de los bosques a las fábricas para la elaboración de celulosa y que no están catalogados legalmente para la fabricación de este producto, deben de incluirse en la tarifa de la Ley del Impuesto y fijárseles la cuota correspondiente, tomando en cuenta el valor de la celulosa y su importancia silvícola, económica y social.

Consideramos que no solamente en el caso de la celulosa, sino en general, de todos los productos forestales, debe de consignarse con la mayor precisión posible en la tarifa para evitar que la cuota aplicable quede a discreción de las autoridades hacendarias, pues se presta a injusticias. Por otra parte, al fijarse las cuotas no solamente debe de tenerse presente la obtención de ingresos, sino también el fomento y desarrollo integral de la silvicultura para que los recursos forestales puedan cum-

plir su cometido plenamente, en beneficio de los campesinos y de la nación.

b).- Estímulos y franquicias que deben de establecerse en relación con el impuesto sobre la explotación forestal.- En su ponencia "La Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal", (Sugestiones para una nueva Ley), el ingeniero Rubén Pérez Ortega (65), señaló durante la III Convención Nacional Forestal, la conveniencia de establecer una serie de estímulos y franquicias de tipo fiscal, a efecto de promover una mejor conservación y una utilización más provechosa de nuestra riqueza forestal. Algunas de sus sugerencias son las siguientes:

Exención del impuesto al aprovechamiento de brazuelo.- "El brazuelo que se considera a partir del diámetro de 15 cms. en su extremo más grueso, es el producto proveniente de las ramas de los árboles, este producto en la mayoría de los casos no tiene mercado, se acumula en los bosques con perjuicio de los mismos como material adecuado al desarrollo de plagas xilófagas ...Este producto desde el punto de vista fiscal, a juicio del suscrito debería estar exento de impuestos (ahora tiene \$0.24 por metro cúbico)..."

Señala el ingeniero Pérez Ortega que debe de estimularse la extracción del brazuelo por el peligro que representa para el bosque, fomentando su industrialización, pues en la actualidad la mayor cantidad se queda en los bosques por el alto costo de los fletes, ya que es necesario transportarlo desde grandes distancias hasta las industrias que puedan aprovecharlo.

Estímulos fiscales para la extracción de maderas muertas

La ponencia a que nos venimos refiriendo, señala que debe de estimularse el aprovechamiento de las maderas muertas mediante un tratamiento fiscal adecuado, a efecto de que sean sacadas de los bosques, pues son fácil presa de las llamas y contribuyen a la multiplicación de plagas forestales.

Exención del impuesto, en el aprovechamiento de masas forestales artificiales.- Con el fin de fomentar la reforestación del país, el ingeniero Pérez Ortega propone que el aprovechamiento de las masas forestales provenientes de plantaciones artificiales, queden exentas del impuesto sobre la explotación. Señala además, que "es importante que la Ley Forestal contenga la disposición complementaria para que los dueños de estas plantaciones artificiales les aprovechen, llegada la cosecha, en la forma en que mejor les convenga sin obstáculos oficiales y sólo amparados con el certificado que la autoridad forestal expida, en que se compruebe que se trata del aprovechamiento de una masa forestal artificial".

Franquicias al aprovechamiento de productos de zonas semi-desérticas.- Finalmente, se propone en relación con el aprovechamiento de la vegetación de las zonas semi-desérticas (fibras, cera de candelilla), el establecimiento de franquicias que encaucen y estimulen la industrialización de esos productos, pues en la actualidad son objeto de exportación como materias primas de industrias extranjeras. Con eso se ayudaría a elevar el nivel de vida de los campesinos que explotan los productos de esas zonas, pues en la actualidad viven en condiciones de gran pobreza; de miseria.

CAPITULO CUARTO

LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FORESTAL: SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES

CAPITULO IV.

"LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FORESTAL: SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES".

A).- INTRODUCCION.

La administración, dice Carlos García Oviedo, ofrece - una doble estimativa: en sentido objetivo y en sentido subjetivo. "Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar" (66). Este concepto es aplicable tanto a la administración pública como a la administración privada, pues las dos realizan actividades para el logro de fines y ambas necesitan de entes u órganos que realicen esas actividades administrativas. La diferencia entre la administración pública y la administración privada, consideramos que radica en la diferente naturaleza de sus fines y de los entes encargados de realizarlos.

En relación con los fines, el maestro Andrés Serra Rojas, expresa que "las diferencias entre la administración pública y la administración privada pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que - la administración pública sólo se justifica por los intereses generales que la ley le confía" (67). Es decir, mientras que -

(66) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, 8a. Edición por Enrique Martínez Ueros, E.I.S.A., Madrid, 1962, T. I, p. 3

(67) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Segunda Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1961, p. 116.

la administración privada persigue fines de interés individual fijados por la voluntad de los particulares, la administración pública busca la realización de fines de interés general o colectivos, los que le son establecidos en virtud de una Ley.

En lo que se refiere a la diferente naturaleza de los organismos administrativos, los de la administración privada surgen por la voluntad de los particulares y las normas que regulan su creación y funcionamiento son normas de derecho privado (civil, mercantil); en cambio, los de la administración pública surgen por disposición directa de la ley y las normas que regulan su creación y funciones son de derecho público (constitucional y administrativo), por referirse a los órganos de uno de los Poderes del Estado, concretamente, del Poder Ejecutivo.

Los fines perseguidos por la administración pública, son fijados mediante leyes, las cuales por su propia naturaleza crean situaciones jurídicas generales, por lo que para realizarlos se requiere de "una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la Administración Pública dispone de medios jurídicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley" (68).

Conforme a nuestro régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es el encargado de realizar los actos materiales y los jurídicos, que concreten en situaciones jurídicas individuales, las situaciones generales previstas en la ley (69), sien-

(68) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., p. 217

(69) Aunque los Poderes Legislativo y Judicial realizan algunos actos materialmente administrativos, es el Ejecutivo el que normalmente realiza la función administrativa, por disposición de la Constitución.

do el Presidente de la República la autoridad suprema de la ad ministración, por ser el titular del Poder Ejecutivo y tener - el goce y ejercicio de las facultades otorgadas a dicho Poder (70).

En el artículo 89, fracción I. de la Constitución, se señala que el Presidente tiene las atribuciones de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El maestro Gabino Fraga, expresa que según la interpretación tradicional de este precepto, "en él se encuentra comprendida la actividad final que completa la función legislativa, la más amplia competencia para realizar la función administrativa en - los aspectos de preparación, decisión y ejecución que ella requiere; para mantener la unidad en la Administración; y para - expedir normas de carácter abstracto e impersonal, es decir Reglamentos que tienen por objeto facilitar la exacta y precisa observación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" - (71).

Como sería imposible que el Presidente de la República realizara el complejo conjunto de actividades que exige el desarrollo de la función administrativa, en la Constitución se estableció (Art. 90) que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación "habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". Conjuntamente con las Secretarías se establecieron en la Cons-

(70) Arts. 41, 49, 80, 89 de la Constitución.

(71) Gabino Fraga. Síntesis del Derecho Administrativo, Panorama del Derecho Mexicano, Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, U. N. A. M., México, 1965, p. 13.

titución, como órganos auxiliares del Presidente, los Departamentos de Estado o administrativos (Art. 92), cuyas funciones no están ligadas a la política como las Secretarías, que son órganos político-administrativos, sino que son órganos meramente administrativos que se dedican "única y exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos..." (72)

En la actualidad, la ley que distribuye los negocios de los diversos ramos de la Administración federal, entre las Secretarías y Departamentos de Estado; para su estudio, planeación y despacho, es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, publicada en el Diario Oficial del día siguiente, en la cual se establecen y se fija su competencia a 15 Secretarías y 3 Departamentos de Estado.

Al lado de las Secretarías y Departamentos de Estado, existen dentro de la Administración Pública federal, numerosos organismos que no corresponden al régimen centralizado de las Secretarías y Departamentos, pues no se encuentran sujetos como ellos, a una relación de jerarquía que concentre el poder de decisión y de mando. Son organismos descentralizados, los cuales realizan actividades administrativas, pero como ya dijimos sin guardar con la administración central una relación de jerarquía, aunque si sujetos a la vigilancia y a otras facultades del poder central, necesarias para conservar la unidad del Poder.

Gabino Fraga señala que la descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, "a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar ma-

(72) Dictamen de la Comisión respectiva del Congreso Constituyente de 1917, Cit. por Gabino Fraga, Ob. Cit., p. 13.

por eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares -- se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a -- ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y los -- encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración" (73). Agrega el autor, que -- correspondiendo a esos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, las cuales son: a).- Descentralización por región; b).- Descentralización por servicio, y c).- Descentralización por colaboración.

Refiriéndonos ya a la Administración Pública Forestal, nos encontramos que los fines que con ella se persiguen, se encuentran señalados de manera principal en el párrafo tercero -- del artículo 27 constitucional y en el articulado de la Ley Forestal, los cuales se pueden resumir: en lograr la conservación, incremento y utilización de los recursos forestales; así como el desarrollo e integración de la industria silvícola, con el doble objeto, de repartir equitativamente la riqueza que dichos recursos representan y de que realicen permanentemente -- sus funciones en beneficio de la nación.

(73) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Octava Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1960, págs. 205-206.

Los organismos de la Administración Pública encargados de realizar específicamente las tareas administrativas necesarias para el logro de los fines forestales, son, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y de conformidad con la Ley Forestal, los siguientes:

1).- La Secretaría de Agricultura y Ganadería (por conducto de su Subsecretaría Forestal y de la Fauna).

2).- Las Comisiones Forestales de las Entidades Federa-
tivas.

3).- El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.

Otros organismos como la Cámara Nacional de la Silvicultura e Industrias Similares y la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C., colaboran con la Administración Pública en la realización de los fines forestales, principalmente en el mejoramiento de la industria y en la investigación científica. A estos organismos no nos referiremos, al igual que tratándose de otros órganos de la Administración centralizada y descentralizada que coadyuvan con la Administración forestal, en la realización de las tareas necesarias para alcanzar los fines señalados por la Constitución y por la legislación forestal.

No trataremos a los anteriores organismos, debido a que sus fines no se refieren únicamente a la administración forestal. Sus tareas específicas son otras y sólo realizan excepcionalmente tareas propias a la materia silvícola. En el caso de la Cámara de Silvicultura y de la Asociación de Profesionistas Forestales, aunque están íntimamente vinculadas sus actividades con la silvicultura, no todos sus fines corresponden al interés público, sino que una gran mayoría de ellos son del interés par

ticular de sus agremiados, los que se han agrupado para la defensa de sus intereses industriales y mercantiles en un caso, y en el otro, para la defensa y superación de sus intereses profesionales y académicos.

Por otra parte, el tratar a todos los organismos que intervienen de un modo u otro en la realización de la administración forestal, rebasaría el alcance y fines del presente trabajo. Es por lo anterior, que en este capítulo trataremos solamente a los organismos de la Administración Pública, que conforme a la Ley Forestal vigente, estén encargados especialmente de la administración forestal. En relación a ellos, señalaremos las tareas que tienen encomendadas y la estructura orgánica de que se sirven para realizarlas.

Los órganos de la administración pública forestal, a los que nos vamos a referir en este capítulo, son, como ya lo mencionamos los siguientes: 1.- Secretaría de Agricultura y Ganadería; 2.- Comisiones Forestales de las Entidades Federativas, y 3.- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.

B).- LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, es la Dependencia del Ejecutivo Federal, que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y por la Ley Forestal, está encargada de realizar las tareas administrativas en materia forestal, así como las relativas al desarrollo, planeación y asesoramiento técnico de la agricultura, ganadería, avicultura y apicultura. Por tanto, antes de referirnos a sus facultades en materia forestal y a sus órganos encargados de --

realizarlas, nos referiremos a las atribuciones generales que tiene dicha Secretaría y a su estructura para realizarlas.

1.- FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE
AGRICULTURA Y GANADERÍA.

Las facultades generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se encuentran consignadas en las primeras catorce fracciones del artículo 9o. de la Ley de Secretarías y en las fracciones restantes, las relativas de manera especial a las materias forestales y de fauna silvestre.

Las tareas generales que tiene encomendadas la Secretaría en materia agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, son las siguientes:

1.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

2.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

3.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda.

4.- Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, -- con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario.

5.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero;

6.- Organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera, y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal.

7.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería, y - establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

8.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, postas de reproducción, reserva, cotos de caza, semilleros y viveros;

9.- Organizar y patrocinar congresos, ferias exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícoles y silvícolas;

10.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la - técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos - convenientes para dichas labores;

11.- Programar y proponer la construcción de pequeñas - obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de - los Estados, los municipios o los particulares;

12.- Organizar y mantener al corriente los estudios, sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con - objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

13.- Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional y participar en los convenios internacionales -

de la materia;

14.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República, y

15.- Los que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Además de las anteriores facultades, la Secretaría de Agricultura, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Secretarías, debe de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

2.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (74), se establece que al frente de cada Secretaría habrán un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor. Se señala asimismo, que el despacho y resolución de todos los asuntos de las Secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de las Secretarías, podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados; debiéndose establecer en el reglamento interior de cada una de las Secretarías, la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a ca (74) Arts. 25, 26 y 28.

da una de las oficinas de su jurisdicción.

De acuerdo con las anteriores disposiciones de la Ley de Secretarías, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para la realización de las actividades que tiene encomendadas en materia agrícola, ganadera y forestal, cuenta con el Secretario de la misma, con tres Subsecretarios y un Oficial Mayor; así como con los empleados técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las numerosas labores propias de un organismo de esa importancia.

Las Subsecretarías corresponden a cada una de las materias cuya atención le han sido confiadas a la Secretaría de que nos ocupamos, las cuales son por tanto, Subsecretaría de Agricultura, Subsecretaría de Ganadería y Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

El responsable del buen funcionamiento y ejecución de los asuntos correspondientes a la Secretaría de Agricultura, es el Secretario, auxiliado por los tres Subsecretarios y por el Oficial Mayor, debiendo ejercer sus funciones por "acuerdo del Presidente de la República" (75).

Los Subsecretarios tienen igual rango no habiendo por tanto entre ellos superioridad alguna, correspondiendo a dichos funcionarios suplir las faltas del Secretario en el orden siguiente: Subsecretario de Agricultura, Subsecretario Forestal y de la Fauna, Subsecretario de Ganadería, y Oficial Mayor.

Del Secretario de Agricultura y Ganadería, dependen en su carácter de titular y primera autoridad de esa Dependencia, los siguientes organismos: El Consejo Nacional de Agricultura; los Bancos de Crédito Agrícola, Crédito Ejidal y Banco Nacio- (75) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Art. 22.

nal Agropecuario; la Campaña Nacional de Piscicultura Agrícola; la Dirección General Consultiva y de Legislación; el Seguro Integral Agrícola y Ganadero; el Instituto Mexicano del Café; los Organismos Internacionales Agrícolas División México; las Comisiones Nacionales del Azúcar y de Fruticultura y la Productora Nacional de Semillas; así como el Consejo Nacional de la Investigación y la Enseñanza Agrícola Superior (76).

La Subsecretaría de Agricultura, para el despacho de -- los asuntos de su competencia, cuenta con las siguientes Direcciones Generales: de Agricultura; de Conservación del Suelo y -- Agua; de Defensa Agrícola, y de Economía Agrícola.

La Subsecretaría de Ganadería, se compone de las siguientes Direcciones Generales para su funcionamiento: de Supervisión; de Cría y Fomento Ganadero; de Sanidad Animal, y de Avicultura.

La Subsecretaría Forestal y de la Fauna, a su vez consta de cinco Direcciones Generales, para el desarrollo de las actividades que les corresponde las que son las siguientes: de Supervisión Técnica y Vigilancia; de Protección y Repoblación; de -- Aprovechamientos Forestales; del Inventario Nacional Forestal, y la de Fauna Silvestre. A la organización de esta Subsecretaría, nos referiremos más adelante con mayor detenimiento, por realizarse a través de ella las tareas de la Administración Forestal encargadas a la Secretaría de Agricultura.

Para concluir la somera exposición que hemos hecho de -- la organización de la Secretaría de Agricultura, señalaremos -- que para el mejor desempeño de las tareas que tiene encomendadas, cuenta con Agencias Generales en las diversas Entidades de

(76) Pedro Gorozpa López, Regimen Administrativo de la Actividad del Poder Ejecutivo en Materia Agrícola, Tesis Profesional, U. N. A. M., Facultad de Derecho, Seminario de Derecho Administrativo, 1964, p. 83.

la República, con las cuales se logra un mayor contacto con los problemas del campo facilitándose con ello su estudio y resolución.

Finalmente, antes de referirnos a las atribuciones forestales de la Secretaría de Agricultura y a la organización de su Subsecretaría Forestal, queremos destacar que no existe en esta Dependencia del Ejecutivo, un reglamento interior en el que se haga la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de sus funcionarios y de las labores correspondientes a cada una de sus oficinas, tal como lo previene el artículo 8o. de la Ley de Secretarías. Consideremos que es urgente la elaboración de dicho reglamento para sistematizar y determinar con precisión, las facultades de los funcionarios y la competencia de las diversas Direcciones y Departamentos, pues en la actualidad se encuentran dispersas en un numeroso conjunto de leyes, reglamentos, circulares y acuerdos.

3.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA EN MATERIA FORESTAL.

En el artículo 9o. de la Ley Forestal, se establece que la "administración forestal compete, en todos sus aspectos, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería..." y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (77), se le señalan al respecto las facultades que a continuación mencionaremos, independientemente de las demás que le señalen en la Ley Forestal y en su Reglamento. Las tareas que se le señalan en la Ley de Secretarías son las siguientes:

1.- Difundir los métodos y procedimientos técnicos desti

(77) Art. 9o., fracciones XV a XXIX.

nados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

2.- Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

3.- Organizar y manejar la vigilancia forestal, y decretar las vedas forestales y de caza;

4.- Fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas;

5.- Organizar y administrar los parques nacionales;

6.- Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales;

7.- Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales;

8.- Llevar el registro y cuidar, de la conservación de árboles, históricos y notables del país;

9.- Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadísticas forestales;

10.- Organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas.

11.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres.

12.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres.

13.- Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza.

14.- Promover la industrialización de los productos forestales.

4.- ORGANOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACION FORESTAL.

La administración de los recursos forestales, como ya se dijo, corresponde en todos sus aspectos a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la cual realiza los actos y tareas a ella inherentes por conducto de los siguientes órganos que integran el Servicio Forestal; (78)

I.- La Subsecretaría Forestal y de la Fauna y las Direcciones y Departamentos que dependen directamente de ella; siendo las Direcciones las siguientes: de Protección y Repoblación Forestal, de Aprovechamientos Forestales, de Supervisión Técnica y Vigilancia; de Inventario Nacional Forestal y, la de Fauna Silvestre. Los Departamentos que dependen directamente de la Subsecretaría son: el Jurídico Consultivo, el de Control de Fondos Especiales y el de Divulgación y Propaganda. Además de las anteriores Direcciones y Departamentos, dependen de la Subsecretaría, la Escuela Nacional de Guardas Forestales, la Delegación Administrativa y el Servicio de Coordinación de Delegaciones y Oficinas Foráneas (79).

II.- Las Agencias Generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

III.- Los delegados forestales de zona.

IV.- Los delegados forestales de región.

(78) Ley Forestal, Art. 9o. y Regl. de la Ley Forestal, Art. 2o.
(79) Organograma de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, - Pub. por la S. A. G., Sub. For., y de la F., Depto de Divulgación y P.

V.- Los miembros del servicio de inspección y de los de vigilancia.

VI.- El personal de prevención y combate de incendios, y

VII.- Los institutos de investigación y estaciones experimentales.

Características que señala el Reglamento para ser miembro del Servicio Forestal.- En el Reglamento de la Ley Forestal (80), se señalan los diversos requisitos que deben satisfacer a los miembros del Servicio Forestal, según el puesto que desempeñen y el carácter de las tareas que tengan encomendadas. Los requisitos se pueden clasificar en las siguientes categorías: -- a).- Requisitos generales; b).- Requisitos para ser Director, Jefe de Departamento Técnico y Delegado Forestal de zona y de región; c).- Requisitos para desempeñar investigaciones científicas y técnicas y demás funciones especializadas y d).- Requisitos para ser miembro de los servicios de inspección de vigilancia.

a).- Los requisitos generales para desempeñar cualquier puesto o empleo dentro del Servicio Forestal, son los siguientes: ser mexicano; tener antecedentes personales dignos; no tener intereses económicos personales en la explotación o comercio de los recursos forestales; aprobar examen médico en el que se compruebe la salud y capacidad física para el servicio, y, llenar los requisitos que específicamente se exijan en cada caso.

b).- Además de los requisitos generales anteriores, para ser Director, Jefe de Departamento Técnico, así como Delegado Forestal de zona o de región, se requiere ser ingeniero agrónomo especialista en bosques o ingeniero forestal.

(80) Regl. Ley For., Arts. 3o. 4o. 8o. 12, 14, 15 y 16.

c).- Para realizar las tareas de investigación científica y tecnológica y las demás funciones especializadas del servicio forestal, se necesita ser profesionista debidamente capacitado para la ejecución de los trabajos relativos.

d).- Para ser miembro de los servicios de inspección y vigilancia, los requisitos varían según la categoría del puesto; así para ser Inspector General se requiere: tener título de ingeniero agrónomo especialista en bosques o de ingeniero forestal, registrado en la Dirección de Profesiones; tener una actuación profesional honesta y antecedentes personales relevantes y tener un mínimo de cinco años de ejercicio profesional. Para -- desempeñar el cargo de Inspector no general, es necesario: tener título de ingeniero agrónomo especialista en bosques o de ingeniero forestal, registrado en la Dirección de Profesiones y tener un mínimo de tres años de ejercicio profesional. Los guardas forestales de primera necesitan: poseer certificado de estudios de una escuela de guardas forestales debidamente autorizada o -- en su defecto, haber prestado servicios de vigilancia en el ramo, por un mínimo de 10 años; resultar aprobado en un examen de admisión en el que demuestren sus conocimientos de la Ley Forestal y su Reglamento, así como sobre procedimientos de cubicación de productos forestales y manejo de la documentación forestal. Para desempeñar el cargo de guarda forestal de segunda, se requiere: tener certificado de instrucción primaria superior y resultar aprobado en un examen en que demuestre sus conocimientos de la Ley Forestal y su reglamento, así como sobre procedimientos de cubicación de productos forestales y manejo de la documentación forestal. Finalmente, los monteros necesitan haber

cursado la instrucción primaria elemental, demostrar aptitudes para el cargo y conocer la región de su jurisdicción. Además de los anteriores requisitos que se señalan para cada uno de los cargos, se deberán satisfacer los demás que en cada caso se señalen en el mismo Reglamento de la Ley Forestal.

Tareas que realizan las Direcciones y Departamentos de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.- En esta parte vamos a señalar las tareas que tienen encomendadas las cinco Direcciones Generales de la Subsecretaría Forestal y los departamentos de que se componen para realizarlas. Así como a los asuntos que atienden los Departamentos que dependen directamente del Subsecretario.

Dirección General de Protección y Repoblación Forestales.- Esta Dirección tiene a su cargo todos los trabajos y obras concernientes a las actividades de protección, restauración y propagación de los recursos forestales. Para su funcionamiento se divide en: Departamento de Sanidad Forestal, Departamento de Prevención y Combate de Incendios, Departamento de Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Vedas, Pastoreo y Reservas Forestales, y, Departamento de Repoblación y Viveros Forestales (81).

El Departamento de Sanidad Forestal inspecciona las zonas boscosas en que se presentan plagas o enfermedades, determina y clasifica el agente patógeno, la magnitud de los daños, y dicta y dirige las medidas para lograr su control y erradicación. También formula los estudios y programas de trabajo relacionados con la prevención, combate y erradicación de las plagas y enfermedades de la vegetación forestal y resuelve las con

(81) Dirección General de Protección y Repoblación Forestales, Publicación de la S.A.G., Subsecretaría Forestal y de la Fauna, Departamento de Divulgación y Propaganda.

sultas que sobre protección forestal hace el público.

El Departamento de Prevención y Combate de Incendios elabora programas y dicta las medidas tendientes a evitar la iniciación y propagación de los incendios forestales, organizando al efecto, las corporaciones y brigadas contra incendios, así como las campañas de prevención y combate con la cooperación de las autoridades civiles, militares y público en general. Lleva también este Departamento el control estadístico de todos los datos relacionados con los incendios forestales.

El Departamento de Repoblación y Viveros Forestales es el encargado de administrar los viveros oficiales y de efectuar plantaciones en los parques nacionales y zonas de reforestación; se encarga también de los trabajos de fijación de dunas, plantaciones de alineación y por su conducto se hacen las donaciones de plantas destinadas a la reforestación. Asimismo, este Departamento supervisa y vigila los viveros establecidos por los particulares, a efecto de que satisfagan los programas elaborados y aprobados previamente.

Finalmente, el Cuerpo de Coordinación Forestal se encarga de elaborar los planes de reforestación y otorga asistencia técnica a los particulares que lo solicitan, vigilando además, el desarrollo de los programas de trabajo planeados para los viveros y zonas de reforestación en el país.

Dirección General de Aprovechamientos Forestales. - Esta Dirección es la encargada de estudiar las solicitudes para utilizar los bosques y de formular los proyectos para los permisos correspondientes. Para realizar esas tareas consta de los siguientes departamentos: Departamento de Aprovechamientos Madera

rables y Leñosos, Departamento de Aprovechamientos No Maderables y Departamento de Estadística. (82)

El Departamento de Aprovechamientos Maderables está en cargo de realizar lo siguiente:

1.- Planea y controla los aprovechamientos de los montes maderables y leñosos de las diversas regiones del país.

2.- Fórmula estudios dasonómicos en montes nacionales, comunales y ejidales, para regular su aprovechamiento.

3.- Elabora estudios económico-forestales, a fin de resolver las solicitudes que se presentan para la creación de unidades industriales de explotación forestal, a efecto de asegurar el abastecimiento permanente de industrias importantes que no pueden lograrlo por otros medios.

4.- Revisa y dictamina los estudios dasonómicos que elaboran los ingenieros postulantes para justificar el aprovechamiento de los montes, conteniendo el dictamen como datos principales, los siguientes: a) Procedencia o improcedencia de la autorización solicitada. b) Superficie arbolada y porción explotable de la misma. c) Especies existentes, indicando las que van a explotarse, d) Existencias leñosas e incremento por hectárea. e) Cantidad y clase de productos que serán aprovechados, indicando el grado de industrialización a que deberá llegarse. f) Plan de cortas que debe observarse, g) Medidas y trabajos de protección para asegurar la conservación de los recursos forestales. h) Medidas que deben adoptarse para asegurar la repoblación natural, y en su caso, trabajos de repoblación artificial que deberán realizarse. Los dictámenes se someten a la --

(82) Dirección General de Aprovechamientos Forestales, Publicación de la S.A.G., Subsecretaría Forestal y de la Fauna, Departamento de Divulgación y Propaganda.

consideración del Subsecretario del Ramo, cuyo acuerdo sirve de base para conceder o negar el permiso solicitado.

5.- Dictamina los informes que rinde el personal técnico con motivo de las inspecciones que practica a los predios en explotación.

Con base en dichos informes se proponen, cuando procede, las medidas apropiadas para corregir las deficiencias observadas y, en caso necesario, se promueve la suspensión o cancelación del permiso y de los aprovechamientos.

6.- Controla la documentación forestal utilizada en el transporte de productos forestales; revisa los documentos que expiden las oficinas forestales y lleva un registro de aprovechamientos y trabajos realizados.

7.- Opina sobre las solicitudes que se presentan para exportar productos forestales.

El Departamento de Aprovechamientos no Maderables realiza todos los trabajos descritos para el Departamento anterior, relacionados con el aprovechamiento de productos forestales no maderables.

Finalmente, el Departamento de Estadística es el encargado de ejecutar los trabajos relacionados con la formación de la estadística forestal, figurando como principales los siguientes:

1.- Determina la superficie forestal de los predios en explotación y la que se aprovecha anualmente.

2.- Concentra datos sobre volumen, impuestos y valor de la producción forestal; maquinaria y equipo utilizados; capital invertido y número de obreros que trabajan en la misma.

3.- Consumo nacional, exportación e importación de productos forestales.

4.- Forma el directorio de permisionarios e industriales forestales.

5.- Estadística de multas por infracción a los ordenamientos forestales.

Dirección General del Inventario Nacional Forestal.- Esta Dirección como su nombre lo indica, tiene encomendado el levantamiento del Inventario Nacional Forestal, el cual comprende la cuantificación, localización, calidad y condición de los recursos forestales con que cuenta nuestro país. Para la realización de estas tareas utiliza los más modernos métodos topográficos para fijar los puntos de referencia; se vale también de la aerofotogrametría con todos sus perfeccionamientos para producir imágenes estereoscópicas que facilitan el estudio detallado de las masas boscosas y sus componentes individuales, y de los procedimientos electrónicos para el procesamiento de los datos de campo (83).

Para llevar a cabo los anteriores trabajos, esta Dirección se compone del Departamento de Cálculo y Estadística, del Departamento de Cartografía y Topografía, del Departamento de - Dasometría, del Departamento de Proyección y Dibujo, y del Departamento de Fotogrametría y Fotointerpretación (84).

En un principio, el levantamiento del Inventario se había encomendado al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, pero por acuerdo del Secretario de Agricultura, en septiembre de 1965 pasó a depender directamente de la Subsecretaría

(83) Información directa.

(84) Información directa.

ría Forestal y de la Fauna, como Dirección General de Inventario Nacional Forestal.

Consideramos que deben de reintegrarse los trabajos del inventario al Instituto de Investigaciones Forestales, pues son actividades primordialmente científicas y de investigación, y que por tanto, deben de desvincularse lo más posible de las prácticas y vicios burocráticos.

Dirección de Supervisión Técnica y Vigilancia.-- Esta Dirección tiene a su cargo ejercer una vigilancia y supervisión continua en todo el país, para evitar la explotación clandestina de los bosques y para cercionarse de que los aprovechamientos se realicen conforme a los términos de las autorizaciones otorgadas y con apego a las disposiciones legales, teniendo a su cargo la organización y control del personal que se dedica a actividad. Para la realización de esas funciones, la Dirección se compone del Departamento de Supervisión Técnica y del Departamento de Control de Actividades del Personal (85).

Dirección General de la Fauna Silvestre.-- Esta Dirección se encarga de regular todo lo relativo a la fauna silvestre, a efecto de conservar y fomentar las especies animales más interesantes de nuestro país, debiendo realizar por tanto la construcción de estaciones experimentales y criaderos; asimismo, se encarga del fomento y control de las actividades cinegéticas del país. Para el desarrollo de las tareas que tiene encomendadas se vale del Departamento de Relaciones Públicas y Fomento del Deporte Cinegético, del Departamento de Conservación y Propagación de la Fauna Silvestre y del Departamento de Reglamentación

(85) Organograma de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

y Control (86).

Departamento Jurídico Consultivo.- Este Departamento es el encargado de estudiar y resolver los problemas de carácter legal para que sean adecuadamente aplicadas las disposiciones de las leyes y reglamentos, también tiene como tarea el calificar e imponer las infracciones forestales que conforme a los artículos 139 de la Ley Forestal y 272 del Reglamento, corresponde al Subsecretario calificar e imponer. El Departamento Jurídico, asimismo está encargado de llevar los juicios que se interpongan en contra de la Secretaría de Agricultura, cuando estos versen sobre asuntos forestales y finalmente, tiene a su cargo el Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal.

Para realizar las anteriores tareas, el Departamento Jurídico Consultivo cuenta con las siguientes secciones: a).- La sección técnica, que se encarga de resolver las consultas sobre la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos forestales; b).- La sección de infracciones, la cual tramita los expedientes relativos a las infracciones y elabora los proyectos de calificación; c).- La sección contenciosa que se encarga de atender los juicios en todos sus aspectos, y d).- La relativa al Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal, encargada de llevar dicho Registro (87).

El Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal, está integrado por las seis secciones siguientes: I.- La Primera, en donde se registran los terrenos forestales nacionales, estatales y municipales; II.- La Segunda, relativa al registro de los terrenos forestales ejidales y comunales; III.- La Tercera

(86) Organograma de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

(87) Información Directa.

ra, en donde se inscriben los terrenos forestales de propiedad particular; IV.- La Cuarta, en la que se registran los contratos, convenios y actos jurídicos relacionados con los terrenos forestales; V.- La Quinta, donde se registran los profesionistas forestales y las responsivas técnicas que otorguen, y la VI.- Sexta, en la que quedan registradas las personas físicas y morales dedicadas a la explotación, industrialización o comercio de productos forestales (88).

Departamento de Divulgación y Propaganda.- Este Departamento es el encargado de crear una conciencia forestal, principalmente en la juventud, valiéndose al efecto, de los diversos medios de publicidad existentes (folletos, carteles, películas, etc.) Su labor es de suma importancia, pues de un correcto conocimiento por parte del público de lo que son los recursos forestales, depende en gran medida el que las autoridades puedan realizar una correcta administración de los bosques, ya en la actualidad tienen que hacer frente a una actitud restriccionista por parte de la opinión pública, la cual constituye una barrera que obstruye el aprovechamiento de nuestro patrimonio boscoso y con ello, el fortalecimiento de nuestra clase campesina y la integración industrial del país (89).

Departamento de Control de Fondos Especiales.- Finalmente, el Departamento de Control de Fondos Especiales tiene como tarea manejar los recursos de fuente no fiscal de que dispone el Servicio Forestal, los cuales son de gran utilidad por la elasticidad y rapidez con que pueden aplicarse.

(88) Capítulo Quinto, del título Segundo del Reglamento de la Ley Forestal.

(89) Información Directa.

Organización Foránea del Servicio Forestal.- La Subsecretaría Forestal, para realizar en todo el territorio del país las funciones que tiene encomendadas, se vale de los Agentes Generales de la Secretaría de Agricultura, de los Delegados Forestales de Zona, de los Delegados Forestales de Región; del personal de inspección y vigilancia; del de prevención y combate de incendios (90).

El Agente General de la Secretaría de Agricultura de cada Entidad, como representante del Secretario en todas las funciones del ramo, es el jefe inmediato del personal forestal que opere dentro de su jurisdicción, debiendo ejercer este funcionario sus facultades en materia forestal, preferentemente a través del Delegado Forestal de Zona adscrito a la Agencia. A su vez, los Delegados Forestales de Región están subordinados al Delegado Forestal de Zona que les corresponda por su adscripción a la Agencia General de la entidad federativa y son los jefes inmediatos del personal de la región.

Los servicios de inspección y vigilancia constan de Inspectores generales, inspectores, guardas forestales de primera, guardas forestales de segunda y monteros.

Los inspectores generales realizan las comisiones que se les asignan específicamente, pero en especial, deben verificar en el campo y en el gabinete la veracidad y corrección de los estudios dasonómicos presentados por los particulares; el fiel cumplimiento de los requisitos fijados en las autorizaciones de aprovechamientos; el exacto cumplimiento de los programas de trabajo y demás requisitos establecidos en los decretos o au

(90) Reglamento Ley For., Arts. 2o. 5o. 6o. 7o. 9o. 10o. 11, 13, 17, 18, 19, 20 y 21.

torizaciones relacionadas con las unidades industriales de explotación forestal y las unidades de ordenación forestal, y el debido acatamiento, por parte de los profesionistas responsables de la explotación, de lo estipulado en su contrato y en los programas y calendarios de trabajo.

De cada comisión que les sea conferida, los inspectores generales deberán rendir a las autoridades forestales superiores, un informe que contenga sus observaciones directas, así como las apreciaciones y juicios personales que hayan servido de fundamento a las conclusiones y proposiciones respectivas. En el caso de que el inspector general rinda un informe sin hacer la visita, o bien, que no verifique los datos en el campo y en el gabinete, que consigne datos falsos o que omita los verdaderos, o que formule conclusiones indebidas, será cesado de su cargo y consignado a las autoridades correspondientes.

Los inspectores no generales, tienen encomendadas las atribuciones siguientes: auxiliar a los inspectores generales en su servicio, cuando para ello sean comisionados por las autoridades superiores; vigilar, dentro de su jurisdicción el estricto cumplimiento de las disposiciones forestales; cerciorarse que los guardas forestales y los monteros cumplan con sus deberes, y finalmente, las demás comisiones que les sean conferidas específicamente por sus superiores.

En lo que se refiere a los guardas forestales y los monteros, desempeñan los servicios permanentes de vigilancia, a efecto de evitar aprovechamientos clandestinos, el pastoreo en zonas prohibidas, etc., así como las comisiones eventuales que les asignan sus superiores.

Los Grupos Cívicos Forestales.- En la Ley Forestal (91) se establece que la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con la cooperación de otras dependencias del Ejecutivo Federal, de los Gobiernos estatales y municipales y de la iniciativa privada, deberá proceder a formar Grupos Cívicos Forestales en todos los lugares del país, para que se encarguen de promover la cooperación de los habitantes de la República en la conservación, restauración y fomento de la vegetación forestal. La organización y funcionamiento de estos grupos se encuentra establecida en el Reglamento de la Ley Forestal, en el capítulo tercero del título segundo.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento, nos encontramos que los Grupos Cívicos Forestales los puede establecer la Secretaría de Agricultura por sí o a petición de parte interesada, preferentemente en las cabeceras municipales, estando encargado de organizarlos el representante de esa Dependencia que expresamente se comisione al efecto.

El organizador debe de invitar a integrar el Grupo Cívico Forestal a los miembros de los sectores campesino, magisterial y escolar, así como a los ciudadanos destacados y a los representantes de las Secretarías de Educación, de la Defensa Nacional, de Recursos Hidráulicos, de Industria y Comercio, del Patrimonio Nacional y de Comunicaciones y Transportes y también, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que radiquen en la localidad.

Una vez que el organizador haya reunido un mínimo de diez personas que acepten formar el Grupo Cívico, procederá a

celebrar la sesión inaugural en la que se elegirá la directiva del mismo, la que estará integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. Los anteriores directivos durarán en su cargo un año, pudiendo ser reelectos. Existirá también un presidente honorario, el cual será el Presidente Municipal de la localidad en donde se establezca el Grupo.

De la sesión constitutiva se deberá extender acta por duplicado, que firmarán todos los asistentes, quedando el original en poder de los directivos del Grupo y el duplicado, en poder del organizador representante de la Secretaría.

Formado el Grupo sus fundadores deberán de realizar una labor de proselitismo para que el mayor número de los habitantes formen parte de él.

Los empleados de la Secretaría que radiquen en la localidad donde funcione el Grupo Forestal, tienen el carácter de asesores técnicos del mismo, debiendo auxiliarlo en sus funciones. Además, la Subsecretaría Forestal, organizará periódicamente actos para otorgar diplomas y premios a los miembros de los Grupos Cívicos Forestales, que se hayan distinguido en el ejercicio de sus funciones.

Una vez que el Grupo Cívico esté debidamente integrado, sus fundadores deben de hacer labor de proselitismo para que los habitantes de la localidad en que se encuentre formen parte de él, para la mejor realización de las tareas que tiene encomendadas, las cuales son: colaborar con las autoridades en la conservación, restauración y prosgación de la vegetación forestal; -- orientar y educar a los miembros de la comunidad sobre el valor

económico de los bosques y sus productos, y la conveniencia de que los exploten racionalmente para asegurar su conservación y con ello los beneficios inherentes a la permanencia del recurso; hacer intensa labor de propaganda para prevenir y combatir los incendios, las plagas y otras causas de destrucción de los bosques; formar grupos y corporaciones contra los incendios y para el combate de plagas y enfermedades; desarrollar una labor educativa para que el pastoreo se realice de manera que no perjudique a la vegetación forestal; demostrar, mediante una intensa labor de propaganda, los graves perjuicios que ocasionan los desmontes de terrenos, que por sus condiciones deben estar protegidos por vegetación forestal; en fin, organizar actos cívicos y desarrollar las labores educativas y de propaganda necesarias para -- crear una conciencia forestal en los miembros de la comunidad en donde opere.

En el mes de diciembre de cada año, los Organismos de referencia deben de enviar a la Subsecretaría de Recursos Forestales un informe de las labores desarrolladas durante el año y el programa de actividades para el siguiente.

Para la realización de sus actividades, los Grupos Cívicos Forestales cuentan con un patrimonio, que estará integrado por los siguientes fondos: I.- Los provenientes de las aportaciones voluntarias de sus miembros; II.- Los donativos de particulares de instituciones públicas o privadas; III.- Los obtenidos en los festivales o actividades que organicen, y IV.- Los obtenidos por otros arbitrios.

Los Grupos Cívicos se disuelven cuando así lo determine su asamblea, debiéndose comunicar la disolución a la Subsecretaría Forestal, o bien, cuando la Secretaría de Agricultura estime

que no cumplen con su cometido o se apartan de las disposiciones de la ley y reglamento o de las dictadas por la autoridad forestal. Al disolverse un Grupo, su patrimonio pasa a la Secretaría de Agricultura, quien lo destinará para realizar las actividades cívicas forestales de la jurisdicción del Grupo disuelto.

5.- EL FONDO FORESTAL.

Aparte de la cantidad de dinero que se le asigna cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Servicio Forestal cuenta con el auxilio del Fondo Forestal, estatuido en la Ley Forestal vigente (92) para destinarlo "al incremento de los trabajos de protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales".

Destino.- En el Reglamento de la Ley, se precisa que el Fondo se destinará a los trabajos de protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales en los predios de propiedad nacional, en las zonas protectoras, en los parques nacionales, en las reservas forestales y en la fijación de las dunas litorales o continentales; en el caso de que se trate de cuotas substitutivas para tareas de reforestación, recaudadas de los titulares de un aprovechamiento, se dedicarán preferentemente a los trabajos de reforestación en los predios objeto de las cuotas.

Constitución.- El Fondo Forestal, de acuerdo con lo que establece el artículo 21 de la Ley, se constituye con: I.- Los subsidios que le conceda el Gobierno Federal; II.- Los productos del aprovechamiento de bosques propiedad de la nación; III.- Las cuotas de reforestación establecidas en el artículo 79 de la --
(92) Ley Forestal, Capítulo II del Título Segundo, y Reglamento de la propia Ley, Capítulo Único del Título Tercero.

propia Ley, o sean, las cuotas substitutivas que la autoridad forestal fije para tareas de reforestación, cuando a su juicio los permisionarios no estén capacitados para realizarla de forma directa; IV.- Las multas administrativas por faltas forestales y sanciones pecuniarias impuestas en sentencias condenatorias por delitos forestales, así como el importe de los daños y perjuicios causados en bosques propiedad de la nación; - V.- El importe de los remates de productos forestales y de los objetos e instrumentos decomisados con motivo de delitos forestales; VI.- El importe de las garantías no relacionadas con multas, que se hagan efectivas en materia forestal, y VII.- Los legados, donativos y en general, toda clase de bienes o derechos que legalmente o por voluntad de los particulares deban ingresar al fondo forestal.

Para recaudar los anteriores ingresos, la Ley Forestal (Art. 23), dispone que tratándose de los señalados en las fracciones II, IV, V y VI deberán recaudarse de acuerdo con lo que disponga la Ley de Ingresos y el Código Fiscal de la Federación y en lo que respecta a los restantes, se faculta a la Secretaría de Agricultura para recibirlos directamente, para que por conducto de la Tesorería de la Federación, los concentre en el Fondo del fideicomiso constituido en el Banco de México, S. A., al cual a continuación nos referiremos.

Manejo del Fondo.- En la Ley Forestal (93) se determina que el Fondo Forestal será manejado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería por conducto de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, conforme a los programas y presupuestos anuales,

debiendo destinarse el Fondo precisamente a su objeto, bajo la responsabilidad oficial de quienes lo manejan. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está obligada a llevar una cuenta especial a dicho Fondo.

Precisando lo anterior, en el Reglamento de la Ley Forestal (94) se señala que para el manejo del Fondo Forestal, la Secretaría de Hacienda y C. P. constituirá un fideicomiso en el Banco de México, S. A., a favor de la Secretaría de Agricultura, debiéndose especificar en el contrato de fideicomiso la forma en que esta dependencia podrá disponer de los fondos.

Para la utilización de las cantidades que constituyen el Fondo, la Secretaría de Agricultura debe formular en el mes de noviembre de cada año, un programa detallado de los trabajos que con cargo a el Fondo Forestal, proyecte efectuar durante el año siguiente y debe remitirlo acompañado del correspondiente proyecto de presupuesto, al Ejecutivo para su aprobación, por conducto de la Secretaría de Hacienda. Además, tanto la Secretaría de Agricultura como el Banco de México S. A., rendirán a la Secretaría de Hacienda para los efectos de la cuenta que lleva al Fondo, un informe trimestral sobre la manera en que han manejado los bienes del fideicomiso, detallando los ingresos, egresos y saldos disponibles.

6.- REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION FORESTAL.

En el punto IX del Informe de la Comisión Especial del Senado, se propuso, al crearse la Ley Forestal vigente, el que se reorganizara "la Administración Forestal, dándole autonomía,

(94) Arts. 66 a 70.

asignándole un presupuesto adecuado" y suprimiendo al máximo -- los numerosos trámites oficinescos, así como movilizándolo por lo menos "al 90% del personal hacia los bosques y sus proximidades, para dedicarlo fundamentalmente al trabajo en los montes" (95).

Sin embargo, al aprobarse la Ley Forestal, se siguió atribuyendo el manejo de los recursos forestales a la Secretaría de Agricultura y Ganadería con lo que se dejó sin efecto la idea inicial de que el manejo de esos recursos lo realizara un organismo independiente de esa Secretaría, organismo que según el proyecto inicial de la Ley, debía ser un Departamento Autónomo Forestal.

Según Enrique Beltrán, la razón por la que fue olvidada la proposición para independizar al Servicio Forestal, fue porque en diciembre se había elaborado una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (la que está en vigor en la actualidad), en la que los ramos forestal y de caza seguían confiándose a la Secretaría de Agricultura, y que por tanto, se pensó -- que era inconveniente modificar a tan corto plazo ese nuevo ordenamiento (96).

En este año de 1966, en la III Convención Nacional Forestal, la Cámara de la Industria de la Silvicultura presentó una ponencia en la que se vuelve a insistir en la creación de un Departamento Autónomo encargado del manejo y atención de -- nuestros bosques, los motivos y fundamentos en que se basan para pedir tal cosa, en la fecha en que esto escribimos, no han sido dados a la publicidad en detalle, esperándose para hacerlo el que la Memoria de la Convención sea publicada. Sin embar

(95) Cuadernos del Senado. Ob. Cit., p. 61.

(96) La Batalla Forestal. Ob. Cit. p. 169.

go, por lo expuesto en las publicaciones periodísticas (97), - una de las razones que se adujeron a favor de la creación de un Departamento Forestal, es de que el factor político debe influir lo menos posible en el manejo de los recursos forestales y que por tanto, siendo que los Departamentos de Estado no están ligados a la política, sino que su función es técnica y de prestación de servicios públicos, a un Departamento debe de estar encomendada la Administración Forestal.

Por su parte el Doctor Enrique Beltrán, ex-Subsecretario Forestal y de la Fauna, en su libro la Batalla Forestal, - sostiene que la administración silvícola, debe de desligarse - de los ramos agrícola y ganadero, creándose una Secretaría de Bosques y Fauna encargada de atender los asuntos que su nombre indica, la cual estaría encargada también de los asuntos relativos a la pesca dulceacuícola. (98)

Las razones que dá el doctor Beltrán para que se cree una dependencia forestal, desligada de la Secretaría de Agricultura y ganadería son las siguientes:

a) Carencia de personalidad del Servicio Forestal.- En relación a este aspecto señala que el Servicio Forestal siempre ha estado subordinado a otros intereses, principalmente a los agrícolas y ganaderos por lo que siempre se les ha dado a éstos preeminencia, colocando siempre en segundo término los asuntos del bosque. Señala que como consecuencia de lo anterior, con tal que se realicen actividades agrícolas y ganaderas, se han desmontado terrenos esencialmente forestales para darles - un destino agrícola poco productivo y peligroso para la conser

(97) El Sol de México, Primera Edición, del 12 de agosto de - 1966. Primera Plana.

(98) Ob. Cit., p. 170 y sigs.

vacación del suelo; o bien, se ha permitido el pastoreo aun cuando destruya los renuevos forestales y el uso del fuego para acelerar la renovación de los pastos. Advierte, que de las pugnas - que surgen entre las actividades agrícolas y ganaderas por una parte, con las forestales por la otra, "es derrotada la causa - del bosque; simplemente porque la personalidad que dentro de la organización administrativa tiene el Servicio Forestal y de Fauna, no es suficiente para enfrentarlo a sus opositores y permitirle alcanzar el triunfo" (99). Páginas adelante, agrega Beltrán, que la misma Secretaría de la que depende el Servicio Forestal, denominada exclusivamente de Agricultura y Ganadería, - olvidando el tercero de los ramos a que atiende, es símbolo del poco interés que dieron a los bosques quienes elaboraron la Ley de Secretarías vigente.

b) Falta de recursos.- Por otra parte, señala Enrique - Beltrán, que una de las causas por las que la Administración Forestal no ha podido actuar eficazmente, es por la falta de recursos económicos, pues con los que ha contado siempre han sido reducidos si se toma en cuenta la superficie total del territorio, lo quebrado del mismo y la gran extensión de bosques y de variedades de los mismos que hay que atender.

Como ejemplo cita que en el año de 1964, el Presupuesto asignaba a la Subsecretaría Forestal, la cantidad total de - - \$ 37.453,952.48 siendo que el total asignado a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Ramo V) era de \$ 324.914,000.00, lo - cual significaba, que mientras a la atención de la agricultura y ganadería se empleaba un 88.5% de la partida asignada a la -

(99) La Batalla Forestal, Ob. Cit., p. 125.

Secretaría, a la atención de los asuntos forestales se destinaba únicamente el 11.5% restante (100).

En nuestra opinión, si bien sería conveniente la creación de un nuevo organismo dentro de la Administración Pública, encargado de los asuntos forestales, pensamos que sería imposible que él mismo se sustrajera de la política como quiere la Cámara de la Silvicultura, pues inclusive los Departamentos Administrativos o de Estado, en nuestro ámbito se encuentran íntimamente ligados a las actividades políticas. Por otra parte, con la creación de un nuevo organismo sea este Departamento o Secretaría de Estado, no van a desaparecer y a resolverse los problemas que aquejan a la silvicultura del país. De nada serviría crear un organismo forestal independiente de los asuntos agrícolas y ganaderos, si sigue persistiendo dentro de la opinión de los gobernantes y del pueblo la equivocada idea de que las únicas y más valiosas actividades económicas que se pueden desarrollar en nuestro campo son las agropecuarias, pues en ese caso, se seguiría olvidando y restando importancia a la atención de nuestra enorme riqueza forestal; de nada serviría, pues, una Secretaría o un Departamento forestal, mientras esa actitud persistiera.

Nosotros creemos, que la reorganización de la administración forestal debe enfocarse más que a la creación de nuevos órganos, al personal de funcionarios y empleados encargados de realizar las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los mismos, pues coinciden los autores sobre administración pública, que el factor humano es el más importante de sus elementos. Antonio García Valencia, en su libro las Relaciones Humanas

en la Administración Pública (101), expresa al respecto que: --
"Las estructuras, los procedimientos, la instalación material, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen, lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública, no debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: EL FACTOR HUMANO SIEMPRE PREDOMINA EN EL DESARROLLO DE TODAS LAS LABORES ADMINISTRATIVAS".

Como consecuencia de las anteriores ideas, pensamos que el manejo de la administración forestal debe de estar en manos de las personas preparadas técnicamente para hacerlo con eficiencia, pero que además de distinguirse en lo profesional, -- sean notables por su honradez, pues de nada vale que una persona esté sumamente preparada, si no va a emplear sus conocimientos en la mejor realización de sus funciones, sino que los va a derogar ante fines personales, contrarios en el caso de los recursos forestales, no solo al buen resultado de la administración, sino a los más altos intereses de la patria, ya que del correcto manejo de estos recursos depende la vida y patrimonio de muchos seres; de varias generaciones de mexicanos.

(101) Antonio García Valencia, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 1958, Citado -- por Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. Págs. 113-114.

Pero no basta con que los funcionarios y empleados --- del Servicio Forestal, sean capaces y honrados, sino que es indispensable que existan en número suficiente para atender la administración de cuarenta millones de hectáreas de bosques y que cuenten para ello, con la maquinaria e instrumentos necesarios - para hacerlo.

Es por eso, que el Estado debe procurar dotar a la Administración Forestal, del máximo de recursos posible dentro de - las condiciones presupuestarias del país, ya que las cantidades de que ahora se disponen para ese fin, son sumamente reducidas, lo que impide pagar sueldos decorosos y aumentar el personal, - así como atender correctamente la riqueza forestal del territorio.

Finalmente, cualquiera que sea el órgano encargado de - los asuntos forestales, es indispensable y urgente que esté provisto de un reglamento interior en el que se señale la competencia de las diversas dependencias que los compongan y los deberes de cada uno de los funcionarios y empleados, pues en la actualidad, la Secretaría de Agricultura no cuenta con ese instrumento, lo cual impide, en detrimento del buen funcionamiento, - que el personal conozca con exactitud las tareas que debe realizar y que las personas ajenas a la administración no sepan con certidumbre ante que Dirección o Departamento o ante que funcionario deben de realizar determinadas gestiones.

C).- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES.

1.- IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION FORESTAL.

Correlativamente al aumento de las necesidades del hom

bre, aumenta el interés por conocer mejor los recursos de que se dispone para obtener de ellos más y mejores beneficios. En el caso de los recursos forestales de nuestro país, el impulso de obtener la mayor utilidad posible de ellos dió origen al inicio de la investigación forestal. En un principio ésta fue rudimentaria, pero con el transcurso de los años, no fueron pocas las contribuciones que se hicieron. Sin embargo, aunque la mayoría de las fases del problema forestal han sido tratadas, pocas han sido los trabajos desarrollados integralmente y en coordinación con otros similares.

"La investigación forestal en México, ofrece un campo tan amplio, que no obstante el número de trabajos realizados -- puede considerarse todavía casi virgen. Subsiste la necesidad de aclarar una serie de dudas y preguntas que a cada momento surgen en la industria, en la técnica y en el mercado para conocer mejor nuestros bosques y su posible utilización. Un ejemplo puede ser la inquietud respecto a la intensidad de corta apropiada en los aprovechamientos maderables, la cual por razones administrativas se ha fijado dentro de ciertos límites no siempre plenamente justificados desde el punto de vista técnico. Aún se trata de encontrar el procedimiento matemático más apropiado para la determinación de la posibilidad anual de los bosques. Poco se sabe de la resistencia mecánica de las maderas, su preservación y su utilización más productiva. No existe suficiente información sobre la producción de resina de las pináceas en diferentes condiciones, de clima, de suelo, altitud y otros factores. Todavía existen dudas sobre los mejores procedimientos para levantar inventarios forestales y para aplicar la técnica fo

togramétrica en los estudios forestales. En resumen, faltan muchos aspectos de la investigación que no han sido tratados integralmente, en perjuicio de la administración correcta de los bosques y, por consiguiente, de la economía nacional" (102).

Es pues, de suma importancia la investigación forestal en nuestro país, ya que de ella depende el correcto manejo de nuestra riqueza boscosa, debido a que su correcta administración no debe ser producto de observaciones empíricas o de investigaciones aisladas; sino que debe de estar cimentada, en estudios sistemáticos, coordinados y continuos, para que sea útil en la conservación y mejor aprovechamiento de esos recursos.

2.- ANTECEDENTES.

En la primera Ley Forestal, la del 5 de abril de 1926, se marca el inicio para coordinar, la entonces aislada y poco sistemática investigación silvícola, ya que con fundamento en sus artículos 1o. 2o. y 41, el Presidente Pascual Ortiz Rubio expidió el Decreto (103), por el que se crea el primer Instituto de Investigaciones Forestales, entre otras cosas, por considerarse "la necesidad de practicar esos estudios e investigaciones", concentrándose en el mismo y para esos efectos, la cooperación de "la Universidad Nacional Autónoma, la Sociedad Forestal Mexicana y la Secretaría de Agricultura y Fomento". - Posteriormente, en la Ley Forestal del 31 de diciembre de 1948, en las fracciones I, II y III de su artículo 70, se faculta a -

(102) Roberto Villaseñor A. y José Verduzco G., Organización y Proyección del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Publicación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, México, octubre de 1961, p.

(103) Publicado en el D. O., de 9 de julio de 1932.

la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a establecer bibliotecas, institutos, laboratorios y estaciones experimentales para estudiar el aprovechamiento, la protección y el fomento de los recursos silvícolas de nuestro país. Con base en las anteriores disposiciones de las Leyes citadas y del Decreto que se hizo --mención fue que a principios de 1952 se estableció en la Ciudad de México el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.

Cabe señalar, que dicha Institución cobró vida no únicamente debido a la iniciativa del Estado; sino que en su creación influyeron de manera decisiva los técnicos especialistas en la materia y los industriales de la silvicultura, pues continuamente señalaron la necesidad e importancia de su creación.

En las Audiencias Públicas y Mesas Redondas que precedieron la creación de la Ley Forestal vigente, los profesionistas forestales, pidieron que el organismo dedicado a la investigación silvícola fuera descentralizado; dedicado únicamente a las tareas científicas. De acuerdo con esa petición, la Comisión del Senado en su Informe a la Cámara, recomendó (104) -- crear "un Instituto de Investigaciones Forestales encargado de la función científica que su nombre indica, otorgándole un presupuesto adecuado y autónomo y un estatuto especial con normas académicas que garanticen la buena selección y la estabilidad del personal científico encargado de las investigaciones".

De acuerdo con esas sugerencias, en el artículo 27 de la Ley Forestal en vigor, se "crea el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales con carácter de organismo autónomo", el cual tendrá a su cargo "la investigación de los problemas fores

(104) Cuadernos del Senado, Ob. Cit., págs. 43 y 61.

tales y divulgará el resultado de sus actividades". El Instituto de acuerdo con el artículo 71 del reglamento de la propia Ley, "se regirá por el reglamento interior que al respecto formule el Consejo" de dicha Institución (105).

3.- FACULTADES DEL INSTITUTO.

En la Ley Forestal, únicamente se señala de manera general, que el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales - tiene a su cargo la investigación de los problemas forestales y la divulgación del resultado de dichas actividades (Art. 27). En el reglamento de la Ley (Art. 73), se agrega que dicha Institución deberá coordinar sus trabajos con los organismos oficiales federales, estatales o municipales, con los organismos internacionales y con las instituciones privadas nacionales o extranjeras, que se dediquen a la docencia o a las investigaciones científicas y tecnológicas forestales.

También en el Reglamento de la Ley, se le otorga al Instituto de Investigaciones el carácter de asesor de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en todos los problemas científicos y tecnológicos relacionados con los recursos forestales, debiendo darle a su vez dicha Secretaría, las facilidades y cooperación que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades (Art. 72).

(105) No se ha expedido el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, por lo que en este trabajo, su organización y las tareas de sus dependencias, han sido tomados de publicaciones del propio Instituto y mediante información directa.

4.- ORGANIZACION DEL INSTITUTO.

El Consejo Superior.- La máxima autoridad del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, es de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Forestal, el Consejo Superior del mismo el cual está integrado por: "el Secretario de Agricultura y Ganadería, como Presidente; el Subsecretario de Recursos Forestales y de Caza, como Vicepresidente; el Director del Instituto, como Vocal Ejecutivo; un Representante de la Industria Forestal; que realizará funciones de Tesorero; y 5 Vocales designados respectivamente por la Escuela Nacional de Agricultura; la Univesidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Politécnico Nacional; el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables; y los - profesionistas Forestales organizados".

Además de dicho Consejo, el Instituto para la realización de sus funciones está organizado como sigue:

- + Dirección General.
- + Departamento de Biosilvicultura.
- + Departamento de Tecnología de la Madera.
- + Departamento de Estudios Económico-Sociales.
- + Oficina de Cartografía y Dibujo.
- + Biblioteca y Publicaciones.
- + Talleres.
- + Sección Administrativa.

Cuenta, además con los siguientes laboratorios:

- 1) Suelos.
- 2) Micología.
- 3) Entomología.

- 4) Semillas.
- 5) Citogenética.
- 6) Química.
- 7) Pruebas físico-mecánicas de la madera.
- 8) Fotografía.
- 9) Invernaderos.
- 10) Botánica.

Actualmente el personal del Instituto está compuesto - por técnicos y sus ayudantes; por empleados administrativos y por peones.

Las funciones que tienen a su cargo los distintos órganos del Instituto son los siguientes:

Dirección General.- El Director General, como autoridad superior, es el responsable de la buena marcha del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. En el aspecto político, - la Dirección General dirige las actividades del Instituto con vistas a la solución de problemas nacionales y regionales, de acuerdo con la política general del Gobierno de México, y en especial de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Desde el punto de vista técnico, tiene a su cargo la ejecución y coordinación de los programas de trabajos, de conformidad con los proyectos y sugerencias presentados por los Consejeros, Departamentos, Secciones y Oficinas del Instituto, y dirige las relaciones de intercambio científico con instituciones del país y del extranjero. En cuanto a la cuestión administrativa, la Dirección General se encarga del manejo de fondos, la adquisición de bienes, el control del personal y asuntos similares.

Departamento de Biosilvicultura.- El Departamento de Biosilvicultura, tiene a su cargo el estudio silvícola y la ordenación de los bosques. Cuenta con bosques experimentales convenientemente localizados en diferentes regiones de la República para estudiar la regeneración natural y artificial, los incrementos, los métodos de corta, la genética forestal, y los factores que modifican los rendimientos de resina en los pinos y de chicle en los árboles de chicozapote. También investiga las plagas que en cualquier forma perjudican a los bosques, tanto en su aspecto económico como en el valor que el recurso tiene sobre el suelo y el agua. Con este tipo de estudios se obtienen bases científicas que permiten planear la prevención, el control y el combate de las plagas forestales del país. Igualmente realiza trabajos similares en cuanto a las enfermedades de los bosques y de los productos de éstos.

Este Departamento ha organizado también un servicio de semillas forestales certificadas, así como un herbario especializado y un laboratorio de fisiología y de suelos forestales.

Ha instalado asimismo un campo de experimentación en Escárcega, del estado de Campeche, para estudiar en su propio hábitat los problemas del cedro rojo, la caoba y el chicle, así como la ecología de los bosques tropicales de México. Otro campo experimental en San Cayetano, del estado de México, estudia los aspectos silvícolas y de rendimiento de la resinación de los pinos en clima templado. En cuanto a las zonas áridas, funciona un campo experimental en Matshuala, San Luis Potosí, y otro en Saltillo, del estado de Coahuila.

Departamento de Tecnología de la Madera.- El Departamen

to de Tecnología de la Madera está constituido por las secciones siguientes: Anatomía e Identificación, Pruebas Físicas y Mecánicas, Secado, Preservación y Química de la Madera. Estas secciones tienen a su cargo el estudio de las propiedades que permitan determinar el mejor aprovechamiento de las maderas de importancia comercial actualmente en explotación, y sugerir aplicaciones adecuadas para aquellas especies aún no utilizadas para la construcción, la mueblería, la tonelería, la elaboración de madera - contrachapada, tableros de fibra, tableros de madera aglomerada, pulpa, papel, y de artículos especiales tales como boliches, cajas de fusil, hormas y tacones para calzado, esquies, etc.

Departamento de Estudios Económico-sociales.- El Departamento de Estudios Económico-sociales estudia los factores relacionados con la economía de las industrias forestales del país, así como su influencia en la actividad nacional, todo ello enfocado hacia una mejor organización social. Los resultados de estas investigaciones se harán sentir a largo plazo, pero por lo pronto están permitiendo conocer bien el mercado de los productos que se deben elaborar o importar para satisfacer las demandas del desarrollo económico del país.

Oficina de Cartografía y Dibujo.- Esta Oficina elabora los mapas, diagramas, maquetas, esquemas y dibujos de toda índole que demanda el trabajo del Instituto.

Biblioteca y Publicaciones.- Se ha formado una biblioteca especializada, que da servicio de consulta al público interesado. Esta biblioteca se enriquece constantemente mediante la adquisición de volúmenes y publicaciones, bien sea por compra -

o por intercambio nacional e internacional con instituciones científicas de índole similar.

Congruente con la obligación que le señala la parte final del artículo 27 de la Ley Forestal vigente, ya citado, y tomando en consideración que de poco serviría la investigación si los resultados obtenidos fuesen del conocimiento exclusivo de los científicos que la realizan, el Instituto ha iniciado la publicación sistemática de dos clases de folletos, uno técnico y otro de divulgación. El primer tipo tiene caracteres de estricta seriedad científica y está dedicado a los técnicos que en México y en el resto del mundo se dedican a estas cuestiones especializadas. El otro tipo está destinado a la información del pueblo en general. La frecuencia de estas publicaciones está determinada por el ritmo de la obtención del material respectivo. En casos necesarios se editarán publicaciones de asuntos especiales.

Talleres.- Se cuenta con unos modestos talleres cuya principal misión es la reparación y conservación del equipo y herramientas, especialmente de los vehículos.

Sección Administrativa.- Esta Sección se encarga de los asuntos administrativos del Instituto, tales como manejo de fondos, control de personal, etc.

5.- PATRIMONIO.

Al elaborar la Ley Forestal, se buscó dotar al Instituto de investigaciones Forestales, de los medios pecuniarios necesarios para el logro de las tareas científicas que se le otor

garon, estableciéndose en su artículo 29 que el patrimonio de esta institución se integrará con:

I.- Las sumas que le asigne el presupuesto de egresos de la Federación y los subsidios que le concede el Gobierno Federal y de los Estados.

II.- Los edificios y equipos destinados a sus trabajos y los muebles o inmuebles que adquiriera por cualquier título, y

III.- El producto de la venta de sus publicaciones, --- así como otros ingresos por donativos, legados, derechos y productos derivados de sus actividades autorizadas.

6.- REALIZACIONES DEL INSTITUTO.

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, a partir de su creación por la Ley Forestal de 1960, ha realizado numerosas tareas de gran importancia, como fué el haber iniciado el levantamiento del Inventario Nacional Forestal, mediante la comprobación fotogramétrica y con el auxilio de los más modernos métodos, tales como la aplicación de máquinas electrónicas en el manejo de los datos del inventario.

Otros trabajos de gran utilidad que ha llevado a efecto son los siguientes:

- + Estudio de diferentes plagas y enfermedades de los bosques.
- + Experimentos sobre restauración de terrenos forestales degradados.
- + Estudios de algunos factores bióticos sobre la destrucción de los bosques.
- + Estudios socioecológicos y estructurales de masas fo

restales.

- + Estudios sobre cortas de aclareo para evitar la competencia.
- + Análisis de los suelos forestales de varias zonas -- boscosas.
- + Establecimiento de un herbarium y un pinetum en el - Instituto.
- + Se ha terminado la primera estación experimental para zonas tropicales en Escárcega, Camp. y está en marcha el acondicionamiento igual de dos para zonas áridas y otra más en Uruapan, Mich., para bosques templados de la zona del eje neovolcánico.
- + Estudios de tecnología de la madera, tales como análisis anatómicos y estructurales, secado de maderas y - pruebas físico-mecánicas.

D).- LAS COMISIONES FORESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

1.- ANTECEDENTES.

Las primeras Comisiones Forestales que se establecieron en nuestro País fueron las de los Estados de Michoacán y Guerraro, las cuales se crearon por acuerdo del Secretario de Agricultura y Ganadería, con fundamento en el artículo 27 constitucional y en el 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en aquel tiempo vigente, así como en los artículos 1o. y 2o. de la Ley Forestal del 10 de enero de 1948 que era la que regía en aquella época. Los acuerdos se publicaron, respectivamente, en los Diarios Oficiales de la Federación, de 10 de mayo y 26 -

de junio de 1951.

Los fines que se buscaban con las Comisiones Forestales de referencia, se encuentran en los puntos del considerando de amos acuerdos, los que se pueden resumir diciendo que con las Comisiones se buscaba crear un organismo que respondiera a las realidades geográficas, sociales y económicas en que se desarrolla el problema forestal, el cual, por su estructura, por los elementos que en él participaran y por los recursos de que dispusiera, estuviera en aptitud de controlar la explotación racional de la riqueza forestal cooperando con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, "para lograr que nadie explote sin autorización y que los productos permitidos se ajusten en los límites y condiciones señalados por la ley y los permisos respectivos". Se agregaba en los considerandos, que por tanto, el organismo debía estructurarse invistiéndolo "de amplias facultades ejecutivas para actuar como unidad de criterio, sin retardos ni interferencias burocráticas, con suficiente equipo y con el personal necesario, competente y bien remunerado".

Con base en las anteriores ideas, en sus respectivos acuerdos se establecieron (Art. 1o.) las Comisiones Forestales de Michoacán y Guerrero como "organismo descentralizado, de utilidad pública, con personalidad jurídica propia, por cuyo conducto la Secretaría de Agricultura y Ganadería ejecutará todas las medidas que en materia forestal" deban aplicarse en cada uno de esos Estados.

Conforme al artículo 2o. de los acuerdos, las Comisiones Forestales quedaban integradas por el Gobernador del Estado o su representante, que fungía como Presidente de la misma, por -

un Secretario representante de la Secretaría de Agricultura, el cual era el Delegado Forestal en la Entidad y por un representante de los productores forestales, el que fungía como tesoro ro.

Las facultades que se otorgaron a las Comisiones en el artículo tercero de los Acuerdos, eran propiamente facultades de la Federación en materia forestal y que por tanto, a nuestro juicio, debían corresponder únicamente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pues entre otras cosas se le otorgó compe tencia para comprobar que los datos que se consignaban en los estudios dasonómicos eran verdaderos; supervisar los trabajos de las explotaciones autorizadas; levantar actas y suspender -- trabajos a las explotaciones fraudulentas, recogiendo los productos de ellas y dando cuenta a la Secretaría de Agricultura; formular estudios dasonómicos tanto en materia de forestación -- como de reforestación; establecer servicios de vigilancias en -- carreteras, ferrocarriles, centros de embarque y demás vías de comunicación para evitar el transporte ilegal de productos fo-- restales; decomisar los productos forestales provenientes de -- aprovechamientos fraudulentos dando cuenta a la Secretaría de -- Agricultura y Ganadería; emitir su opinión en relación con la -- procedencia o improcedencia de las autorizaciones, concesiones o permisos de explotación solicitados dentro del territorio del Estado; nomorar y remover libremente el personal que de ellas -- dependía.

La anticonstitucionalidad de estas Comisiones, es eviden te, fueron creadas mediante un simple acuerdo del Secretario de Agricultura, atribuyéndoles a los Gobernadores de los Estados -- en que se establecieron facultades que constitucionalmente son

de competencia exclusiva de la Federación, como son las de regular la conservación y utilización de los recursos forestales, tal como lo señalamos en el Capítulo II de esta tesis, - pues inclusive en dichos acuerdos (Art. 8o.), se señalaba que el personal de vigilancia e inspección de las Comisiones, tendría "el mismo carácter que la Policía Federal Forestal y las facultades que a ésta corresponde".

Además, pensamos que tal como estaban estructuradas las Comisiones Forestales, eran poco útiles para proteger los recursos forestales y planear su correcta utilización, pues carecían de los elementos técnicos y presupuestarios para hacerlo. Por otra parte la planeación que mediante ellas se hiciera no iba a dar resultados prácticos, pues la política forestal debe de ser a escala nacional para coordinar los esfuerzos y evitar actitudes contradictorias, las cuales son fáciles de surgir cuando la planeación se hace por órganos diferentes en cada Estado.

Aparte de lo anterior, las facultades de fiscalización - que se otorgaron a las Comisiones, dieron lugar a que funcionarios y empleados inmorales de ellas, propiciaran aprovechamientos clandestinos con lo que en vez de proteger los recursos de la explotación irracional, la propiciaron, acelerando la deforestación. Tal fue el caso de la Comisión Forestal del Estado de Guerrero a la que se disolvió, por Acuerdo del Secretario de Agricultura de 28 de abril de 1953, publicado en el Diario Oficial del 28 de mayo de ese año.

2.- LAS COMISIONES FORESTALES EN LA LEY FORESTAL VIGENTE Y EN SU REGLAMENTO.

Para subsanar los errores de las primeras Comisiones Fo

restales, en la Ley Forestal de 1960 y en su Reglamento, se buscó con la creación de las nuevas Comisiones Forestales de las Entidades Federativas, el lograr una fórmula capaz de asegurar una política coherente de alcance nacional, que permitiera a los elementos locales aportar su valiosa cooperación a las Autoridades federales de la Secretaría de Agricultura, pero respetando las atribuciones que a ésta corresponden.

El entonces Secretario de Agricultura, ingeniero Julián Rodríguez Adame (106) señaló que era indudable "que fragmentar la administración forestal para dejarla en manos de cada una de las Entidades Federativas traería como consecuencia graves problemas en el manejo de los bosques, ya que la distribución de éstos no atiende a la división política del Territorio Nacional y, por otra parte, la vigilancia para su correcto aprovechamiento y el traslado de los productos no es conveniente que sea obstaculizado por fronteras locales". Agregaba, que igualmente, -- "la planeación industrial en gran escala, o los problemas de comercio exterior, sólo pueden ser enfocados adecuadamente por el Gobierno Federal, mediante la aplicación de una política unitaria, congruente, uniforme".

La legislación forestal vigente, al establecer las Comisiones Forestales de las Entidades Federativas, evitó los defectos que tenían las primeras Comisiones, pues al mismo tiempo -- que determina en el artículo 9o. de la Ley Forestal, la autoridad exclusiva de la Secretaría de Agricultura en la materia silvícola, con el artículo 22 del Reglamento suprime la anticonsti

(106) Ing. Julián Rodríguez Adame, Las Comisiones Forestales Estatales, Publicación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, México, -- 1961, p. 3.

tucional superposición de funciones que antes existía, ya que establece que el ejercicio de las funciones de las Comisiones, no implica "autoridad ejecutiva para con los particulares, o con el personal forestal". En la actualidad las Comisiones son órganos de opinión únicamente, que cooperan con las autoridades federales en la realización de algunas tareas forestales dentro del territorio de la Entidad, pero no como órganos a través de los cuales la Secretaría de Agricultura realice o delegue funciones ejecutivas que legalmente sólo a ella corresponden.

En la Ley vigente y en su reglamento, no se señala la naturaleza jurídica de las Comisiones Forestales, solo se indica como están estructuradas, sus atribuciones y el patrimonio con que cuentan. A ello nos vamos a referir en las páginas siguientes, pero antes, haremos una breve referencia de los objetivos que se persiguen con la creación de los Organismos que estamos tratando.

3.- FINALIDAD DE LAS COMISIONES FORESTALES.

Si bien la materia forestal es de competencia de las autoridades federales, es innegable el interés que representa para los gobiernos de las Entidades federativas, el que los recursos forestales de sus respectivos territorios sean manejados correctamente por la importancia que revisten, en la existencia biológica y económica de sus habitantes.

Mediante las Comisiones Forestales, se vino a crear un medio de comunicación y cooperación permanente entre las autoridades locales y las federales, responsabilizando hasta cierto

punto, a los Gobiernos de los Estados "en la defensa de los bosques de su jurisdicción" (107). En el considerando de los Decretos Presidenciales mediante los que se ha creado las Comisiones Forestales existentes en la actualidad, se ha expresado que la creación de estos organismos es necesaria "para mejorar los medios y procedimientos hasta ahora puestos en práctica para asegurar la conservación, protección, restauración, incremento y aprovechamiento de los recursos forestales" de las Entidades en que se establezcan (108).

4.- ORGANIZACION.

El establecimiento de las Comisiones Forestales, de acuerdo con la Ley de la materia no es obligatorio, puesto que se establecen por decreto del Ejecutivo Federal "a solicitud de los CC. gobernadores o del jefe del Departamento del Distrito Federal", siendo pues, potestativo para estos funcionarios el solicitar su creación.

Conforme al artículo 10 de la Ley las Comisiones Forestales que se establezcan en las Entidades Federativas, estarán integradas de la siguiente manera: un Presidente, que será el Gobernador del Estado o Territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal o sus representantes; un Secretario, que será el Agente General de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; un Tesorero, que será elegido por la Asociación de Titulares de Aprovechamientos Forestales; y tres Vocales, que serán: el Delegado Forestal de la Subsecretaría Forestal y de

(107) Informe de la Comisión Forestal Especial del Senado, Cuadernos del Senado, Ob. Cit. p. 62.

(108) Decreto que crea la Comisión Forestal del Estado de Veracruz, de 16 de febrero de 1961, publicado en el D. O. del 10.º de marzo del mismo año.

la Fauna en la Entidad, el que elijan los propietarios de bosques por conducto de su Asociación y el que a su vez designen los ejidatarios y comuneros poseedores de bosques.

De acuerdo con lo establecido con el artículo 10 de la Ley, en el Reglamento (Art. 23), se dispone que una vez que el Ejecutivo de la Unión, haya expedido el decreto mediante el que se establece la Comisión Forestal de una entidad federativa, el Subsecretario Forestal procederá a organizar la Comisión, como a continuación se indica:

I.- Notificará al Gobernador del decreto presidencial correspondiente, haciéndole saber su designación como Presidente de la Comisión;

II.- Notificará al Agente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería su designación como Secretario de la Comisión, para que proceda a:

a).- Requerir a la asociación que legalmente agrupe a los titulares de permisos forestales, a que designe a la persona que, como tesorero, deba representarla en la Comisión. Si en la entidad no existiera agrupación alguna de este tipo el Agente, en un plazo no mayor de 30 días, convocará a todas las personas que en la propia entidad posean permisos vigentes de aprovechamientos forestales, a una junta en la que, bajo su presidencia y por mayoría de votos de los asistentes, estos deberán elegir a la persona que los represente en la Comisión con el expresado carácter de tesorero;

b).- Convocar a una junta, bajo su presidencia y en un plazo no mayor de 30 días, a los propietarios de bosques que aparezcan en el padrón que le remita la Oficina de Registro Público

Nacional de la Propiedad Forestal, para que elijan, por mayoría de votos, a la persona que deba representarles en la Comisión con el carácter de vocal;

c).- Pedir al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que ordene a su Delegado en la entidad federativa a que, en un plazo no mayor de 30 días, proceda a citar a una asamblea de ejidatarios y comuneros poseedores de bosques, para que elijan a la persona que deberá representarlos como vocal en la Comisión; y

d).- Comunicar a la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, el nombre de las personas que fueren designadas o electas en terminos de los incisos anteriores.

III.- Notificará al Delegado Forestal de Zona adscrito a la Agencia de la entidad federativa, su designación como vocal; y

IV.- Cuando conozca la designación de las personas nombradas en los términos de los incisos a, b y c de la fracción II, procederá a citar a todas las que deban integrar la Comisión, a la sesión constitutiva, que será presidida por el propio Subsecretario Forestal, o por la persona que expresamente designe para representarlo.

Hecho lo anterior y celebrada la sesión constitutiva, se levantará acta por duplicado de la misma, la cual deberá ser firmada por todos los asistentes y en ella se transcribirá el decreto presidencial que establezca la Comisión, haciéndose también, relación de lo tratado en la sesión. El original del acta quedará en poder de la Comisión y el duplicado, se entregará al Subsecretario Forestal (109).

(109) Reglamento de la Ley For., Art. 24.

5.- FACULTADES.

En el artículo 11 de la Ley, se señala que las Comisiones Forestales de las Entidades, tienen dentro de su jurisdicción las siguientes facultades:

a).- Emitir opinión fundada, acerca de las solicitudes para aprovechamientos industriales, comerciales o forestales - que se pretendan realizar en la entidad. Deberán ser informadas oportunamente de los aprovechamientos que se autoricen y de las actividades programadas;

b).- Promover ante la autoridad forestal, fundadamente y por escrito, la cancelación, suspensión o modificación de los aprovechamientos forestales autorizados;

c).- Participar en la vigilancia, prevención y combate de incendios, en el control del pastoreo en las zonas boscosas y en la realización de todas las labores de investigación, protección y repoblación que estimen convenientes y necesarias para la conservación de los recursos forestales de la entidad; - así como supervisar las que ejecuten los particulares;

d).- Participar en el levantamiento del inventario forestal, y

e).- Las demás que conforme a la Ley Forestal les confiera el decreto que las crea.

En el Reglamento (110) se establece que para el ejercicio de las facultades anteriores, las Comisiones Forestales, - dentro de sus respectivas jurisdicciones tienen las atribuciones que a continuación indicaremos, sin que el ejercicio de - ellas implique "autoridad ejecutiva" para con los particulares

o con el personal forestal; las atribuciones de referencia son:

- I.- Plantear los problemas forestales de su comprensión territorial y dar sugerencias para resolverlos;
- II.- Cooperar en los trabajos de educación y divulgación de los principios y las normas legales en materia forestal;
- III.- Denunciar las violaciones a la ley, a su reglamento y a las demás disposiciones forestales;
- IV.- Cooperar en los trabajos de investigación científica y tecnológica de los problemas forestales; y
- V.- Cooperar con la Secretaría de Agricultura y Ganadería en la organización de los grupos cívicos forestales.

6.- FUNCIONAMIENTO.

En cuanto al modo de operar de las Comisiones Forestales, la Ley, en su artículo 12 establece que dichos organismos deben de tomar sus decisiones por mayoría de votos en las sesiones que para atender los asuntos de su competencia celebren. - Además, se señala que su actividad deberá desarrollarse respetando los programas de trabajo y lineamientos generales que rige la Secretaría de Agricultura.

En el Reglamento, a su vez, se establecen una serie de obligaciones a cargo de las Comisiones, las cuales tienen por objeto regular su funcionamiento para el mejor logro de las tareas que tienen encomendadas. Esas obligaciones son las que a continuación se expresan: (111)

- I.- Celebrar sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes y las extraordinarias que estimen convenientes. Para ce-

(111) Art. 26.

lebrar las sesiones se requiere la asistencia forzosa del presidente, del secretario, del tesorero y de dos vocales. Si el secretario no puede asistir, podrá hacerse representar por el Delegado Forestal, pero en este caso no se contará la asistencia de este como vocal para los efectos del quórum legal;

II.- Llevar un libro de actas en el que se consigne, de una manera sucinta, el resultado de las sesiones ordinarias, - extraordinarias. De las actas firmadas por todos los asistentes se deberá remitir, autorizada por el presidente y el secretario, copia a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, en un plazo no mayor de 10 días, después de celebrada la sesión;

III.- Opinar respecto a las solicitudes de aprovechamiento forestal que se pretendan realizar dentro de su jurisdicción. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la Secretaría de Agricultura y Ganadería informe a la Comisión de la representación de la solicitud. En las opiniones deberá transcribirse la parte del acta de la sesión ordinaria o extraordinaria en que se haya tratado el asunto. Si transcurrido el plazo mencionado no se emite opinión, se estimará que la Comisión no tiene objeciones que hacer a la solicitud presentada;

IV.- Solicitar la suspensión, modificación o cancelación de cualquier aprovechamiento forestal que en su concepto se esté realizando en contravención a los términos de su autorización. Al hacer esta solicitud se transcribirá la parte del acta de la sesión en que se haya tomado el acuerdo;

V.- Remitir a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, en el mes de noviembre de cada año, su presupuesto y

programa de trabajo del siguiente año, para que sea estudiado - y aprobado, si procede;

VI.- Enviar a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, en el mes de diciembre, un informe de las actividades realizadas durante el año; y

VII.- Someter su reglamento interior a la aprobación de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, cuyo proyecto deberá formular dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su instalación.

7.- PATRIMONIO.

En la Ley Forestal, no se establecieron las normas necesarias para dotar a las Comisiones Forestales de los medios patrimoniales que se necesitan para la realización de las funciones que tienen a su cargo. Fué en el Reglamento de la propia Ley, en donde se estableció que el patrimonio de las Comisiones quedaría integrado por el subsidio que otorgara el gobierno de la Entidad; por las cantidades que por concepto de cooperación voluntaria entregaran los titulares de aprovechamientos forestales, y por los ingresos, que por otros motivos llegaran a obtener las Comisiones. En el propio Reglamento se previene que al disolverse una Comisión Forestal, su patrimonio pasará a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la que debe emplearlo exclusivamente en las actividades forestales que se desarrollen dentro del territorio de la entidad federativa correspondiente -- (112).

(112) Reglamento. Art. 30.

8.- DISOLUCION.

Las Comisiones Forestales pueden ser disueltas en los dos casos siguientes: (113)

a).- Cuando no cumplan con los programas de trabajo o no respeten las disposiciones generales fijadas por la Secretaría de Agricultura, y

b).- Cuando fundadamente y por escrito lo solicite el gobernador de la entidad federativa.

En el primer caso, cuando alguno de los integrantes de la Comisión estime que ésta trabaja irregularmente o que no se ajusta a la Ley Forestal, a su reglamento o al decreto que la creó, deberá comunicarlo a la Secretaría de Agricultura para que ésta ordene la investigación correspondiente y, en su caso, solicite del Ejecutivo federal su disolución y exija las responsabilidades procedentes.

Tanto en el caso de que la Comisión sea disuelta por no cumplir con sus programas de trabajo, con la legislación o con el decreto que la creó, como en el caso de que se extinga por solicitud del gobernador, la disolución deberá hacerla el Ejecutivo de la Unión mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

(113) Ley Forestal, Art. 12 y Reglamento, Art. 29.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

1.- Los elementos naturales sólo pueden ser calificados como recursos, cuando técnica y económicamente sean susceptibles de convertirse en medios para realizar objetivos individuales y sociales.

2.- En consecuencia, la potencialidad económica de un país, no se puede cifrar únicamente en la diversidad y calidad de los elementos naturales que posea, sino además, en los medios técnicos y económicos de que disponga para su utilización.

3.- Por su parte, el orden jurídico que regule la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales, debe ser eficaz para lograr la mejor utilización de los mismos y para que los beneficios que se obtengan sirvan a toda la nación y no solamente a grupos privilegiados.

4.- Los recursos forestales realizan tres importantes funciones: la conservadora a otros recursos, como son el suelo y agua; la productora de maderas, celulosa y otras materias primas necesarias, y la turística o recreativa.

5.- Los recursos forestales son renovables, por lo que se les puede utilizar indefinidamente con la sola condición de que su aprovechamiento se hagan con apego a los principios de la técnica dasonómica.

6.- La conservación de los recursos silvícolas no debe basarse en la no utilización de los mismos, pues en vez de quedar protegidos quedan expuestos a los diversos factores que -- los destruyen. Por otra parte, se les deja al margen de la vida económica del país, con lo que pasan a ser riqueza atesorada inútilmente.

7.- No obstante la destrucción de que han sido objeto nuestros bosques, México cuenta con una gran riqueza forestal, la que no ha sido debidamente aprovechada, ya que los beneficios que de ella se obtienen en la actualidad están muy por debajo de los que puede producir en beneficio de la nación.

8.- Aparte de la carencia de medios técnicos y financieros, una de las causas que mayor grado han influido en la falta de conservación y en la obtención de beneficios de nuestros bosques, es la política restriccionista en relación a -- ellos seguida en el pasado, ya que debido a esa actitud han sido aprovechados esporádicamente y de modo parcial, pero no mediante industrias estables e integradas, que eviten desperdicios y se preocupen por conservarlos.

9.- En la actualidad, la política restriccionista ha -- ido desapareciendo para ser substituída, por una en la que se fomenta la utilización de los recursos forestales, la cual consideramos que es acertada pues México, más que agrícola es un país forestal y únicamente mediante el aprovechamiento se pueden conservar estos recursos y hacer que realicen sus funciones de manera permanente.

10.- No obstante, subsisten fuertes tendencias a seguir basando el desarrollo económico y social de nuestros campesinos en la agricultura y ganadería, pero sin tomar en cuenta la explotación de los recursos forestales.

11.- Por lo anterior, es urgente crear una conciencia forestal apegada a la realidad, para que la actitud de los gobernantes y del pueblo ante estos recursos sea positiva y no se le niegue al bosque el lugar que le corresponde dentro de la economía de la nación, principalmente, como un medio importante de resolver las carencias de la clase rural.

12.- El fundamento de la facultad del Estado para legislar en materia forestal, se encuentra en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en el que se señalan como fines de esa regulación, la conservación de los recursos forestales y el hacer una distribución equitativa de la riqueza pública que representan.

13.- El expedir la legislación forestal es potestad del Congreso de la Unión, pues está facultado implícitamente para hacerlo de acuerdo con lo establecido por la Constitución, en la fracción XXX del artículo 73 y en el párrafo tercero del artículo 27, por lo que dicha legislación es de carácter federal.

14.- Sin embargo, consideramos que sería conveniente modificar el artículo 73 de la Constitución, para que el Congreso de la Unión quede facultado expresamente para legislar en materia forestal, debido a que las facultades implícitas es

tán sujetas a interpretación doctrinal y jurisprudencial, las cuales son sumamente variables.

15.- Fué acertado que en la elaboración de la Ley Forestal vigente, se hayan escuchado las sugerencias de las personas vinculadas con los recursos forestales, pues el resultado fue un ordenamiento que procura apegarse a la realidad económica y técnica de los problemas que presenta la conservación, aprovechamiento, industrialización y administración de estos recursos.

16.- Los principales defectos de la Ley Forestal vigente, consisten en que deja a medio reglamentar aspectos tan importantes como los relativos a la constitución, naturaleza jurídica y funcionamiento de las unidades forestales, y a que adolece de falta de precisión en la terminología que emplea.

17.- En la elaboración de la Ley que en la actualidad rige a los bosques, se tuvo presente la importancia de que estos recursos estén manejados por las personas preparadas técnicamente para hacerlo y por lo tanto, en ella se encomienda la atención de los recursos silvícolas en todos sus aspectos, a los profesionistas forestales.

18.- El régimen jurídico al que se somete a los bosques para su conservación se basa en la previsión y combate de las causas y agentes que los destruyen, pero sin que se busque dejar al margen de la actividad económica a estos recursos.

19.- Por tanto, las vedas se establecen sólo cuando hay peligro de que el recursos sea dañado seriamente; pero se levantan

tan, cuando se organizan industrias estables capaces de aprovechar racionalmente y conservar en forma adecuada las áreas previamente vedadas.

20.- Las vedas que existen en la actualidad en la República, deben ser revisadas, ya que muchas de ellas se establecieron sin estudios previos o con estudios sumamente deficientes, sin que en la mayoría de los casos haya justificación técnica y social para que estén establecidas.

21.- La legislación forestal, previene que deben de establecerse zonas protectoras en todos aquellos lugares donde la influencia de los bosques sea necesaria para proteger la salud de las poblaciones; así como para conservar el suelo, agua y vías de comunicación.

22.- Por lo que se refiere a la función turística y recreativa de los recursos forestales, la ley dispone que debe realizarse mediante la creación y funcionamiento de parques nacionales.

23.- Las reservas forestales, de acuerdo con las normas existentes, son terrenos nacionales en los que las explotaciones forestales únicamente las realiza directamente el Estado, para satisfacer sus necesidades de productos silvícolas.

24.- En lo que respecta a la utilización de los recursos silvícolas, la Ley Forestal establece diversas clases de aprovechamientos, cada una de las cuales responde a diferentes

necesidades y circunstancias, con lo que se facilita la explotación de estos recursos en beneficio de la economía de la nación.

25.- Consideramos sumamente atinado que en la legislación actual se procure facilitar a los Ejidos y comunidades el aprovechamiento de sus recursos forestales, pues muchos de los terrenos ejidales y comunales contienen estos recursos únicamente o bien, en gran proporción.

26.- Para el aprovechamiento de los terrenos forestales, ejidales y comunales la Ley forestal contiene varios sistemas, incluyéndose dentro de éstos, el realizado con la asistencia técnica y financiera del Estado.

27.- Dentro de las normas relativas al aprovechamiento de los recursos forestales, acertadamente se encauzan éstos, - mediante el sistema de unidades forestales, principalmente industriales de explotación forestal, debido a que este sistema permite la obtención de mayores beneficios, y una mejor conservación e incremento de los bosques.

28.- El régimen jurídico al que se somete el transporte y comercio de los productos forestales, tiene por objeto combatir los aprovechamientos clandestinos para evitar la destrucción del bosque y la evasión de impuestos.

29.- A nuestro juicio, el control que se ejerce al transporte y al comercio de los productos silvícolas es excesivo e implica un papelso que entorpece grandemente la realización de

esas actividades, sin que sea realmente efectivo para acabar -- con las explotaciones ilegales, debido a la poca honestidad de algunos miembros del servicio de vigilancia.

30.- El aprovechamiento de los recursos forestales, genera el impuesto sobre la explotación forestal, el que, según lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, es privativo imponerlo a la Federación, pero otorgando participación de sus rendimientos a las Entidades Federativas, en donde se genere.

31.- La Ley en que se establece y regula el impuesto -- al que nos referimos, es la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935.

32.- Es necesario modificar la Ley del Impuesto sobre -- la Explotación Forestal, principalmente, actualizando su tarifa a la situación presente de las industrias silvícolas ya que en la actualidad, se transportan y aprovechan productos no catalogados en ella. Asimismo, deben establecerse exenciones y otros alicientes de tipo fiscal que promuevan la industrialización -- total del bosques y la reforestación artificial, entre otras -- cosas.

33.- Ahora bien, para que los recursos silvícolas realicen permanentemente sus funciones económicas en beneficio de nuestra población, no basta con la expedición de uno o varios ordenamientos legislativos en donde se contengan las normas --

adecuadas; sino que es necesario además, que existan organismos de la administración pública encargados de ejecutar lo previsto por la legislación, concretándola a los casos particulares con la oportunidad debida y con los medios jurídicos y materiales - indispensables.

34.- De acuerdo con nuestra legislación, los organismos encargados de realizar las tareas de la administración pública forestal son: la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Investigaciones forestales, y las Comisiones forestales de las Entidades federativas.

35.- A la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Ley Forestal le encomienda la administración forestal en todos sus aspectos y ésta la realiza, por conducto de su Subsecretaría forestal y de la Mauna y de otras oficinas, que en conjunto -- constituyen el Servicio Forestal Mexicano.

36.- El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales es el encargado de efectuar y coordinar la investigación silvícola del país, para obtener de los recursos forestales -- los más altos beneficios, por lo que su existencia es de fundamental importancia para la economía de México.

37.- Las Comisiones Forestales de las Entidades Federativas, tal como están estructuradas, son un medio permanente de comunicación y cooperación entre las autoridades locales y federales, para una mejor atención de los bosques de las Entidades en donde se establecen y funcionan.

38.- Durante la elaboración de la Ley Forestal vigente y en la III Convención Nacional Forestal, se propuso la creación de un Departamento Autónomo Forestal, con el objeto de que el organismo encargado de los asuntos silvícolas sea independiente del encargado de la agricultura y ganadería y con el fin, de que la atención de la administración forestal la realice un ente solamente administrativo y no político-administrativo como son las Secretarías de Estado.

39.- A nuestro modo de ver, la eficiencia de la administración forestal no debe buscarse en la creación de nuevos órganos, sino en la calidad y medios de que disponga el personal encargado de realizarla, debido a que el factor humano es el elemento decisivo y más importante de la Administración.

40.- Por lo anterior, pensamos que una reorganización de la administración forestal debe estar fincada primordialmente en la capacidad y honradez del personal que la integre, ya que las leyes y los órganos encargados de aplicarlas son inútiles, cuando los titulares o empleados de los mismos son gente impreparada o inmoral.

41.- Pero para que la administración forestal funcione debidamente, no basta con que su personal esté integrado por personas capaces y honradas, sino que es indispensable que cuente con el número suficiente de ellas y que ponga a su disposición los medios materiales y jurídicos con los que puedan realizar sus tareas.

42.- En consecuencia, debe otorgarse a los organismos forestales el máximo de recursos, dentro de las condiciones presupuestales del país, para que puedan contar con el personal necesario, pagándole sueldos remunerativos y dotándolo del equipo que requiera en sus funciones.

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

ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS MEXICANOS 1962-1963.- Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística, México, 1965. Talleres Gráficos de la Nación.

BELTRAN ENRIQUE.- Los Recursos Naturales Renovables. México; - Cincuenta Años de Revolución, T. I, La Economía. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

BELTRAN ENRIQUE.- La Batalla Forestal. Editorial Cultura. México, 1964.

BURGOA IGNACIO.- Las Garantías Individuales. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1961.

CARBAJAL MORENO HORACIO.- Los Recursos Forestales y la Legislación Administrativa Mexicana. Tesis Profesional. U.N.A.M. Facultad de Derecho. México, 1961.

CATAÑO A. RAUL.- Las Unidades como base para el mejor funcionamiento de la Administración Forestal y sus fundamentos técnicos justificativos. Revista México y sus Bosques. Época II. No. 3. México, julio, agosto y septiembre de 1962.

CIRIACY-WANTRUP S. V.- Conservación de los Recursos: Economía y Política. Traducción de Edmundo Flores. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

CUADERNOS DEL SENADO.- XIV Legislatura del Congreso de la Unión, El Patrimonio Forestal de México, Número 6. Noviembre de 1958.

CHAVEZ P. DE VEIAZQUEZ MARTHA.- El Derecho Agrario en México. Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.

DIRECCION GENERAL DE APROVECHAMIENTOS FORESTALES.- Publicación de la S.A.G., Subsecretaría Forestal y de la Fauna, Departamento de Divulgación y Propaganda. México, 1960.

DIRECCION GENERAL DE PROTECCION Y REPOBLACION FORESTALES.- Publicación de la S.A.G., Subsecretaría Forestal, Departamento de Divulgación y Propaganda. México, 1960.

FLORES CALDERON EMILIO.- Los Bosques deben Aprovecharse en Unidades Forestales de Industrialización Integral, Ponencia presentada en el Primer Congreso de Industrialización Integral del Estado de Chihuahua en octubre de 1964. Revista México y sus Bosques. No. 11. México, octubre-diciembre de 1964.

FLORMS CALDERON EMILIO.- Necesidad de Actualizar la Lista de Productos y la Ley del Impuesto, Ponencia presentada en la III Convención Nacional Forestal. Edición Mimeográfica de la Cámara Nacional de la Silvicultura. México. 1966.

FLORES EDUARDO.- Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

FLORES ZAVALA ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas: Los Impuestos. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1961.

FRAGA GARINO.- Derecho Administrativo. Octava Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1960.

FRAGA GABINO.- Síntesis del Derecho Administrativo. Panorama del Derecho Mexicano. U.N.A.M. Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado. México, 1965.

GALICIA DANIEL F.- Parques Nacionales. Su Función Recreativa. Revista Bosques. Órgano del Servicio Forestal Mexicano. México, julio de 1965.

GARCIA OVIEDO CARLOS.- Derecho Administrativo. Octava Edición por Enrique Martínez Useros. E.I.S.A. Madrid, 1962. Dos Tomos.

GOROZPE LOPPEZ PEDRO.- Régimen Administrativo de la Actividad del Poder Ejecutivo en Materia Agrícola. Tesis Profesional -- U.N.A.M. Facultad de Derecho. México, 1964.

HINOJOSA ORTIZ MANUEL.- Organización Necesaria para la Aplicación de una Política Forestal. Tercera Conferencia patrocinada por la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C., sustentada el 15 de marzo de 1962. Revista México y sus Bosques. Época II. No. 3. México, julio, agosto y septiembre de 1962.

JONES CLARENCE FIELDEN Y DARKENWALD GORDON GERALD.- Geografía Económica. Versión española de Teodoro Ortiz. Séptima Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

LANZ DURET MIGUEL.- Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. Quinta Edición, revisada y anotada en 1959 con arreglo a la legislación vigente por el Lic. Roberto Castroviado Gil. Norgis Editores, S. A. México, 1959.

LOREDO GOYTORTUA JOAQUIN.- Producción y Productividad Agrícolas. México; Cincuenta Años de Revolución, T. I. La Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

LOPEZ ROSADO DIEGO G.- Problemas Económicos de México. Primera Edición. Manuales Universitarios. Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. México, 1963.

MORALES A. CARLOS.- Discusión de los Ordenamientos Legales relativos a la Preservación de Maderas. Revista México y sus Bosques No. 10. México, julio-septiembre de 1964.

MORENO NORIEGA HUMBERTO.- Generalidades sobre Plagas Forestales de México. Revista México y sus Bosques. Órgano de la Asociación de Profesionistas Forestales de México. Época II. Núm. 1.

NACIONAL FINANCIERA, S. A.- Informe Anual, correspondiente a 1961. México, 1962.

ORGANOGRAMA DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA.- Editado por la S. A. G., Subsecretaría Forestal, Departamento de Divulgación y Propaganda.

PALOMARES NOE.- Discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios, con motivo de la Fiesta del Bosque, el 14 de julio de 1966.

PEREZ ORTEGA RUBEN.- La Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal (Sugestiones para una nueva Ley), Ponencia presentada en la III Convención Nacional Forestal, edición mimeográfica de la Cámara Nacional de la Silvicultura. México, 1966.

PLAN PARA COMBATIR LOS INCENDIOS FORESTALES EN MEXICO.- Revista México y sus Bosques. Organó de la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C. Epoca II. Núms. 4 y 5. México octubre-diciembre de 1962, enero-marzo de 1963.

PROGRAMA NACIONAL FORESTAL.- Elaborado por la Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales, A. C., México, julio de 1964.

RODRIGUEZ ADAME JULIAN.- Las Comisiones Forestales Estatales. Editado por la S.A.G., Subsecretaría Forestal, Departamento de Divulgación y Propaganda. México, 1961.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Segunda Edición. Librería de Manuel Porrúa, S. A., México, 1961.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa. S. A. México, 1964.

TORRES OROZCO JORGE F.- La Estructura Jurídica y las Comisiones Forestales y sus Funciones Específicas. Tesis Profesional. - U.N.A.M. Facultad de Derecho. México, 1966.

VILLASEÑOR A. ROBERTO Y VERDUZCO G. JOSE.- Organización y Proyección del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. Editado por el I.N.I.F., México, 1961.

VILLA SALAS AVELINO B.- La Investigación Forestal en los Países Nórdicos y en México. Primera Conferencia del Ciclo Once Temas - Forestales Selectos, organizada por el I.N.I.F., julio de 1965. Edición Mimeográfica.

LEGISLACION

ACUERDO por el que se cambió la denominación a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, por la actual de Subsecretaría Forestal y de la Fauna, publicado en el D. O. de 30 de julio de 1964.

ACUERDO del Secretario de Agricultura y Ganadería por el que se crea la Comisión Forestal del Estado de Michoacán, publicado en el D. O. del 10 de mayo de 1951.

ACUERDO del Secretario de Agricultura y Ganadería por el que se disuelve la Comisión Forestal del Estado de Guerrero, publicado en el D. O. del 28 de mayo de 1953.

ACUERDO Presidencial, en el que se señala a la Secretaría de - Agricultura y Ganadería como organismo responsable de la dirección, asistencia técnica y ejecución del Programa Nacional Forestal, publicado en el D. O. del 8 de julio de 1965.

ACUERDO de la Secretaría de Agricultura y Ganadería a la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, en el que se señalan las normas técnicas para la conservación y explotación de los recursos forestales del país, publicado en el D. O. del 11 de septiembre de 1965.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el D. O. de 5 de febrero de 1917.

CODIGO AGRARIO de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D. O. del 27 de abril de 1943.

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FORESTALES, publicado en el D. O. del 9 de julio de 1932.

DECRETO por el que se crea la Comisión Forestal del Estado de - Veracruz, publicado en el D. O. del 10. de marzo de 1961.

LEY FORESTAL, publicada en el D. O. del 24 de abril de 1926.

LEY FORESTAL, publicada en el D. O. del 17 de marzo de 1943.

LEY FORESTAL, publicada en el D. O. del 10 de enero de 1948.

LEY FORESTAL, publicada en el D. O. del 16 de enero de 1960 y - fe de erratas del 19 de febrero del mismo año.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, publicada en el D. O. del 3 - de julio de 1942 y en el D. O. del 26 de agosto de 1944.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA EXPLOTACION FORESTAL, publicada en el D. O. del 31 de diciembre de 1935.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, publicada en el D. O. del 24 de diciembre de 1958.

REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL vigente, publicado en el D. O. - del 23 de enero de 1961.

I N D I C E

REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LOS RECURSOS FORESTALES DE MEXICO

Página

1 CAPITULO PRIMERO LOS RECURSOS FORESTALES DE MEXICO

1

- A).- INTRODUCCION.
- B).- LOS RECURSOS FORESTALES DE MEXICO.
- C).- LA FUNCION PRODUCTORA DE NUESTROS BOSQUES.
- D).- LA DESFORESTACION EN MEXICO.
- E).- LA ERRONEA POLITICA FORESTAL.
- F).- LA FUNCION DE LOS PARQUES NACIONALES -

CAPITULO SEGUNDO ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FORESTAL

43

- A).- ANTECEDENTES HISTORICOS.
- B).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA LEGISLAR EN MATERIA FORESTAL Y COMPETENCIA DE LA FEDERACION PARA HACERLO.
- C).- ELABORACION DE LA LEY FORESTAL.
- D).- CRITERIOS DE LA COMISION FORESTAL DEL SENADO, QUE - ORIENTARON LA ELABORACION DE LA LEY FORESTAL.
- E).- OBJETO Y FINES DE LA LEY FORESTAL.
- F).- TERRENOS Y PRODUCTOS A LOS QUE SE APLICAN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY.
- G).- LOS ORGANOS FORESTALES.
- H).- LOS PROFESIONISTAS FORESTALES.

REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS FORESTALES

- A).- REGIMEN JURIDICO AL QUE SE SUJETAN LOS RECURSOS FORESTALES PARA SU CONSERVACION, RESTAURACION Y FOMENTO.
- 1.- Medidas para la prevención y combate de incendios forestales.
 - 2.- Normas a que se sujetan los desmontes y el pastoreo.
 - 3.- Control y combate de plagas y enfermedades.
 - 4.- Las vedas como medidas protectoras.
 - 5.- Normas relativas a la preservación de maderas y a la elaboración de productos forestales.
 - 6.- Normas relativas a la reforestación.
- B).- REGIMEN JURIDICO DE LAS ZONAS PROTECTORAS, RESERVAS FORESTALES Y PARQUES NACIONALES.
- 1.- Zonas Protectoras.
 - 2.- Las Reservas Nacionales Forestales.
 - 3.- Parques Nacionales.
- C).- REGIMEN JURIDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES.
- 1.- Importancia de la utilización de los recursos forestales, para la economía de Mexico.
 - 2.- La política seguida en la Ley, en materia de aprovechamientos.
 - 3.- Reglas generales señaladas en la Ley, en materia de aprovechamientos.
 - 4.- Aprovechamientos Ordinarios.
 - 5.- El aprovechamiento en Ejidos y Comunidades Forestales
 - 6.- El aprovechamiento mediante Unidades Forestales.
 - 7.- Suspensiones, cancelaciones y revocaciones.
- D).- REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE Y COMERCIO DE LOS PRODUCTOS FORESTALES.
- 1.- Normas relativas al transporte.
 - 2.- Normas relativas al comercio.
- E).- EL IMPUESTO SOBRE LA EXPLOTACION FORESTAL.

CAPITULO CUARTO
LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FORESTAL: SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES

- A).- INTRODUCCION.
- B).- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.
 - 1.- Facultades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.
 - 2.- Organización administrativa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.
 - 3.- Facultades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia forestal.
 - 4.- Organos de la Secretaría de Agricultura encargados - de la Administración Forestal.
 - 5.- El Fondo Forestal.
 - 6.- Reorganización de la Administración Forestal.
- C).- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES.
 - 1.- Importancia de la investigación forestal.
 - 2.- Antecedentes del Instituto.
 - 3.- Facultades del Instituto.
 - 4.- Organización del Instituto.
 - 5.- Su patrimonio.
 - 6.- Sus realizaciones.
- D).- LAS COMISIONES FORESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
 - 1.- Sus antecedentes.
 - 2.- Las Comisiones Forestales en la Ley Forestal vigente y en su Reglamento.
 - 3.- Finalidad de las Comisiones Forestales.
 - 4.- Su organización.
 - 5.- Sus facultades.
 - 6.- Su patrimonio.
 - 7.- Su disolución.

CONCLUSIONES.

255

BIBLIOGRAFIA.

265