



697
2es

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS

FORESTALES Y LA CONCESION

ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO .

P R E S E N T A :

HILDA MERCEDES PEREZ CHABLE

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO, 1995.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 13 de julio de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad PEREZ CHABLE HILDA MERCEDES, ha elaborado la tesis denominada "EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES Y LA CONCESION ADMINISTRATIVA", bajo la dirección del Lic. Juan Jesús Vargas Pedraza (q.e.p.d.), y el suscrito, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



En memoria del Lic. Juan Jesús
Vargas Pedraza, por su constante
lucha.

"La Naturaleza, ya lo dijo Buffon, es - una obra perpetuamente viva, un obrero-activo que sabe hacer uso de todo y que con los mismos materiales, lejos de consumirlos los hace inagotables. El tiempo, el espacio y la materia son sus medios, el universo es su objeto, y el movimiento y la vida, su fin". Y además, - todos nosotros somos Naturaleza. Trai--cionarla es traicionarnos.

Joaquín Araujo - Conocer.

A mis padres y a mis hermanos.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

A N T E C E D E N T E S

A. EL CONTROL Y DESARROLLO FORESTAL A NIVEL MUNDIAL.....	12
B. EL CONTROL Y DESARROLLO FORESTAL EN MEXICO.....	23
C. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.....	37
D. LA AUTORIZACION, LICENCIA Y PERMISO ADMINISTRATIVOS.....	46

CAPITULO SEGUNDO

M A R C O T E Ó R I C O

A. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS.....	56
a) Concesión para explotación y manejo (de servicio público)...	56
b) Concesión para explotación y aprovechamiento (de bienes del- Estado).....	66
B. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN.....	70
C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO.....	75
D. DIFERENCIA ENTRE LA CONCESIÓN Y EL PERMISO.....	80

CAPITULO TERCERO

DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	85
B. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	88
C. LEY FORESTAL Y SU REGLAMENTO.....	92
a) Los recursos forestales y las normas oficiales mexicanas....	92

b) Aplicación de la ley forestal por el ejecutivo federal.....	99
c) Enajenación y cesión de los terrenos con autorización forestal.....	101
d) Inventario Forestal Nacional.....	102
e) Lagunas de la legislación forestal.....	103
D. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE..	106
a) Manifestaciones de impacto ambiental.....	106
b) Inspección y vigilancia de los aprovechamientos.....	113
c) Sanciones por incumplimiento.....	115

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES

A. PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD.....	120
a) Título de propiedad.....	120
b) Programa de manejo y conservación forestal.....	121
c) Opinión de la Secretaría de Desarrollo Social.....	129
B. RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.....	132
C. RESOLUCIÓN O CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES.....	134

CAPITULO QUINTO

EJECUCIÓN DEL PERMISO O CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES

A. DEL APROVECHAMIENTO BAJO UN CONTROL AMBIENTAL.....	143
B. VISITAS DE INSPECCIÓN O AUDITORIAS TÉCNICAS.....	148
C. REGISTRO FORESTAL NACIONAL.....	156

D. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO.....	162
a) Multa.....	163
b) Suspensión.....	165
c) Revocación.....	167
E. DE LA TERMINACIÓN DEL PERMISO O CONCESIÓN.....	168
CONCLUSIONES.....	177
BIBIOGRAFIA.....	188

INTRODUCCIÓN

México es uno de los pocos países que tiene una variada riqueza forestal en su territorio, sin embargo en las últimas décadas se ha encontrado con diversos problemas que afectan enormemente su potencial; en este trabajo pretendemos enriquecer los conocimientos que se tienen acerca de estos problemas, así como proporcionar los instrumentos necesarios para hacerles frente, coadyuvando de esta manera al fortalecimiento y desarrollo del sector forestal en el país.

En la actualidad no se puede subestimar la importancia de los recursos forestales en el desarrollo económico, social y ecológico de México. Pero no basta con conocer esto, sino que se requiere de la aplicación correcta de las leyes para lograr administrar a nuestros recursos bajo su conservación y productividad continua.

Cabe aclarar que gran parte de los estudiosos sobre el recurso forestal se limitan a señalar los problemas y posibles soluciones del sector, pero desde el punto de vista científico y ecológico, omitiendo hablar de la legislación, siendo -- que de ella se desprenden varios de los problemas que se presentan en el actual sector forestal, además que es la encargada de regular las soluciones a aplicarse en los aprovechamientos. Esta obra trata a los aspectos jurídicos y lagunas que han repercutido en el rezago del sector forestal, lo cual determinó la estructura de la misma.

El primer capítulo es relativo al desarrollo jurídico que ha tenido el recurso a nivel mundial y nacional. Ahora bien, como siempre ha existido una confusión entre la autorización, licencia y permiso y la concesión, exponemos en esta parte la evolución y aplicación de estas figuras dentro de la legislación mexicana. El desconocimiento que se tiene sobre las figuras jurídicas de la autorización, licencia, permiso y conce--

sión hace que constantemente se las confunda como el mismo acto por parte de los legisladores, funcionarios, doctrinarios, leyes, jurisprudencia y con más razón por los particulares.

Posteriormente en el capítulo segundo hablamos de los tipos de concesión en México, así como de la naturaleza jurídica de ésta y la autorización, licencia y permiso. A continuación señalamos la diferencia entre ambas figuras. Por ser la autorización la figura que permite explotar a los recursos forestales es necesario su desarrollo en este trabajo, pero especialmente para dejar asentado que esta figura tiene una naturaleza jurídica distinta de la que encontramos en una autorización de aprovechamiento forestal.

En el tercer capítulo se desarrolla la legislación forestal vigente en el país; iniciando con la Constitución y la Ley General de Bienes Nacionales, en la que se establece a los recursos forestales como bienes de la nación del dominio público. Para reforzar lo anterior se exponen varios aspectos de la Ley Forestal que coinciden con las características de la concesión de bienes del Estado, además se explican los problemas y lagunas que enfrenta esta ley. Siguiendo con el examen se considera a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, haciendo especial énfasis en los aspectos de protección y conservación por parte del Estado a través del Instituto Nacional de Ecología y de un Cuerpo Consultivo que se propone; así como al derecho de inspección y vigilancia del Estado sobre la explotación de los recursos forestales. Finalmente se realiza un estudio de las sanciones que se aplican por incumplimiento de las obligaciones ecológicas .

Dentro del capítulo cuarto, la necesidad de exponer una visión más completa del procedimiento jurídico para aprovechar los recursos forestales, hace que se analice desde la presentación hasta la terminación de lo que la ley llama autoriza--

ción de aprovechamiento forestal, pero la que en realidad es una concesión administrativa.

Explicamos, por último, en el capítulo quinto la ejecución por los particulares y principalmente las medidas que debe tomar el Estado para garantizar durante esta ejecución la protección, conservación y regeneración de los recursos, con el fin de satisfacer los intereses ecológicos, económicos y de trabajo de la sociedad, pero sin olvidar los intereses de inversión y amortización del capital de los concesionarios. Se sostiene el punto de vista de que la autorización de aprovechamiento forestal es una concesión de bienes del Estado con algunas carencias que una vez corregidas convierten a la concesión forestal en la adecuada institución para aprovechar a los recursos en beneficio del país.

Me permitió decirle al lector que las referencias bibliográficas se encuentran señaladas al final de cada capítulo.

Finalmente señalamos dentro del trabajo algunas abreviaturas y sintetizaciones para comodidad del lector, debido a los amplios nombres que tienen las instituciones y regulaciones, además por el continuo manejo que de ellas se hace. En consecuencia se manejan las siguientes:

ONU, Organización de las Naciones Unidas;

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social;

SMARNP, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

"Ley ecológica", Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

"Reglamento ecológico", Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

CAPITULO PRIMERO

A N T E C E D E N T E S

A. EL CONTROL Y DESARROLLO A NIVEL MUNDIAL

El control forestal ha ido evolucionando paulatinamente a través del tiempo. Se desconoce su origen, aunque la relación entre hombres y bosques, se intuye que es anterior a los primeros registros históricos.

El hombre primitivo no tuvo necesidad de administrar el recurso, dada la abundancia de bosques y su falta de desconocimiento sobre ellos; su único significado era servir como alimento y de protección contra amenazas.

Al crecer las poblaciones, el bosque se convirtió en un --obstáculo para la agricultura, el pastoreo y la construcción de aldeas; dando inicio a la devastación de áreas forestales y fue a consecuencia de la escasez de madera, para usos diversos, como surgieron los primeros criterios para su uso adecuado. Así para el año 1122 A.C. ya se practicaba en China la --silvicultura bajo la supervisión de una comisión imperial, --donde las comisiones encargadas de cuidar el bosque se conocían como guardabosques. (1)

Posteriormente en Europa en el año 50 A.C. aparece el primer registro escrito sobre el manejo de un bosque con fines --de producción de estacas. Pero es en Inglaterra, Francia y --Alemania, donde inicia la regulación del manejo forestal; estableciendo obligaciones diversas para las explotaciones como las siguientes:

- La regeneración de las áreas taladas con la siembra de árboles productores de semillas.
- La prohibición de ganado en zonas de corta.
- La autorización formal de las cortas, controles acerca de la ubicación, extensión y procedimientos para las cortas.
- Multas por la destrucción irracional, debido al pastoreo y a los incendios provocados.
- Prohibición de la corta a matarrasa en lugares montañosos.
- Restricción del tamaño de las parcelas de corta anuales, a fin de asegurar que la última parcela se cortara hasta que la primera estuviese lista para cortarse nuevamente.
- Estudios dasonómicos. La dasonomía se convierte en la ciencia que trata de obtener en forma sostenida el máximo en valores directos e indirectos del bosque.
- El método de árboles padres en el que se dejan los mejores para la producción de semillas.
- Clasificaciones silvícolas. (2)

De esta forma observamos que la ordenación forestal es de origen europeo, al igual que los procesos y métodos para el aprovechamiento de los recursos, los cuales incluso son utilizados a la fecha.

Durante la Primera Guerra Mundial, los dasonomos norteamericanos se reúnen para declarar que los métodos europeos no son aplicables a los bosques americanos, dadas las condiciones y tipos de suelo diferentes a los que se encuentran en Europa. Pero fue el especialista forestal G. Pinchot, el que señaló la necesidad de tener una Política Forestal en cada país con el objeto de conservar y regular los bosques; y en

1921 nos habla de una Ciencia Forestal, que "no consiste precisamente en prohibir los cortes, sino en realizarlos en forma ordenada." (3)

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, se gesta la ONU, organismo internacional, en el que las naciones miembro comienzan a preocuparse por el cuidado del medio ambiente. Sus organismos especializados celebran diversos foros y convenciones con el objeto de inscribir los resultados de éstas reuniones en las regulaciones de los Estados.

Ahora bien, el Consejo Económico Social, órgano de la ONU, celebró en 1972 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, con la participación de 113 naciones. El resultado de ella fueron 109 recomendaciones y 26 principios sobre derechos y responsabilidades del hombre frente al medio ambiente. De las principales preocupaciones surgidas dentro de la reunión están: "El impacto que tiene sobre el medio el rápido crecimiento de la población...y la inadecuada utilización de los recursos humanos. La falta de conciencia sobre los problemas del medio ambiente...y de una acción positiva respecto a todos los niveles de la sociedad." (4) Con el objeto de apoyar las acciones en favor del medio ambiente, en el mismo año se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con sede en Nairobi, Kenya.

Por lo que toca a America Latina y el Caribe, contamos con una Oficina Regional (ORPALC), que es un organismo dedicado al cuidado del medio ambiente, que entre sus logros tiene el Plan de acción para el Programa Ambiental del Caribe, aprobado en 1982, y el Programa de la Red de Formación Ambiental pa

ra América Latina y el Caribe de 1986, en los que nuestro --
país participa. (5)

Durante 1984 nuevamente se reúnen los países en la Conven-
ción del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, y un año des-
pués en el Acuerdo Intercacional sobre Madera Tropical del 31
de marzo. (6)

Estados Unidos es uno de los pocos países que se ha preocu-
pado por proteger a sus especies vegetales y animales, emiti-
endo una Ley sobre Especies Animales y Vegetales. Además, con-
tribuye a la protección ambiental mundial por medio de la --
Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha des-
tinado recursos para la preservación de los bosques y biodi-
versidad de países como Brasil, Colombia, Filipinas, Tailan-
dia, Uganda y Madagascar. (7)

La Carta de la Tierra o Agenda 21, celebrada en 1992 en --
Río de Janeiro, Brasil, es un documento de compromisos para -
con el medio ambiente mundial. En él se habla del uso y con-
servación racional de los recursos forestales; considera que-
los esfuerzos en esta materia deben ser compartidos entre el-
sector privado y los gobiernos, además de la asistencia inter-
nacional. (8) Consideramos que los países más desarrollados --
pueden participar con su tecnología e investigaciones en paí-
ses de carácter forestal que por carecer de recursos no las -
puedan llevar a cabo.

Dentro de 1992, también se celebraron: el Convenio de la -
Comisión Internacional de Tráfico de Especies Silvestres (CI-
TES); la Quinta Reunión Nacional y Tercera Internacional so-
bre el Conocimiento y Apoyamiento del Nopal; el Congreso-
de la Asociación Latinoamericana de Botánica y el Convenio In-

ternacional de Investigaciones Forestales. De estas reuniones se concluyó que en el mundo existen plantas que por su belleza, rareza y utilidad tienen mucha demanda en el mercado internacional, como es el caso de las cactáceas y suculentas -- (plantas que acumulan gran cantidad de agua), que se han visto amenazadas por el contrabando y su posible extinción, por eso como medida a este problema se creó la Sociedad Latinoamericana y del Caribe de Cactáceas y Suculentas con sede en Zurich, Suiza. (9)

Otro organismo internacional, la UNESCO (Organismo de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura) cuenta con un listado, en el que se consignan las reservas naturales de cada país miembro de la ONU, como son los parques, bosques y selvas ecológicas.

Es fácil apreciar de todo lo anterior, que los países han venido preocupándose de los recursos, no solamente por la producción de madera, sino por la protección de la fauna, aire y la misma flora, en suma por la conservación del medio ambiente mundial.

Los países desarrollados son los primeros en la industria forestal (Noruega, Finlandia, Suecia, etc.), apesar de tener menor superficie en comparación con los países subdesarrollados dedicados a la explotación forestal; el éxito en buena medida se lo deben a sus legislaciones estrictas en el cuidado del medio ambiente y de la explotación forestal. En cambio -- los países pobres no llevan un buen aprovechamiento debido a diversos factores, como las autorizaciones masivas para explotar, sin que se tomen las medidas precautorias pertinentes; -- la falta de seriedad de sus funcionarios, que autorizan ya --

sea por lucro o por ganarse la estima de los industriales; y la carencia de financiamiento, tecnología, educación, seguridad jurídica, etc.

La solución estará en hacer conciencia, que el hombre es parte de la naturaleza y no su dueño para disponer como quiera de sus recursos; por eso al medio ambiente lo debemos considerar como un conjunto de bienes públicos en su mayoría, como la calidad del aire, del agua, la belleza bisual, el espacio, etc. El hombre realiza actividades que afectan al medio ambiente positiva o negativamente. Estas actividades especialmente las del gobierno e instituciones benéficas, pueden estar motivadas por el interés social, pero la mayor parte de ellas están concebidas de forma más mezquina en términos de intereses individuales. Debido a sus efectos tales actividades degradan frecuentemente el medio ambiente y las dificultades de financiación de los bienes públicos implican la pérdida de muchas oportunidades de mejora del mismo. (10) Considerar al medio ambiente como un conjunto de bienes públicos, debería ser obligatorio para todas las naciones.

En el XIX Coloquio internacional de primavera, desarrollo mundial, medio ambiente y problemas internacionales en un mundo fragmentado, llevado a cabo en 1994, nuestro representante R. Millor dice: "El elemento más trágico de la ecuación político-ecológica es la carencia de acción política: si ésta -- existiera las medidas que se tienen previstas para revertir la destrucción de nuestro medio ya se hubieran aplicado de manera eficaz." (11)

Algunos gobiernos no ven al medio ambiente y sus recursos como ingresos para su economía, pues al contrario a veces resultan ser un problema, sobre todo por la tala clandestina y-

subsecuente deterioro ambiental. Los gobiernos con deseos de aprovechar sus recursos forestales deben tomar en cuenta los problemas y características propios de su país, sus clases de árboles, tipo de suelo, caminos, hidrología, tecnología, educación ambiental y el legislar leyes que permitan el desarrollo de la industria forestal.

R. Millor también se refiere al desarrollo de las naciones "una definición integral del proceso de desarrollo debe incluir a la ecología como uno de sus elementos torales: desarrollo político, económico-social, cultural-ideológico, y ecológico; si alguno falta el desarrollo se cancela." (12) No debemos olvidar que la ecología forma parte de la vida de los seres humanos y es necesario que vaya desarrollándose al ritmo de la evolución humana. Aquel país que deje de lado éste aspecto, verá su atraso, en vez de su desarrollo en todos los sentidos. El progreso no esta reñido con el medio ambiente y si los seres humanos creamos una ética bajo la cual convivimos, nos falta crear una entre el ser humano y la naturaleza.

La falta de financiamiento al sector forestal se justifica en la medida que algunos países a pennas y cuentan con lo suficiente para prestar los servicios a su sociedad, dejando entonces abandonados sus recursos o bien utilizándolos con un mínimo de ganancia, debido a que muchas veces las naciones ricas arrasan con sus bosques y no están en la posición de rechazar el poco dinero que se les ofrece.

Otro problema con el que se encuentran los países pobres es la necesidad de brindar más viviendas y trabajo a las parejas y generaciones nacientes, en donde para hacerlo se devastan hectáreas de bosques y selvas, en beneficio de la urbanización.

zación y desarrollo, pero en detrimento de animales y plantas muchas veces en peligro de extinción. Pero los efectos negativos de la explosión demográfica han implicado además, la deforestación, desertificación, reducción de la capa de ozono (al hacer uso de aerosoles) y la desaparición de miles de especies vegetales y animales en el último siglo.

Debemos pensar en las generaciones presentes y futuras, no ser indiferentes con los actos que acaban miles de hectáreas arboladas sin un beneficio para la humanidad, sobre todo debemos detener la tala inconsciente de los dueños de capitales - que sólo buscan su beneficio; recordemos lo que nos dice Richard Lecomber, "La renovación de los recursos no es automática y se puede llegar a un agotamiento, quizás total e irreversible, a través de un uso equivocado o excesivo." (13)

Gran parte del oxígeno que respiramos en el mundo se origina principalmente en las selvas tropicales, las cuales desaparecen a un ritmo promedio de una hectárea por segundo o cincuenta por minuto y con ellas cada minuto se extingue una especie. Las selvas son el hogar del 70% de la vida animal y vegetal del planeta, y aunque parezca asombroso únicamente ocupan el 2% de la superficie de la tierra. Al ser taladas y quemadas desaparecen plantas medicinales que podrían servir para la cura de enfermedades mortales y lo peor es que no se toman las medidas de reforestarlas nuevamente. (14) Actualmente la FAO maneja una tasa de 16.8 millones de hectáreas afectadas -- por año debido a la deforestación. (15)

Desde luego que no todo es negativo. Los bosques implican una industria en crecimiento, cada vez son mayores los productos que se obtienen de ellos y muchas las demandas especial--

mente de madera latinoamericana, para la elaboración de muebles de celulosa, pues resulta muy rentable y es de crecimiento breve. Los mercados con mayor demanda en éstos productos son Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Korea.

Los múltiples bienes y servicios del recurso forestal van más allá de la elaboración de muebles, medicinas o celulosa para papel. A nivel mundial este recurso brinda los siguientes:

1. PRODUCCIÓN DE BIENES

A. Bienes Primarios.

a) Maderables. Trozo de aserrío y triplay, leña o trozo celulósico, pilotes, y postes para telefonía y red eléctrica, leña para energía rural o industrial, rollizos para construcciones rurales.

b) No Maderables. Alimentos para humanos (granos, frutos, hongos, etc.). Alimentos para animales (forrajes y otros). Resinas, gomas, ceras, rizomas, fibras, etc.

B. Bienes con Mayor Valor Agregado.

Los aserrados, los comerciales para la industria, tableros, muebles, celulosa y papel, productos químicos y artesanías.

2. SERVICIOS DE RECREACIÓN

A. Ornamentales. Para alineación de calles y carreteras.

B. Escénicos.

C. Cinegéticos.

3. APOYO A LA PROTECCION AMBIENTAL

A. Producción de aguas . Presas para riego agrícola, abasto a ciudades y rancherías, etc.

B. Conservación de la tierra y vegetación forestal. Corti-

nas rompevientos, contención de dunas, aporte de oxígeno, - reducción de dióxido de carbono (CO₂) y dióxido de azufre- (SO₂).

C. Conservación de la fauna.

4. BIENESTAR SOCIOECONÓMICO

A. Regional. Empleos, ingresos, inversiones, salud, educa- ción, tranquilidad social.

B. Extra Regional. Divisas, impuestos, pago de abasteci -- mientos, medicamentos desde alergias hasta anticonceptivos e investigaciones. (16)

Es necesario determinar que la industria forestal mundial- ha visto más avances gracias a la intervención de la tecnolo- gía e investigación de los siguientes aspectos:

- Genética forestal o ingeniería genética. Se refiere a la - selección y cruzamiento para obtener árboles de alta calidad, y al estudio para acortar los ciclos de crecimiento.

- El manejo de los suelos e identificación de los tipos de - suelo.

- Prevención y control de plagas. Es la vigilancia de los po- sibles focos reproductores de plagas. De los cuatro tipos de- control, mecánico, químico, biológico e integrado, se elige - el indicado para acabar con la plaga y en caso de no dar re-- sultado, se realizan investigaciones para mejorar o crear uno nuevo.

- Estudios de la fauna y sus desplazamientos.

- Detección de corrientes hidrológicas. Se hacen porque al - talar se reducen los niveles de agua al desaparecer las raí-- ces que la retienen.

- Estudios geográficos por computadora. Proporcionan elementos para el control y toma de decisiones, señalan los arroyos tipos de suelo, calidad de la tierra, cantidad requerida de agua para el crecimiento de los árboles, posibles caminos de transporte, sitios adecuados para el almacenaje, posibles -- áreas de erosión y de incendio, áreas de recreación y cuencas de captación. En México con la tecnología del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) ya se -- pueden hacer estos estudios.

- Condiciones de crecimiento y procesos estadísticos.

- Técnicas silvícolas. Es el estudio y utilización de los mé todos de aprovechamiento.

- Sistemas de información geográfica. No se delimitan a un - lugar, sino que se realizan por regiones, estados o país. En base a ellos se ven los terrenos que son aptos para reagrupar se en aprovechamientos específicos.

- Estudios de usos actuales y potenciales. Los usos que tiene una especie en particular y aquellos para los que puede -- servir.

- Estudios para un manejo integrado de silvicultura, ganadería, agricultura y recreación. De este tipo se están realizando en la zona sureste de México.

Contribuyen igualmente al aprovechamiento, los estudios -- económicos y sociales a las comunidades forestales, porque de ellos se conocen los servicios públicos de que carecen, la ma no de obra disponible y faltante, los ingresos a obtenerse y el grado de desarrollo que puede alcanzar la comunidad. En su ma lo que se hace es conocer el luagr de trabajo para obtener una mayor productividad, calidad e ingresos.

Por último, gracias a las recientes reuniones de los Estados se ha generado un fuerte movimiento ecologista en casi todos los países del mundo; los cuales ahora se ocupan por aprovechar a los recursos naturales, teniendo por objetivo, si no la protección del medio ambiente, sí un manejo más cuidadoso para no aumentar los daños a los elementos que integran el medio ambiente.

B. EL CONTROL Y DESARROLLO FORESTAL EN MÉXICO

En el México prehispánico se le concedía gran aprecio a las plantas y animales, por la intervención que tenían en la vida diaria de sus habitantes dentro de su religión, economía alimentación, cosmogonía y obtención de bienes como el vestido, la vivienda, el combustible, los pigmentos y los colorantes. Algunas de las plantas fueron deificadas, como las cactáceas por los mexicas, debido a sus características mágicocurativas y porque históricamente propiciaron la creación de pueblos.

Con el aumento de la población, la estratificación de la sociedad, la escasez de recursos, las sequías y las consiguientes hambres; el cuidado de la flora y la fauna se volvió oficial; la comunidad aprendió a cuidarlos y a respetarlos. Además regularon un Código de protección a la flora y fauna con sanciones que llegaban hasta la muerte para quienes no cumplieran con lo estipulado.

Por lo anterior, sin duda alguna los antiguos mexicanos estaban conscientes de la importancia del equilibrio que debían guardar los seres vivos y su ambiente.

Con la Conquista empiezan otros aspectos en el manejo forestal, desde el año de 1518 con Carlos V de España, quien expide ordenanzas relativas a la forestación, y en 1559 Felipe II emite específicamente para la Nueva España una ley con la obligación de hacer los cortes de los montes en épocas convenientes a la duración y firmeza de las maderas, también señala que los indios podían cortar las maderas libremente siempre que al talarlas no impidieran el nacimiento y aumento de los bosques. Las últimas ordenanzas regulando la corta de madera se expiden en 1579. (17)

Cabe hacer notar que durante la época colonial nuestros recursos forestales fueron sometidos a una exhaustiva explotación, sin considerarse la regulación existente de su protección, sobre todo en los alrededores de los centros mineros y en los poblados necesitados de madera para la construcción.

Durante el proceso de independencia, la reducción de los bosques siguió por las mismas causas, sumando a ellas la creación de vías de comunicación y de industrias; hasta 1854 en que se funda la Escuela Nacional de Agricultura o ENA (Universidad de Chapingo desde 1978), la primera en dedicarse al estudio forestal.

A principios del presente siglo se crea la Secretaría de Colonización e Industria con la tarea de regular el aprovechamiento, fomento y protección del recurso forestal. Y para 1910 inician los servicios de vigilancia forestal. (18)

En 1917 el artículo 27 constitucional establece las medidas de protección y manejo de los recursos naturales renovables. Con este antecedente se promulga la primera ley forestal en 1926, declarando de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del territorio nacio --

nal. (19) El aprovechamiento del recurso queda sujeto a un permiso basado en un informe técnico, aprobado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, y sujeto a las modalidades que dicte el Ejecutivo. Tratándose de los comuneros o ejidatarios -- pueden realizar los aprovechamientos a través de organizaciones o cooperativas. Sin embargo, a pesar de las sanciones por faltas y delitos forestales, aumenta la tala clandestina y la explotación se vuelve irracional.

Debido a los daños que sufrió el recurso, en 1942 se promulga una segunda ley con el objeto de darle un manejo diferente, ahora mediante concesiones a las llamadas Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) que abarcan terrenos de distinta propiedad, ejidal-comunal, estatal-federal y particular; sin perjuicio para los particulares de sus derechos de propiedad, ya que al constituirse la Unidad no se hacía expropiación, ni compra del terreno. (20) Es necesario decir, que las unidades no funcionaron como se esperaba por los problemas para su formación y mantenimiento, pues se constituían por iniciativa de empresas o por la "influencia" de las autoridades, que muchas veces no tomaban en cuenta la voluntad del propietario para pertenecer a la unidad y en cuanto al pago de los productos, las empresas fijaban los precios, aunque legalmente la Secretaría de Agricultura fuera la encargada.

La tercera ley de 1947 reduce los aprovechamientos de la propiedad ejidal y comunal a 20 años e incrementa las vedas en todo el país, respetando únicamente las explotaciones de las UIEF. Respecto de las vedas el ingeniero Riquelme Inda, presidente de la Sociedad Forestal Mexicana declaró: "Es absurdo defender la veda absoluta, pues los árboles están suje-

tos a ciclos biológicos, y cuando llegan a su plena madurez, -- si no son aprovechados empiezan a pudrirse y se convierten en foco de plagas y nodo de insectos." (21)

La cuarta ley aparece en 1960. Con la novedad de la renovación automática de los permisos de aprovechamiento, por ejemplo si un aprovechamiento duraba 10 años, cada año se solicitaba un nuevo permiso anual para no suspender el permiso original. Lo anterior se tomaba como medida para no talar más -- allá de lo señalado; este hecho resultó complicado, porque la solicitud anual debía pasar por ocho instancias para su aprobación, 2 Direcciones, 3 Delegaciones, 1 Comisión, 1 Jefatura y la Dependencia del Estado encargada del ramo. (22) Debido a los múltiples requisitos los propietarios se vieron desestimados para trabajar de manera permanente y obligados a poner sus bosques en manos de contratistas por unos simples pesos, -- para no arriesgar su dinero en permisos inestables que podían ver cancelados, ya fuera por mala fe, agitación en su contrato o conveniencia a los intereses de la autoridad. En cambio los industriales podían hacer contratos hasta por 99 años, sin -- tantos mecanismos, lo que les permitió formar latifundios, -- con aprovechamientos tipo minero, explotando y abandonando.

En la década de los 70 México se incorpora formalmente a -- las políticas ambientales y establece la Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental, que participa en acciones de conservación, legislación ambiental, información, capacitación y asistencia técnica de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas -- para el Medio Ambiente. En 1985 el Ejecutivo Federal crea la Comisión Nacional de Ecología; sin embargo para este momento --

es necesario hacer congruentes las disposiciones ecológicas y forestales, con este motivo se aprueba la quinta ley en 1986- y sus similares en materia ecológica en 1988. Esta nueva ley-forestal se basó en la teoría de "protección al ambiente", --normando al aprovechamiento forestal con un enfoque más pro--teccionista que de desarrollo. Reguló de manera exhaustiva to dos los eslabones de la cadena productiva forestal convirtiéndose en un desincentivo para la inversión, lo que se reflejó- en la descapitalización del sector. (23) Asimismo limitó los -espacios de participación estatal, municipal y de la sociedad dando lugar a una centralización en su manejo.

Por otro lado, antes de las últimas reformas al artículo -27 constitucional, se limitaba la posible participación entre los propietarios y poseedores del recurso con los industria--les e inversionistas, pues resultaba incierto y riesgoso in--vertir en plantaciones de propiedad social, propiciando enton--ces sociedades y contratos inestables. Los propietarios y eji--datarios por su parte no podían aportar recursos económicos, -algunos ni siquiera satisfacer sus necesidades y los financia--mientos eran inadecuados o inexistentes, de tal manera que lo regulado por la ley no se adecuaba a la realidad. Revisar enton--ces los sistemas de crédito forestal para brindar tasas --preferenciales era y es necesario con el fin de trabajar los bosques.

La sexta ley y en actual vigencia se promulgó en 1992; so--bre el resultado de su aplicación el Banco de Comercio Exte--rior (BANCOMEXT) ha declarado "el marco institucional en que--se desarrolla la actividad forestal en México no representa -una opción real para resolver los problemas actuales del sec

tor y acentúa los quebrantos ecológicos y sociales." (24)

Mediante el derecho internacional ambiental, México se ha comprometido a que los efectos nocivos a la naturaleza por causas económicas y sociales se procurarán revertir por los medios adecuados en el menor tiempo posible. Esta ideología forma parte de los acuerdos multilaterales en los que el país participa, como en los siguientes:

- Acuerdo entre la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de los Estados Unidos Mexicanos, y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre del Departamento del Interior, de los Estados Unidos Unidos de América, sobre Cooperación para la Conservación y el Desarrollo de la Vida Silvestre; (9-XII-1983)

- Convenio de Cooperación Bilateral entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la protección del medio ambiente en la franja fronteriza; (22-III-1984)

- Memorandum de la primera reunión del Comité Conjunto México-Estados Unidos de América para la Conservación de la Vida Silvestre; (17-19-VII-1975)

- Convenio para la regulación de importaciones y exportaciones de flora y fauna silvestre y sus productos derivados, entre México y Guatemala; (8-VI-1988)

- Convenio México-Guatemala para la protección de especies de flora y fauna, para la creación de áreas naturales protegidas en la zona fronteriza; (VI-1988)

- Convenio para regular la colecta científica y la investigación de áreas naturales protegidas México-Guatemala; (VI-1988)
(25)

- Convenio internacional entre México y Guatemala para traba

jar conjuntamente un plan de rescate de las selvas tropicales que comparten las dos naciones; (1989)

- Convenio de Cooperación Forestal entre México y Estados Unidos de América; (24-VIII-1994) (26)

A nivel bilateral nuestro país tiene celebrados acuerdos de cooperación científica y técnica con más de 35 naciones, y a nivel nacional los productores y propietarios del recurso celebran reuniones para señalar los últimos avances y propuestas para el desarrollo del sector. cabe señalar que nuestro país también ha celebrado convenios y tratados, que si bien no se referían al recurso, sí repercuten en el mismo, como los relativos a la protección de la capa de ozono, atmósfera, espacio ultraterrestre y fondo del agua.

Por otro lado, mucho se ha dicho de la riqueza de flora y fauna con que cuenta México. Es el país con mayor número de reptiles, el segundo en mamíferos, el tercero o cuarto en plantas, el cuarto en anfibios y el séptimo en aves. en gran parte lo debemos a que nuestros diversos climas permiten que contemos con selvas altas, medianas y bajas; bosques templados mesófilos y de coníferas; encinos y otras especies hojossas; matorrales xerófitos y manglares; mezquitales; huizachales y chaparrales. Estudios científicos nos ubican en el 4° sitio con mayor biodiversidad del mundo. Pero esta riqueza no sólo es por la cantidad de especies, sino por el hecho de que muchas de ellas no se reproducen más que en México y en ocasiones en una sola región; es decir se trata de especies endémicas.

En la selva mexicana existen unas 140 especies de árboles-

aprovechables para madera de alta calidad, pero como no hay un mercado que haga atractiva su explotación se queman y cortan indiferenciadamente, aprovechándose por lo general solamente dos especies, el cedro y la caoba. en todo el mundo -- existen 177 especies, variedades y formas de pinos, en México contamos con 79 de ellas. Otros estudios realizados por la -- UNAM determinan que de 1500 plantas conocidas en las selvas -- tropicales se obtienen hasta 3000 productos, no únicamente -- los maderables a los que actualmente se limita la explota --- ción. A lo anterior debemos sumar que en nuestros bosques y -- selvas tenemos altísimas tasas de crecimiento, si en Finlan-- dia un bosque crece 6m³ por hectárea cada año, en México pue-- de ser hasta de 16m³ por hectárea, en lugares donde hay sufi-- ciente cobertura y sin peligro de erosión. Ocupamos el 11° lu-- gar en superficie forestal; tomando en cuenta este factor de-- bemos buscar que nuestros productos adquieran valor comercial e ir más allá del 26° lugar que ocupamos. Además no debemos -- restringir la explotación en unos cuantos Estados, porque úni-- camente de 8 se obtiene casi el 80% de la producción nacional y de dos de ellos (Durango y Chihuahua) se obtiene casi la mi-- tad de esta producción .(27)

Procurémos hacer una dispersión mayor de las industrias fo-- restales en el país y compactar a las masas forestales, es de-- cir integrar regiones para que exploten un sólo producto con-- el objeto de competir a nivel mundial. Nuestro país sin duda-- alguna tiene más vocación forestal que ganadera o agrícola, -- pues es un gran invernadero sin la necesidad de tener todas -- las características de uno verdadero.

La deforestación es un problema que ha repercutido negati--

vamente en el recurso; ocupamos el 3er lugar en América Latina y el 4° a nivel mundial. Las cifras de lo que se destruye anualmente son impresionantes de 340 a 400 mil hectáreas, cifra similar a Tlaxcala. de la superficie total del país, equivalente a 196 millones de hectáreas, 49.647,709 millones son de cobertura forestal, es decir el 25% del territorio nacional. (28) Entre las causas de este problema se encuentran la explotación irracional de bosques y selvas naturales; la tala clandestina y la migración de los campesinos dejando desprotegidos a los bosques.

Pero junto a la deforestación se suma la afectación cualitativa de los bosques al verse degradados en su biomasa y vigor en la vegetación, ésto debido al daño humano, plantas parasitas, incendios, plagas, viento y en los últimos años a la contaminación que los hace susceptibles a enfermedades.

Por otro lado, el campesino mexicano debido a los diversos mecanismos burocráticos, carencias administrativas y legales, ha llegado a menospreciar al bosque y verlo incluso como un estorbo. Si cuenta con un reducido terreno no logra operar bajo las condiciones indispensables para competir y menos por el alto costo de las operaciones. Otros se encuentran con el conocido caciquismo que fomenta la corrupción en beneficio de unos cuantos. Por lo anterior el campesino regularmente corta las especies forestales comerciales para venderlas y después cambiar el uso del suelo por el agrícola, ganadero u horticultor; medida que al cabo de dos o tres años no le resulta redituable, pues el suelo pierde sus nutrientes presentando grados de erosión, por lo cual sigue con la deforestación en otros lugares. Por eso el cambio de uso de suelo no represen-

ta un beneficio social ni económico duradero para los interesados, mucho menos para el país. Se debe inculcar a los propietarios que cambian el uso de sus tierras a que por lo menos destinen el 5% de su superficie para vegetación arborea y finalmente estimularlos a que éstos usos los hagan en forma intensiva y no extensiva.

Por lo que hace a las instituciones dedicadas a la investigación y aquéllas dependencias encargadas de aplicar la legislación forestal, tradicionalmente han tenido un divorcio, contribuyendo ésto a que los nuevos métodos de control y fomento realizados por los investigadores no se apliquen en favor del recurso, y a que no participen en la elaboración de la regulación forestal y ecológica.

Algo más que perjudica el desarrollo de la producción forestal es la topografía del país, porque la mayoría de los bosques están en las sierras donde cada kilometro de camino es más caro. La construcción de caminos y carreteras permanentes es el remedio para ya no seguir utilizando los caminos rurales a los que se tiene que dar mantenimiento cada año como resultado de su destrucción por las lluvias, además porque en algunos casos la sola construcción de caminos puede llevarse hasta el 60% de los costos de producción. Ciertamente que para hacer los caminos y carreteras permanentes el Estado, propietarios, empresarios y sociedad, deben tener la garantía de que se realizarán explotaciones por un período largo de años primero porque garantizarían las ganancias futuras de los inversionistas; segundo, para que los caminos se construyan con material de calidad y no sean abandonados en un corto tiempo; y tercero, para justificar la tala de árboles que con motivo-

de los caminos se haga.

Sabemos que el medio ambiente nos ayuda a la salud, pero ignoramos su importancia como factor de desarrollo; por desgracia los mexicanos no tenemos una educación ambiental sobre el uso de los recursos forestales, pero más grave resulta saber que nuestros expertos forestales ignoran el cuidado que deben brindar a las especies animales en peligro de extinción las cuales influyen en la reproducción de la vegetación. En el país tenemos una baja proporción de investigadores, lo cual sin duda influye en la extinción de especies, por la falta de su identificación y estudio. "En México hay 50 botánicos para las 30,000 especies (vegetales y animales) que se estiman en nuestro territorio. Por el contrario en Europa Central se conocen unas 2,000 especies que estudian 4,000 botánicos." (29) Un apoyo para los forestales sería el contacto con los campesinos debido a que conocen las condiciones y características de su propia región, suelo, flora y fauna; de esta manera se sumarían las habilidades tradicionales con las de la ciencia, para aplicarlas en los aprovechamientos.

Durante 1994, como una medida de protección y control de la flora y fauna se elaboró un catálogo nacional de especies y subespecies endémicas, raras, amenazadas, en peligro de extinción y con protección especial.

Dentro de la flora silvestre terrestre o acuática se encuentran:

	En peligro de extinción	122
	Amenazadas	333
Plantas	Raras	433
y	Con protección especial	49
Hongos	De entre ellas son endémicas	464

Es notable observar de acuerdo a lo anterior, que se han explotado nuestros recursos forestales con un desmedido afán de desarrollo, basándose en la creencia de que las riquezas naturales eran inagotables. En el presente, por fortuna sabemos que esto no es cierto, es por ello que debemos revertir esta destrucción cuando aún hay tiempo.

Lo primero será conocer cuáles son nuestros males, para -- cambiar nuestro estilo de vida dominante e irresponsable, basado en la producción y el consumo sin control, en el agotamiento y el derroche de los recursos. Pero, también es necesario, que los gobernantes en nuestro país no sean pasivos e insensibles ante el tema. El derecho al medio ambiente que regula la Constitución no se cumple, las leyes no se aplican y la Ley Forestal contiene normas que carecen de novedad y oportunidad.

Para el cambio de nuestro actuar, tenemos que apoyarnos en la transmisión de ideas; ya que con el conocimiento se pueden crear críticas y acciones constructivas, para mejorar los recursos forestales y su explotación.

No olvidemos, que el papel desempeñado por los recursos naturales en el desarrollo económico de un país o región, va generalmente aunado con su nivel educativo alcanzado.

Por otro lado, recordemos que vivimos en un sistema cerrado, por lo tanto requerimos de conservar la capacidad de autó regeneración de nuestros recursos forestales para garantizar nuestra supervivencia y proceso de desarrollo.

Ahora bien, en el Catálogo de Especies se incluye a la fauna que habita dentro de nuestros recursos forestales.

Dentro de la fauna silvestre terrestre y acuática se encuentran:

	En peligro de extinción	45
	Amenazadas	117
Mamíferos	Raras	90
	Sujetas a protección especial	11
	De entre ellas son endémicas	142
	En peligro de extinción	56
	Amenazadas	112
Aves	Raras	144
	Sujetas a protección especial	17
	De entre ellas son endémicas	62
	En peligro de extinción	16
	Amenazadas	110
Reptiles	Raras	307
	Sujetas a protección especial	42
	De entre ellas son endémicas	315
	En peligro de extinción	7
	Amenazadas	42
Anfibios	Raras	134
	Sujetas a protección especial	16
	De entre ellas son endémicas	154

	En peligro de extinción	59	
	Amenazadas	60	
Peces	Raras	20	
	Sujetas a protección especial	Ninguna	
	De entre ellas son endémicas	118	
	En peligro de extinción	21	
	Amenazadas	11	
Invertebrados	Raras	Ninguna	
	Sujetas a protección especial	19	
	De entre ellas son endémicas	12	(30)

Pero, además, de lo anterior el Estado ha establecido vive-ros, jardines botánicos, criaderos de fauna silvestre y fomen-tado la propagación de plantas en laboratorio. Por otro lado, también esta ampliando las áreas naturales protegidas, con la incorporación de áreas restauradas; esta medida se incorporó--por la gran presión a que se vierón sujetas las áreas natura-les con la intervención de actividades agrícolas, de sobrepas-toreo, de explotación minera y petrolera, de caza y por la --irregularidad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, de la destrucción de áreas naturales la que más sobresale es la ex-plotación extensiva, en virtud de que la mayor parte de la --producción forestal ha provenido de las zonas naturales y la-madera aprovechada por cada hectárea es menor que en la de --una plantación.

Debe agregarse por otra parte, que a partir de diciembre --de 1994, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente, Re--

cursos Naturales y Pesca (SMARNP), administrar a los recursos forestales bajo la dirección de la Subsecretaría de Recursos Naturales.

Sin lugar a dudas las medidas anteriores son el reflejo de la preocupación actual respecto del recurso, pero nos falta -- trabajar más. Indudablemente nuestra política forestal tan -- cambiante no ha dado confianza para hacer grandes inversiones no existe una forma jurídica clara que garantice el éxito de los aprovechamientos por más de 20 años y asegure a los pro-- pietarios e industriales la amortización de sus inversiones.

Tampoco existe una figura jurídica que defina los compromi sos contraídos y el debido cumplimiento entre los propieta -- rios y aquellos particulares que les brindan financiamiento.

C. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

De acuerdo a lo que indicamos anteriormente, es necesario -- buscar una figura jurídica que permita la adecuada explota -- ción de los recursos forestales, dado que hasta el momento la diferente regulación no dió los resultados esperados. Conside ramos que la figura de la concesión es la que permitiría la -- explotación sostenida, además del desarrollo del sector; pero para afirmar ésto es necesario conocer a fondo dicha figura.

El origen de la concesión es antiguo, y comienza con los -- privilegios que otorgaba el Príncipe para premiar a sus súbdⁱ tos por servicios recibidos; generalmente los premios consis -- tían en otorgarles cierta parte del territorio, derechos de -- peaje, de balsa y de comercio. Así primeramente hablamos de -- concesiones territoriales y de comercio, y aún referidas a --

ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales. Todas estas facultades especiales derivadas de la plenitud de los derechos de supremacía del príncipe quedaban incluidas en el término genérico de PRIVILEGIUM.

Debe agregarse por otra parte, que las concesiones se caracterizaban por su formalidad contractual, que era lo que las diferenciaba de otros actos jurídicos. En ellas se reconocían relaciones jurídicas recíprocas, que eran inalterables e irrevocables.

Pero íntimamente relacionado con la concesión están las minas que en el antiguo derecho romano se las consideraba como parte integrante de los fundos en que se encontraban. De manera que si los fundos eran públicos, las minas eran del soberano, en tanto que si eran de propiedad particular pertenecían a sus dueños, con pleno dominio de todas las materias metálicas encontradas en el mismo. Pero este derecho de las minas fue modificado por razones de interés social, considerándolas entonces, como objetos de derecho público, por lo cual los emperadores concedían la facultad de explotarlas si los dueños no lo hacían, bajo la condición de que quienes lo hicieran pagarán un tributo tanto al imperio como al dueño de la propiedad minera. (31)

Partiendo de la misma regla romana, los reyes de Francia - en el siglo XVI consideraron a sus minas bajo el Derecho de Regalía o Propiedad Domanial, consistente en que la superficie de la mina pertenecía al dominio privado y los minerales al príncipe. El único derecho que tenía el dueño era a una indemnización, en caso de ser dañada su propiedad por el uso de las concesiones o privilegios otorgados sobre los minerales. (32)

Fue después de la Revolución Francesa cuando se declaró - obligatoriamente la indemnización para todos los propietarios de minas concesionadas, siempre que no fuerán ellos los que - las explotarán; además que los minerales no se podían extraer sin el consentimiento y bajo la vigilancia de la Nación.

El Derecho de Regalía se aplicó en España y más adelante - en las minas de la Nueva España bajo las Ordenanzas del "Nuevo Cuaderno", expedidas por Felipe II en 1584, y en 1783 el - rey Carlos III estableció nuevamente los principios de la anterior ordenanza en las conocidas "Ordenanzas de Aranjuez", - en las que se dispuso que las minas eran propiedad de la Corona, pero que se concedían a los vasallos en propiedad y posesión; entendiéndose esta concesión bajo dos condiciones, la primera una contribución a la Corona y la segunda, cumpliendo lo establecido por las ordenanzas, de lo contrario se perdería el derecho en favor de quien denunciara el incumplimiento. (33) Finalmente la esencia de estas ordenanzas se introdujo en las posteriores leyes mineras que rigieron durante la - Colonia.

La concesión presentando sus perfiles actuales en la legislación mexicana, la encontramos a fines del siglo XVIII y un siglo después separada del contrato de obra pública. En la -- época Independiente los minerales pasarón a ser propiedad de la nación, excepto en las leyes mineras de 1884, 1892 y 1910, que declararon como propietarios del suelo y yacimientos a -- los dueños. (34)

De esta forma observamos, que la figura de la concesión administrativa apareció en nuestro país a través de las concesiones mineras. Sin embargo, las concesiones aunque de esen--

cia administrativa eran reguladas por la materia civil, pues todavía la materia administrativa se estaba desarrollando, para separarse posteriormente de la materia civil.

Dentro del período de independencia debido a la necesidad de desarrollo económico que requería el país, la necesidad de brindar trabajo, así como la falta de dinero para satisfacerlos y explotar los recursos naturales; la nación se vio en la necesidad de auxiliarse por los particulares en la realización de sus funciones de Estado por medio de concesiones. De esta manera comenzó el auge de los llamados contratos concesión entre la administración pública y los particulares; en los cuales la administración recibe el nombre de concedente y los particulares de concesionarios.

En los contratos se establecían las condiciones financieras, tarifarias y facultades concernientes a las partes. Los contratos se aplicaban a diversas materias como la bancaria, de energía eléctrica, agua, ferrocarriles, gas, vapor, minas, desecación de pantanos, petróleo, etc. Este era el tiempo en que la figura de la concesión se atribuía en México a actos diversos, fuera de la prestación de servicios públicos o del uso de bienes del Estado, como podemos verlo en las Lecciones de Derecho Administrativo del jurista Teodosio Lares, publicadas en 1852; pues se consideraba como una concesión a la construcción de balcones y saledizos en las casas y también a la prorróga que se podía otorgar en sus derechos a los inventores y perfeccionadores de algún ramo de la industria. (35)

Eran otorgadas por el poder Legislativo o Ejecutivo y se solicitaban a la autoridad administrativa, quien balanceaba los intereses general e individual para acordar su denegación

u otorgarla. La denegación no dañaba ningún derecho anterior ni adquirido, por lo tanto el recurso contencioso no se podía interponer y menos en el caso de estar en desacuerdo el concesionario con las condiciones de la concesión, pues debía llevarla a cabo como la autoridad le señalaba. Pero si en la concesión no se observaban las formalidades establecidas por la ley para otorgarla o si con ella se dañaba una concesión anterior, el recurso si tenía lugar, pero dentro de los tribunales judiciales. En cambio al titular si se le podía despojar de sus derechos cuando así lo exigiera la utilidad general.

Durante este período los plazos de las concesiones fluctuaban en general entre los 50 y 100 años. Aunque en un principio no tan sólo en México su duración podía ser perpetua, por tiempo indefinido o temporal

De las concesiones a perpetuidad, la doctrina consideró -- que carecían de sentido y habría la posibilidad de que en un tiempo futuro con el avance de la civilización, las costumbres y la tecnología se tuviera que prescindir de determinadas concesiones o introducirles modificaciones substanciales, lo que resultaría demasiado onerosos, todo por la imprudente perpetuidad que se le hubiere establecido. Sin embargo, no -- por ello se dejó de justificar que para otras concesiones si era necesario un largo plazo, sobre todo por el fin que perseguían, como en el caso de las concesiones de uso de bienes -- del Estado.

En cuanto a las concesiones por tiempo indefinido se consideró que implicaban una incertidumbre para el capital de los concesionarios, porque la administración pública puede dar -- por extinguida a la concesión en cualquier momento. "Una con-

cesión" sin plazo, por "tiempo indeterminado", no es tal "concesión", sino un mero "permiso" revocable en cualquier momento." (36) Desde luego, que a pesar de lo dicho por la doctrina todavía en nuestra legislación, así como en la doctrina de otros países se regulan concesiones por tiempo indefinido, -- principalmente por el objeto que persiguen, como es el caso -- de algunas concesiones mineras en nuestra legislación.

Estamos de acuerdo con la doctrina en que la administración al velar por los intereses públicos no debe otorgar concesiones perpetuas, porque se entenderían en favor de los intereses privados del concesionario, dejando a un lado el bienestar general. Por lo que hace, a las concesiones de tiempo indefinido reconocemos que algunas por la naturaleza de las actividades o la finalidad que persiguen pueden ser de plazo indefinido, pero no perpetuo, por eso existe la revocación y cuando así lo ameriten las causas de interés público o se den los supuestos que la ley regula se revoque inmediatamente a la concesión.

En lo que respecta a las concesiones temporales, se aceptan ampliamente por la doctrina y la legislación mexicana, sobre ellas no puede darse una norma fija de determinado número de años, porque algunas requieren mayor duración que otras para lograr su objetivo y la consiguiente amortización de sus capitales invertidos. Por lo anterior, quien determina la duración de una concesión es la legislación correspondiente al servicio público o bien del Estado que se pretende prestar o explotar.

La concesión a principios de este siglo se convierte en una de las formas preferentes de colaboración del sector pri-

vado en la ejecución de las funciones del Estado, principalmente por el beneficio económico que de ellas se obtenía. Las numerosas concesiones que otorgó el Estado lo librarón de hacer cuantiosas inversiones, proporcionaron un gran campo de actividad y como consecuencia de desarrollo económico al país. Lo grave fue cuando algunos concesionarios extranjeros a la menor perturbación de sus intereses invocaban la protección de sus gobiernos, causando con ello graves conflictos internacionales y daños económicos a nuestro país. Es con el artículo 27 de la Constitución de 1917 que se vuelve a la tradición española, estableciendo el dominio directo de la nación sobre las sustancias minerales e hidrocarburos. Pero, además, se regulan nuevas bases jurídicas para el otorgamiento de las concesiones, tanto de servicio público como de bienes del Estado; con el objeto principal de no repetir los conflictos -- que se habían suscitado por motivo de la inadecuada legislación anterior.

Así el artículo 27 establece que para el otorgamiento de las concesiones hay que remitirse a las leyes reglamentarias y ordinarias, a las cuales tendría que someterse el Ejecutivo Federal, quien es el único facultado para otorgarlas a través de sus dependencias. Consideró también el problema de los concesionarios extranjeros, estableciendo que únicamente se podrían otorgar concesiones en favor de extranjeros cuando expresamente renunciarán a la protección de sus gobiernos, considerándose como nacionales para los efectos legales y en caso de invocar la protección de sus gobiernos, de inmediato -- perderían sus inversiones en favor del Estado. Lo establecido por el artículo permitió que la concesión siguiera siendo un-

medio auxiliar del Estado para impulsar su desarrollo económico sin dañar a la Nación.

Por otro lado, en la constitución se regularón en el artículo 28 ciertas actividades que no podían ser materia de concesión. Esto por su importancia para el Estado como medio de control político y económico del país. Entre esas materias se encuentran correos, telégrafos, petróleo, hidrocarburos, energía nuclear, electricidad, etc. Pero a parte de lo anterior, existen otras materias como la seguridad pública y la justicia que tampoco pueden ser objeto de concesión, por ser actividades que justifican la existencia del Estado.

También el artículo 28 regula otras bases jurídicas para las concesiones, en su párrafo octavo que señala:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."

De lo anterior, podemos desprender que en México las concesiones se clasifican en aquellas que prestán servicios públicos o en las de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación. Su otorgamiento y excepciones se sujetan a lo que disponen las leyes; en este caso las leyes administrativas especializadas, las cuales a su vez pueden clasificar sus concesiones de acuerdo a las actividades -

que regulen. Por último estas leyes especializadas serán las-encargadas de establecer bajo que modalidades y condiciones -brindarán el otorgamiento de las concesiones; además de asegu-
rar la eficacia de la prestación de los servicios y la utili-
zación social de los bienes, evitando concentraciones de las-
actividades concesionadas que vayan en contra del interés ge-
neral.

Creemos oportuno decir que el hecho de que existán leyes -
especializadas ha brindado un mejor manejo de las actividades
que pueden ser objeto de concesión; sin embargo, también ha -
dado pauta a que continuamente los funcionarios, particulares
y legisladores confundan a la concesión con los permisos, li-
cencias y autorizaciones, actos administrativos totalmente di-
ferentes.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública -
Federal, regula a las dependencias competentes para otorgar -
concesiones (Secretarías de Estado y el Departamento del Dis-
trito Federal). Ahora bien, los elementos de la concesión son
señalados por la Ley General de Bienes Nacionales.

Desde luego, que la concesión en México no tiene el mismo-
alcance que en otros países, en donde abarcan desde activida-
des funerarias, hasta aquellas que permiten ejercer una deter-
minada actividad profesional.

Debe agregarse finalmente, que la legislación mexicana --
creó la figura de la asignación, que consiste en el otorga --
miento de una concesión a un órgano administrativo para que-
explote los bienes del Estado o preste algún servicio públi-
co.

D. LA AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO ADMINISTRATIVOS.

La autorización y permiso son antiguas instituciones que - tienen sus orígenes en el derecho romano como actos autorita- rios y unilaterales del Príncipe, por los cuales se entregaba a los particulares que gozaban de la gracia o simpatía del - mismo, algunos derechos sobre cosas públicas para que se bene- ficiaran en lo personal. Estaban condicionadas siempre por el arbitrario capricho del soberano, por cuanto duraban lo que - deseaba el monarca. No se referían jamás a servicios públicos pero se distinguían por su falta de formalidad contractual y - esencia revocable, se consideraban por eso como simples tole- rancias de ninguna substancia jurídica.

Su falta de motivo jurídicolos presentaba como actos excep- cionales, privilegiados y unilaterales. Después ingresaron al derecho individual del Estado aplicándose a la ocupación, uso o utilidad de propiedades públicas, pero no bajo una razón co- lectiva, sino por intereses propios del particular y porque - el imperio tenía el dominio inminente que le daba el derecho- y poder sobre los territorios. Era el tiempo en que el dere- cho civil regía las disposiciones de orden público.

Expuestos los datos anteriores, pasaremos a estudiar el ré- gimen jurídico de estas figuras en nuestra legislación; prime- ramente la constitución de 1917 señaló el régimen de las auto- rizaciones, licencias y permisos, en el artículo 21, el cual- se refiere a las actividades de policía y buen gobierno; y en el artículo 73, fracción X, que establece la facultad del Con- greso para legislar sobre comercio, industria cinematográfica minería, juegos y apuestas, etc. Por otro lado, estos actos-

debido a su amplio manejo han sido regulados ampliamente por leyes ordinarias, reglamentos, acuerdos, circulares, normas oficiales y decretos.

Pero es necesario decir, que dentro de nuestras leyes y doctrina estos actos administrativos son exigidos como medios de restricción a la propiedad o libertad de los individuos, ya que por medio de ellos el Estado ejercita sus funciones de policía para asegurar la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Sin embargo, a simple vista estas restricciones podrían contrariar lo establecido por la constitución y coartar el derecho de propiedad y libertad de los individuos, por ello es necesario analizar la función de las autorizaciones, licencias y permisos en su aplicación cotidiana.

En el caso de las restricciones a la propiedad, el artículo 27 constitucional, párrafo tercero dice:

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

Lo primero sería saber el significado que los legisladores le dieron a la palabra "modalidades"; sin embargo, en el debate de los constituyentes de 1917 no se desprende el significado que debe darse a esta palabra. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre este punto ha expresado:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y -

permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho... Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando en -- virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente..."

(47)

Conforme a lo anterior debemos entender que las modalidades a la propiedad son una limitación o prohibición al ejercicio y titularidad de los atributos de la propiedad, pero sin suprimirla; que obedecen al interés general y se imponen por un acto legislativo. Se traducen entonces, en una extinción parcial de los derechos del propietario.

Dentro de las leyes administrativas mexicanas tenemos por ejemplo, que algunas restricciones imponen la prohibición de construir o plantar en determinadas zonas, de enajenar ciertos bienes, limitaciones a la altura de las construcciones, etc. Diversos casos de autorización, licencia y permiso los podemos encontrar en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la Ley General de Salud, en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas y en otras leyes administrativas.

También el Código Civil Federal contempla restricciones pa

ra la propiedad, en el artículo 833 señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Asimismo, señala otras restricciones, tales como la prohibición de enajenar sin permiso de la autoridad cosas que se consideren notables y características de la cultura nacional; la obligación de cercar o -- cercar una propiedad en los términos de las leyes; la obligación de sujetarse a las leyes respectivas para construir cerca de las plazas, fuertes fortalezas y edificios públicos; y la obligación de no construir sino en los términos de las leyes y reglamentos sobre la seguridad y salubridad en la construcción (arts. 833, 834, 842 y 843).

Tratándose de las restricciones a la libertad el artículo-5° constitucional dispone que:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la - profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que dicte la ley, cuando se ofendan los derechos de la so ciedad."

Podemos ver que la posibilidad de restricción se dá en -- tres casos, cuando la profesión, industria o comercio son ilí citos, cuando se atacan derechos de tercero y en el caso de - ofender los derechos de la sociedad. De acuerdo con el artícu lo 1830 del Código Civil, la ilícitud de una actividad se -- presenta cuando contraría una ley de orden público o las bue-

nas costumbres. Resulta claro que el legislador es quien determina la ilícitud de una actividad, completa o parcialmente en forma tal que la actividad se haga compatible con el orden público. De igual manera en las leyes emanadas de la constitución el legislador puede consignar varias excepciones y particularidades a una actividad, de acuerdo con las circunstancias de cada caso; como por ejemplo, la venta de bebidas embriagantes estuvo prohibida en un tiempo. Ahora no lo está, - sin embargo, para venderlas el interesado debe reunir ciertos requisitos que señalan las leyes de salud y fiscales, requisitos que serían distintos si se tratara de obtener una licencia para vender medicinas.

En cuanto a las restricciones de la libertad el maestro Gabino Fraga, concluye: "...el legislador ordinario puede declarar con el criterio que inspira el precepto constitucional - que una actividad sólo será lícita cuando se someta a la reglamentación y a las medidas de control (autorización, licencia o permiso) que tiendan a evitar una afectación del orden público." (38)

Por lo que se refiere a las restricciones al ejercicio de la libertad cuando se atacan derechos de tercero o de la sociedad, aunque se dan posteriores a la violación de esos derechos desde un principio se protegen, tanto a las relaciones - privadas como a las públicas, así lo observamos con los interdictos de retener, de obra nueva o peligrosa y en la múltiple legislación de policía preventiva.

Estimamos entonces, que debido a la finalidad que persigue el Estado quedan justificadas las medidas de restricción al -- ejercicio de los derechos de libertad y de propiedad, por me-

dio de las autorizaciones, licencias y permisos; y aunque el derecho pertenezca al particular será necesario que cumpla con las condiciones de garantía preventiva por razones de interés social.

Por su parte, el procedimiento para otorgar la autorización, licencia o permiso, se ha regulado generalmente mediante la solicitud del interesado y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que lo otorga; se notifican personalmente al interesado y se le entrega el documento donde consta ese acto. Los plazos para estos actos administrativos son distintos, por períodos cortos o largos, o bien se agotan con el ejercicio de los mismos.

Por último entre el régimen legal que regula a estos actos se encuentran: el Código Sanitario, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Población, el Reglamento de Tránsito del D.F. etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) RIVERO BAÑOS Y ZEPEDA BAUTISTA, Principios Básicos de Regulación Forestal, Ed. División de Ciencias Forestales, Chapingo, Estado de México, 1990, p. 6.
- 2) Ibídem, p.7 a 13, y GRIJPMA PIETER, Producción Forestal Ed. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, 1a reimpr. México, 1978, p. 3.
- 3) Aprovechamiento de los Recursos Forestales, Informe presentado por la Misión Forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, t. I. Ed. Banco de México, México, 1958, p. 100.
- 4) Informe General de Ecología, Ed. Comisión Nacional de Ecología, México 1988, p.14.
- 5) Ibídem, p. 15.
- 6) IX Congreso Forestal Mundial, SARH, Chapingo, México, - 1989, p. 97.
- 7) CURTIS BOHLEN, "Agenda 21", Excelsior, México, 5 de junio de 1992, secc. I. p. 1.
- 8) Ibídem, secc. 2 I, p.2.
- 9) MENDES, RAFAEL, "Cactáceas: El saqueo comenzó hace cinco siglos", Rev. CONOCER, edición mensual, México, 1992 año 1, núm. 103, p. 50 y 51.
- 10) LECOMBER RICHARD, Crecimiento Económico versus Medio Ambiente, tr. Alberto Nicolás, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1977, p. 24.
- 11) HERRERA PIA Y LOPEZ BELTRAN, "La ecología, elemento integral del ámbito político: Manuel R. Millor", Gaceta - UNAM, 23 de junio de 1994, núm. 2,844, p. 27.

- 12) Ibídem, p. 26.
- 13) LECOMBER RICHARD, op. cit. p. 48.
- 14) BATTEN MARY Y KROLAK STEVEN, "¿Qué clase de mundo van a heredar?", Ediciones Especiales Excelsior, núm. 1, México, D.F. 18 de marzo de 1992, p. 26
- 15) MADRAZO AGUILERA VIRGINIA, "Tierra de Promisión", Rev.-CAYUCO, Tabasco, septiembre de 1993, núm. 7, p. 4.
- 16) México Forestal, Cifras 1983, SARH, Secretaría Forestal México, 1984, p.11.
- 17) Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. II, SARH, - México, s.f.,p. 582. Además RIVERO BAÑOS Y ZEPEDA BAUTISTA, op. cit. p. 16 a 19.
- 18) ROMERO QUINTANA, FERNANDO, La Política y Administración Forestal en México, Ed. Colegio de Postgraduados, Montecillo, Estado de México, 1992, p.130.
- 19) RIVERO BAÑOS Y ZEPEDA BAUTISTA, op. cit. p. 17. Además, Leyes Forestales Derogadas. México 1926-1948, Recopilación de la Biblioteca de Política Forestal, SARH, p. 2; e Iniciativa de la Ley Forestal de la H. Cámara de Diputados, México, D.F. 17 de noviembre de 1992, CILSEN, p. IV.
- 20) Iniciativa de la Ley Forestal de la H. Cámara de Diputados, loc. cit.
- 21) loc. cit. y Rev. El Mensajero Forestal, "En Defensa del Árbol", Durango, México, mayo de 1947, año XV, núm.152, p. 6.
- 22) Instructivo para Expedir la Renovación Anual de los Permisos Persistentes de Aprovechamiento Forestal, Ed. Secretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal, México, 1985, p. 1 a 8 y anexo 1.

- 23) Iniciativa de la Ley Forestal de la H. Cámara de Diputados, op. cit., p. IV y V.
- 24) MARTIN GONZALEZ, LUIS, "Las leyes mexicanas son inferiores a la explotación forestal", El Herald, México, D.F. 29 de mayo de 1993, p. 8 A.
- 25) Informe General de Ecología, op. cit. p. 16.
- 26) "Chiapas el último reducto de la selva tropical en México", Ediciones Especiales Excelsior, núm. 1, México, D. F. 18 de marzo de 1992, p. 28 y 29. Además, El acto en Guadalajara, firman México y E.U. convenio de cooperación forestal", El Financiero, México, D.F. 25 de agosto de 1994, secc. agropecuaria, p. 28.
- 27) KURLAT, MARIANA, "Los bosques y sus protagonistas", El Nacional, México, D.F. 13 de noviembre de 1992, suplemento catorcenal, Opciones num. 22, p. 3 y 6; Memoria - Congreso Forestal Mexicano 1989, t.I. SARH, México, s.- f. p. 451 y ss. Además, Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. II. op. cit. p. 588 y ss.
- 28) Inventario Nacional Forestal de Gran Visión, Subsecretaría Forestal y de la Fauna Silvestre, México, 1991, p. 13. Además, QUADRI DE LA TORRE, GABRIEL, "Tragedia Forestal y Nueva Legislación, El Nacional, México, D.F. - 14 de noviembre de 1992, secc. vida pública (ecología), p. 1 y 10.
- 29) Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. II. op. cit p. 588.
- 30) D.O.F. 16-V-1994, primera secc. SEDESOL, N.O.M. que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción,

amenazadas, raras y sujetas a protección especial, p. 1 a 56.

- 31) LARES, TEODOSIO, Lecciones de Derecho Administrativo, 1a reimpr. Ed. UNAM-Melo, México, 1978, p.83 y 84.
- 32) Ibídem. p. 84, 85 y 86.
- 33) BECERRA GONZALEZ, MARÍA, Principios de la Constitución Mexicana de 1917 relacionados con el subsuelo, antecedentes doctrinales y legislativos...Ed. UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1967, p. 14 a 16. Además, FRAGA, GABINO, Síntesis del Derecho Administrativo. Panorama del Derecho Mexicano, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, México, 1965, p. 28 y 29.
- 34) FRAGA, GABINO, loc. cit.
- 35) LARES, TEODOSIO, op. cit. p. 78, 94, 97 y 98.
- 36) MARINHOFF, S. MIGUEL, Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B, Ed. Abeledo Perrot. Artes Gráficas Candil 3a ed., Buenos Aires, 1983, p. 614.
- 37) Tesis Jurisprudencial, n. 92 del Pleno, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo L, p. 2568.
- 38) FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 32a ed., México, 1993, p. 239.

CAPÍTULO SEGUNDO

M A R C O T E Ó R I C O

A. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS.

a) Concesión para explotación y manejo (de Servicio Público).

En el capítulo anterior hemos puesto de manifiesto que existen dos clases de concesión, la que brinda servicios públicos y la de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del Estado. En este momento realizaremos el estudio de la primera, - aunque para ello es necesario saber que se entiende por servicio público.

El maestro Gabino Fraga, nos señala que el servicio público, "se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha,..." (1)

Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, define al servicio público en el artículo 23 - como:

"Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer de forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo."

La doctrina, además de lo anterior considera que en el servicio público debe darse la adaptación, en el caso de que se le modifique por necesidad pública, y también la igualdad para que todo particular reciba el goce del servicio.

De lo expuesto anteriormente podemos entender que el servicio público es la actividad que satisface una necesidad de interés público, conforme a las normas legales, de manera continua, general y permanente, con la posibilidad de modificarse si el interés social así lo requiere.

Ahora bien, la doctrina clasifica a los servicios públicos desde su forma de gestión, señalándolos como aquellos manejados directamente por el Estado y aquellos manejados por los particulares mediante una concesión. Para objeto de nuestro estudio nos referiremos a los manejados por los particulares.

Dentro de la concesión de servicio público existen tres -- elementos subjetivos: el concedente, el concesionario y el -- usuario.

El concedente. Es el órgano estatal competente que otorga la concesión.

El concesionario. Es el particular, persona física o moral a quien se le otorga la concesión. Pero ni el concesionario como tampoco su personal son calificados por la ley, dentro de la categoría de servidores públicos.

El usuario. Es el particular que utiliza el servicio público-concesionado; tiene relaciones con el concesionario y excepcionalmente con el concedente.

Conviene ahora estudiar los derechos y obligaciones que -- tienen el concesionario y el concedente dentro de la conce-- sión.

Derechos del Concesionario.

Generalmente son personales, amplian su ámbito patrimonial y le permiten obtener una utilidad de sus inversiones. La ley -

le otorga ciertas ventajas con el fin de asegurar la prestación del servicio, tales como eximirle del pago de impuestos, subvenciones, franquicias fiscales, eximir a la concesión de cualquier tipo de gravamen, ocupación de bienes nacionales, expropiaciones, servidumbres e incluso José Canasi, menciona el derecho de exigirle al Estado concedente la protección militar y policial para la prestación del servicio contra terceros o el mismo personal que hace posible la concesión. (2) Asimismo, puede oponerse al otorgamiento de otras concesiones -- que interfieran en su ámbito de operación.

También la tarifa aprobada por la administración es otro derecho. Ella constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio y la utilidad que obtiene el concesionario por su inversión, Para fijarla generalmente se escucha al concesionario, sin que esto constituya una cláusula contractual, pues son esencialmente reglamentarias. Tampoco las tarifas se pueden establecer arbitrariamente por la autoridad pues están controladas por el equilibrio financiero que debe guardar la concesión y por la necesidad que el servicio subsista en condiciones adecuadas que no contraríen el interés público.

Este equilibrio asegura que el servicio persista en el tiempo, porque no permite que la administración arbitrariamente modifique las obligaciones del concesionario y de hacerlo se obliga al pago de una indemnización para el concesionario. -- Por otro lado, la administración tiene el poder de reducir la tarifa, aún contra la voluntad del concesionario, el cual si ve mermada su economía tiene derecho a una indemnización.

Al modificarse el servicio adaptándolo a las exigencias --

del interés general debe tomarse en cuenta no afectar las ven tajas financieras del concesionario, pero si con las modifica ciones se llega a cambiar en esencia al servicio, éste puede solicitar la rescisión de la misma.

Puede suceder también que por situaciones imprevistas por las partes se haga más onerosa la situación al romperse la -- economía de la concesión. En este caso el concesionario sigue obligado a prestar el servicio, pero con ayuda de la administración al compensarle una parte de las pérdidas sufridas, -- con el objeto de que siga funcionando el servicio en las mejo res condiciones. Esta solución es de origen francés y se le conoce como la Teoría de la Imprevisión.

Cabe mencionar que las modificaciones se harán cuando lo - exija el interés público, en casos de seguridad, higiene, re gularidad o comodidad para los usuarios.

Obligaciones del Concesionario.

Existen aquellas necesarias para brindar satisfactoriamente - el servicio; por eso la administración tiene el deber de se-- leccionar al concesionario idóneo, verificando que cuenta con la capacidad jurídica, técnica y financiera para cumplir con tan serio e importante objeto de la concesión.

a) Capacidad Jurídica. El concesionario debe contar con ca pacidad de goce y ejercicio, además de ser nacional para que se le pueda otorgar la concesión y en caso de los extranjeros adherirse a lo establecido por la constitución, las leyes y - reglamentos que otorguen ese derecho.

b) Capacidad Técnica. Mediante ella el concesionario de--- muestra que cuenta con los recursos técnicos necesarios en su

persona y mediante su personal, para prestar el servicio, así como con el equipo para realizar la actividad. La administración evalúa cada caso en particular, conforme a las facultades discrecionales que la ley le señala y cuida que esta capacidad subsista por todo el tiempo que dure la concesión.

c) Capacidad Financiera. Con esta capacidad el concesionario demuestra que cuenta con los recursos económicos suficientes para adquirir equipo y contratar al personal que prestará el servicio, ya que no puede arriesgar a los usuarios a una eventual suspensión. Es necesario que el concesionario demuestre su capacidad financiera real y en algunos casos otorgar una garantía a fin de asegurar la continuidad del servicio.

Una vez satisfechas estas capacidades el concesionario tiene que ejecutar personalmente los derechos y obligaciones derivados de la concesión. Esta obligado a no transferir, ceder enajenar o gravar a la concesión, en caso contrario el acto realizado no surtirá efectos y se extinguirá o caducará la misma. Aunque en algunas ocasiones si puede realizar éstos actos siempre que reúna los requisitos que señala la ley y bajo la anuencia de la autoridad concedente.

Debe prestar el servicio como lo señalan las leyes, cuidar los bienes durante toda la concesión, ver que el servicio se preste con la mayor diligencia y no interrumpirlo. También está obligado a consentir la revisión periódica y las cargas que le imponga el concedente para el mejor funcionamiento de la tarea.

Derechos y Obligaciones del Concedente.

Entre sus derechos están el controlar la ejecución de la con-

cesión conforme al título, verificar que cuenta con las capacidades jurídica, técnica y financiera. Tratándose de la concesión de servicio público es su derecho aprobarlas tarifas - que va a aplicar el concesionario.

Las obligaciones del concedente son exigir al concesionario que preste el servicio en las mejores condiciones. En caso de que la concesión resulte deficiente en su ejecución, -- tiene la obligación de adecuarla a las nuevas necesidades que requiera el interés público, pero también debe facilitar al - concesionario el cumplimiento de la concesión, dándole las facultades y ventajas necesarias para ello.

Otra obligación es la de proteger al concesionario de competencias ilícitas.

Como último punto de esta parte, diremos que Georges Vedel define a la concesión de servicio público como: "un procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona , física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el - control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio." (3)

A partir de aquí, estudiaremos características generales - de la concesión administrativa, que son atribuidas tanto a la concesión de servicio público como a la de uso de bienes del-Estado, por ser comunes a ambas.

Procedimiento para otorgar la concesión.

Se inicia con la solicitud del interesado a la autoridad competente, quien analiza si cumple con la capacidad jurídica, - técnica y financiera, para llevar a cabo el servicio o explotación del bien; si reúne las condiciones se publica en el -- Diario Oficial de la Federación, para que en caso de existir- terceros afectados con el otorgamiento de la concesión se -- opongán y se respeten esos derechos. Si procede la oposición- no se otorga la concesión y si se rechaza prosigue el procedi- miento para otorgarla.

En caso de existir varios interesados para realizar la con cesión, la autoridad elige a quien reúne las mejores condicio- nes para prestar el servicio o explotar el bien del Estado y- por último, una vez aceptada se hacen las publicaciones co--- rrespondientes, si así lo estipula la ley o se le notifica -- personalmente al interesado. En el título de concesión consta rán la voluntad de la administración y la aceptación del par- ticular, al igual que sus derechos y obligaciones.

Puede suceder que el procedimiento para otorgar la conce-- sión varíe de acuerdo a lo que señala cada ley, pero los pa-- sos en mayor o menor número, deberán cumplirse tanto por la - autoridad como por el interesado.

Extinción de la concesión.

Son varias las formas de dar por extinguida a la concesión, - cuando concluye el plazo, por rescate, caducidad, rescisión, - revocación, renuncia, quiebra y muerte del concesionario.

- Conclusión del plazo. Ya hemos señalado la necesidad de la

larga duración de las concesiones, para amortizar las inversiones que el concesionario realiza, pero además sirve para que la autoridad haga revisiones periódicas en la ejecución de la concesión y en caso de no ser la adecuada para el interés general, establecer las modificaciones o sanciones correspondientes para la mejor prestación del servicio o correcta explotación del bien. Una vez que concluye el término señalado en la concesión, se extinguen los derechos y obligaciones del concesionario; pero puede darse la prórroga de la misma, si así lo establece la ley o el título de concesión, siempre y cuando el interesado la solicite a la autoridad, en quien quedará la decisión de otorgarla.

En México no existe un plazo uniforme para la duración de las concesiones, pues depende de cada ley señalarlo.

Al término de la concesión por el llamado Derecho de Reversión, los bienes afectados a la misma pasan al Estado sin compensación alguna, con el objeto de que el servicio se siga prestando o el bien explotando, ya sea directamente por la administración o por un nuevo concesionario. Sólo en el caso de que los bienes afectados a la concesión no hayan sido amortizados, puede el concesionario ser indemnizado equitativamente. Olivera Toro, estima a este derecho "como una justa imposición correlativa o complementaria del derecho de explotación de los bienes o servicios de que goza el titular de la concesión, quien habiendo obtenido una utilidad razonable no tiene por qué reclamar los bienes físicos afectados a la concesión." (4)

Por otro lado, la reversión no se trata de un derecho inherente al concedente, pues es una estipulación que puede no in-

cluirse a la concesión.

- Rescate. Es un medio de dar por extinguida a la concesión por causa de utilidad o interés público y mediante indemnización, antes de que concluya el plazo de la misma. Por medio del rescate vuelven todos los bienes de la concesión a la administración federal y ésta al indemnizar debe pagar los beneficios dejados de percibir por el concesionario durante el tiempo faltante para que terminara.

Los bienes propiedad del concesionario que no son parte de la concesión no se ven afectados al presentarse esta figura jurídica; María Díez, señala además que debe darse después de que haya transcurrido un razonable período de tiempo desde el otorgamiento de la concesión y de que se le haya dado al concesionario el preaviso correspondiente. (5)

- Falta de objeto. Cuando existe la imposibilidad de seguir la concesión por causa de fuerza mayor o caso fortuito, es aplicable el principio de que a lo imposible nadie está obligado, por lo tanto, se extingue la concesión. Igualmente en el caso de suprimirse el servicio o uso del bien, por falta del objeto necesario para continuarlo se extingue; como en la concesión de transporte en un río que se haya secado.

- Caducidad. Se presenta cuando no se cumplen a tiempo las obligaciones establecidas en la ley o título de concesión, como por ejemplo, el no explotar de manera permanente y regular o no iniciar los trabajos o servicios en los plazos convenidos. Opera en razón del interés general, aunque no se haya fijado en la concesión.

- Rescisión. El fundamento para dictar la rescisión de la concesión es el interés público que en un momento dado puede-

no tener necesidad de las prestaciones convenidas.

Esta figura opera cuando la concesión es considerada como contrato y siempre que las partes estipulen en que casos la - van a dictar, como por ejemplo, en la imposibilidad de financiar a la concesión o de que por fuerza mayor se haga imposible su ejecución.

- Revocación. De acuerdo a la doctrina, la concesión puede - ser revacada por razones de oportunidad en función del inte- - rés público, sin que medie alguna falta o incumplimiento por parte del concesionario. En base a esto, como se extingue anticipadamente la concesión se debe indemnizar al concesiona- - rio por los derechos y utilidades que pierde. Sin embargo, la práctica administrativa de México se considera como causa de revocación el incumplimiento de las obligaciones que la ley y el título de concesión imponen para el concesionario.

- Renuncia. Se presenta en el momento que el particular deci - de no ejercer los derechos, ni ejecutar las obligaciones que implica la concesión. Hay que hacer incapie en que la suspen- - sión del servicio daña el interés general y los bienes del Es - tado no pueden estar supeditados a los caprichos del concesio - nario, por lo que la administración debe tomar en cuenta la - necesidad y el interés general antes de aceptar o no la renun - cia, y en su caso, pedir una garantía para que siga la conce - sión mientras se le otorga a un tercero.

- Quiebra. Es cuando el concesionario se declara insolvente - y con la imposibilidad de seguir realizando actos mercantiles necesarios para que subsista la concesión, por lo que tiene - que pedir a la autoridad concedente que dicte el acto corres - pondiente para extinguirla.

- Muerte del concesionario. El hecho de que el concesionario fallezca no necesariamente trae como consecuencia la extinción de la concesión, pues sus derechohabientes pueden seguir ejecutándola o bien corresponderá a la administración señalar quien dará continuidad a la prestación del servicio o explotación de los bienes.

b) Concesión para explotación y aprovechamiento (de bienes -- del Estado).

"Ciertas cosas corporales manifiestan, por su misma configuración exterior, un destino especial de servir a la comunidad, - al interés público. Citaremos las vías públicas, los ríos, - las fortificaciones. Se les llama cosas públicas. Su destino - no permiten que estén en poder de un particular que dispon--- dría de ellas según sus intereses personales; por lo tanto, - quedan sustraídas al comercio ordinario del derecho privado. - Por otra parte, ese destino como objetos de interés público - las coloca en una dependencia especial del poder público, del Estado." (6) Estos son los bienes del dominio público inalienables e imprescriptibles, susceptibles de concesión administrativa.

En el marco del sistema jurídico mexicano, los bienes del dominio público los reconoce la constitución en los artículos 27 y 73, fracciones X, XVII y XXIX. Conforme al artículo 27, - párrafo sexto: "el dominio de la Nación es inalienable e im-- prescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata (recursos naturales y aguas) - por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante conce-

siones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con -- las reglas y condiciones que establezcan las leyes,.."

También la Ley General de Bienes Nacionales regula a los -- bienes del dominio público en los artículos 2 y 20 a 27; clasificándolos en bienes del espacio aéreo, marítimos y terrestres. Pero el uso y aprovechamiento de éstos bienes es regulado por diversas leyes administrativas como la Ley Minera, la Federal de Aguas, la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, y la Ley de Vías Generales de Comunicación, entre otras.

De acuerdo a nuestro régimen legal, los bienes del dominio público están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales y los Estados sólo podrán participar con respecto a ellos cuando actúen por encargo o en auxilio de la Federación.

Por otro lado, estos bienes se caracterizan por su indisponibilidad absoluta, ya que son inembargables, inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria -- por parte de los particulares, sólo pueden imponerse sobre -- ellos servidumbres pasivas de acuerdo al derecho público.

La inembargabilidad asegura la continuidad de la explotación del bien, no obstante la quiebra del concesionario; y la inalienabilidad e imprescriptibilidad garantizan la propiedad de estos bienes a la nación con el fin de que puedan responder a los intereses públicos a los cuales están afectados.

Otra característica de estos bienes es que no crean derechos reales, sino simplemente el derecho sin perjuicio a terceros de realizar los usos que señalan las leyes y el título de concesión. No pueden crear un derecho real porque implicarían un acto de enajenación y la administración federal no -- puede otorgar por medio de las concesiones estos derechos, --

porque iría en contra de la inalienabilidad.

En lo que se refiere a los elementos subjetivos de la concesión de aprovechamiento de bienes del Estado, sólo existen relaciones entre el Estado concedente y el concesionario, -- pues únicamente se limita a autorizar la explotación de una riqueza pública.

Derechos y Obligaciones del Concesionario.

Algunos derechos y obligaciones de las partes son similares a los de la concesión de servicio público.

Los derechos del concesionario son propios y le amplian su derecho patrimonial al adueñarse de los bienes que explota; -- le permiten oponerse al otorgamiento de otras concesiones que dañen sus intereses y verse beneficiado con ciertas ventajas, como son las exenciones impositivas, expropiaciones, servidumbres, etc.

Tiene derecho a una indemnización en caso de que los bienes afectados a la concesión se rescaten o cuando se revoque a la concesión, sin que medie incumplimiento del concesionario. En caso de verse imposibilitado para seguir ejecutando -- la concesión también puede renunciar a la misma.

Entre sus obligaciones están el deber de explotar conforme al título de concesión los recursos; no ceder, gravar, enajenar o transferir la concesión, así como, consentir las revisiones periódicas y modificaciones que el concedente le haga para el mejor aprovechamiento.

Derechos y Obligaciones del Concedente.

Por su parte el concedente tiene los derechos y obligaciones--

de vigilar la ejecución de la concesión conforme al título y de modificarla cuando lo requiera el interés general. Así como de facilitar la ejecución de la concesión y de imponer las sanciones a que se haga acreedor el concesionario por no cumplir con las obligaciones del título.

Respecto a la propiedad de los bienes afectados a la concesión algunos son aportados por el concesionario, y sobre éstos bienes Martínez Morales, nos dice: "La titularidad patrimonial de los bienes utilizados en la concesión, no varía de su original propietario, aunque sí quedan sujetos a las limitaciones que la propia concesión prevea." (7)

De los bienes extraídos y aprovechados, el concesionario será el dueño pero una vez que termine la concesión los bienes del dominio público se integrarán al patrimonio del Estado.

Es necesario decir, que la razón de ser de esta concesión es facilitar y hacer efectiva la explotación del bien estatal para mejorar la economía del país e impedir que el aprovechamiento se vea obstruido por los intereses particulares. Así el Estado vela porque el aprovechamiento se realice en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento como lo exige el interés público.

Finalmente, la concesión de bienes del Estado, es el procedimiento por medio del cual la administración pública otorga a un particular, persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, para usarlo, aprovecharlo y explotarlo, conforme lo señalan las leyes.

En cuanto al procedimiento para otorgarlas y su extinción, ya quedo dicho anteriormente.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESIÓN

No existe por parte de la doctrina uniformidad para determinar la naturaleza jurídica de la concesión administrativa; sin embargo existen varias teorías tratando de explicarla:

- a) Teoría del contrato privado.
- b) Teoría del acto administrativo o unilateral reglamentario del poder público.
- c) Teoría del contrato administrativo, stricto sensu.
- d) Teoría del acto mixto o complejo.

a) Teoría del contrato privado. Realizada por las doctrinas francesa e italiana del siglo pasado, buscan explicar la naturaleza jurídica principalmente de la concesión de servicio público, considerándola como un contrato con cláusulas convencionales que obligan al Estado y al concesionario, creando una situación de derecho civil, desde su formación hasta los derechos y obligaciones.

Se basaba en el principio de la doble personalidad del Estado, pues éste como persona jurídica privada contrataba con el concesionario el servicio.

Posteriormente se dijo que sólo a la administración correspondía fijar las cláusulas del contrato y al concesionario solamente aceptarlas o rechazarlas, basándose tal afirmación en el contrato de adhesión.

En efecto, esta teoría recibe varias críticas, porque un contrato sólo produce efectos entre las partes y en la concesión de servicio también surgen efectos para los usuarios, --

además en ella se concerva una esfera de la actuación administrativa, esencialmente de derecho público. Ahora bien, Martínez Vera, nos explica que "esta tesis presenta grandes deficiencias porque en la concesión el Estado constantemente esta imponiendo nuevas obligaciones al concesionario, situación -- que no puede concebirse en un contrato, puesto que en éste, -- una vez aceptadas las cláusulas, estas no pueden modificarse sin el mutuo acuerdo de voluntades de los contratantes." (8)

b) Teoría del acto administrativo o unilateral reglamentario del poder público. Teoría de la antigua Alemania citada -- por Otto Mayer y sostenida en México, por los autores Acosta-Romero, Delgadillo Gutiérrez y Martínez Morales. En ella se -- prescinde de la voluntad del concesionario, pues el Estado -- ejerce su poder soberano y otorga los derechos de manera unilateral. Se basa también en que el interés público no se puede negociar, por lo que no existe ninguna cláusula contractual, siendo la voluntad del concesionario únicamente un elemento accesorio al acto unilateral. No cabe en esta teoría un posible contrato entre la administración y un particular.

Esta teoría no es admisible porque implica una negación a todo derecho individual del concesionario y arbitrariamente -- se podría modificar o revocar a la concesión, por ello no sería aplicable en un Estado de derecho.

c) Teoría del contrato administrativo, stricto sensu. Apoyada por Marienhoff y Bercaitz; considera que la concesión -- es un contrato administrativo en todos sus sentidos, razón -- que en nada perjudica a que la administración introduzca las-

modificaciones que juzgue convenientes, pues la posibilidad de modificar a la organización y el funcionamiento de la concesión, no es más que una consecuencia lógica del carácter administrativo de la misma.

Laubadère, citado por María Diez, dice respecto de esta teoría: "Sin duda la teoría del contrato administrativo permitiría a la administración concedente imponer al concesionario, durante la concesión, las modificaciones del contrato necesarias al interés general, pero existe en la concesión de servicios públicos un elemento que no se encuentra en los contratos administrativos. Y es el objeto del acto de concesión, que es la organización misma de un servicio público. Esta materia escapa al dominio contractual en virtud del principio fundamental según el cual la organización de los servicios públicos es de la competencia unilateral y exclusiva de los Poderes públicos. De allí que la teoría del contrato administrativo haya sido también rechazada." (9)

Por otro lado, esta teoría no logro explicar la situación-jurídica de los usuarios dentro del contrato y llegó a considerar que el concedente estipulaba en favor del público usuario, razón que no tenía fundamento porque dentro de la estipulación en favor de un tercero se debe designar individualmente en el contrato a los terceros.

d) Teoría del acto mixto o complejo. De influencia francesa explica que la concesión no es completamente un contrato, sino que se integra por tres elementos: un acto contractual, un acto reglamentario y un acto condición.

Este primer elemento aun cuando no se expresa en el título

de concesión se presenta porque el concesionario al aceptar - la concesión lo hace por intereses financieros y no la llevaría a cabo si solamente acepta cargas; por eso el Estado debe garantizarle y respetarle contractualmente ciertas ventajas - financieras durante la gestión de la concesión, mediante cláusulas referentes a su duración, exoneración de impuestos, etc que busquen siempre el equilibrio financiero, porque incluso si éste se llegara a ver roto por culpa de la administración, ésta se vería en la obligación de indemnizar al concesionario.

El elemento reglamentario se compone por las cláusulas referentes al funcionamiento y organización de la concesión; en las cuales para su elaboración se deben considerar el interés general y las disposiciones legales que para llevarlas a cabo existan. A estas cláusulas la administración si las puede modificar, sin que se requiera el consentimiento del concesionario y siempre por el interés público. Como ejemplo de las cláusulas reglamentarias tenemos a las tarifas, los horarios, las facultades del concedente y concesionario, la vigilancia de la concesión, etc.

El acto condición existe en las facultades derivadas de la ley, que tiene el concesionario para expropiar, ocupar tierras nacionales, obtener franquicias fiscales, etc. En consecuencia el particular sin perder su característica como tal, puede cuando lo señala la ley actuar en nombre del Estado.

Pero, además, para el autor Martínez Vera, el acto condición existe "porque para que el particular tenga derecho a una concesión necesita llenar y cumplir con todos los requisitos que el Estado legalmente pueda exigirle." (10)

Aunque algunos autores como Martines Morales y Acosta Romero, objetan esta teoría señalando que la concesión es un puro y simple acto discrecional y unilateral del Estado en el que no se tiene más derecho que el otorgado por el mismo y en el que un particular no puede colocarse en una doble posición de derecho público y privado; no estamos de acuerdo en ello, porque si bien es cierto que la concesión es un acto discrecional, debemos recordar que esta característica debe ser usada en forma razonable, no arbitraria ni caprichosamente de manera que surja un acto contrario a un interés individual o al interés general.

La discreción si existe en la medida que la ley le señala a la administración la libertad de elegir al concesionario, sin que se vea obligada a un otorgamiento forzoso por todo -- aquel que le presente una solicitud de concesión, pero tomando en cuenta el interés público en su elección.

Por lo anterior no creemos que las críticas a la teoría del acto mixto o complejo tengan fundamento para desecharla, ya que por el contrario se adapta a la realidad de la concesión administrativa mexicana, en la cual se reúnen los elementos contractual y reglamentario.

Por su parte, para Duguit, mencionado por José Canasi, "El análisis jurídico distingue muy netamente las cláusulas contractuales y las cláusulas reglamentarias; señala los caracteres diferentes que le pertenecen. Pero no es menos cierto que existe entre ellas un vínculo indisoluble, y que el concesionario no acepta las primeras sino porque conoce las segundas, según las cuales deberá explotar el servicio concedido." (11)

Y el maestro Gabino Fraga, acerca de esta naturaleza mixta

expresa: "No se trata, sin embargo, de que en la concesión - existan dos o más actos jurídicos diversos, independientes entre sí. Por el contrario hay una íntima vinculación entre todos ellos en forma tal que el acto tiene perfecta unidad ---- pues, ...aunque la obligación de explotar esté regulada por -- normas legales, ella guarda una íntima conexión con el derecho convencional de aprovechar los productos al grado de que este derecho sólo puede subsistir mientras que aquella obligación se cumpla." (12)

C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO

Mientras que la concesión tiene naturaleza jurídica mixta, la autorización, licencia o permiso, la tiene de un simple acto-administrativo.

La administración pública realiza la actividad del Estado de satisfacer el interés general, comprendiendo las medidas - necesarias para salvaguardar la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas. Con motivo de esta salvaguarda la norma legal establece impedimentos para el libre ejercicio de los derechos de los particulares; y es hasta el momento en que los particulares satisfacen determinados requisitos legales dejan do a salvo el interés general, cuando la administración les - permite el ejercicio de sus derechos preexistentes.

La autorización, licencia y permiso, es el acto administrativo por medio del cual se remueve el obstáculo que la ley ha establecido para el ejercicio de un derecho que se encuentra dentro del patrimonio jurídico del particular. Son entonces, - actos que condicionan la aplicación de una situación jurídica

general a un caso particular, como nos señala el autor Gabino Fraga, "...esos actos condicionan la aplicación de regímenes-generales, creados de antemano, a un caso individual." Y más adelante "constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos." (13)

Son un acto esencialmente unilateral y surgen por medio de una declaración de voluntad de la administración, previa la valoración de la oportunidad del ejercicio de ese derecho particular, en este caso la autoridad actúa discrecionalmente evaluando el interés particular y el público, y a partir de la compatibilidad de ambos, se declara el acto.

Pero puede suceder que la administración no haga una valoración, sino que sólo se limite a comprobar que el interesado cumpla con determinados requisitos legales, para permitirle el ejercicio de su derecho.

De lo anterior se desprende que las autorizaciones, licencias y permisos, pueden consistir en una valoración de oportunidad del ejercicio de un derecho, o en la comprobación de las circunstancias previstas por la ley para tal ejercicio.

Con las instituciones de la autorización, licencia y permiso no se constituye un derecho, solamente se declara y lo podemos apreciar con un ejemplo: en el caso de un propietario de un terreno, éste por su mismo derecho de propiedad tiene la facultad de elevar en su terreno una construcción; sin embargo, esta facultad se ve restringida por la ley, hasta el momento que se le otorgue una licencia de construcción, pues antes la autoridad debe asegurarse que su derecho de construir no afecte a particulares individualmente o a la colectividad. Así existen más ejemplos, como las licencias sanitarias,

permisos de importación, licencias para apertura de cierta -
clase de comercios, etc.

Por otra parte, son actos que no crean una relación jurídica entre la administración y el administrado. Pero, cabe decir que frente a la teoría del derecho preexistente, se contraponen la que considera que sólo existe una expectativa de derecho, porque el gobernado no tiene una facultad concreta para realizar una actividad, sino hasta que se le autoriza, y además frente a la discrecionalidad no se tiene un "derecho subjetivo" preexistente.

Para saber entonces si en verdad existe un derecho subjetivo de los particulares, debemos estudiar las diversas teorías que se han realizado, afirmando y negando dicho derecho.

Dentro de la tendencia afirmativa tenemos que se caracteriza al derecho subjetivo por Windscheid, como un poder de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico; por Ihering, - como un interés jurídicamente protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico, que tiene por objeto un bien o un interés; por Thon, como un poder que pone en movimiento la acción ante la justicia. (14)

Dentro de la tendencia que niega el derecho subjetivo, se sostiene por Kelsen, que dicho derecho no es más que un fragmento del derecho objetivo imputado a una persona y que después de la imputación conserva las características del derecho objetivo; mientras que Duguit, señala que si el individuo quiere y puede una cosa, no es en virtud de la regla de derecho, ya que no es concebible dentro de la ciencia positiva - que exista una voluntad que pueda imponerse a otra. (15)

Sin embargo, a pesar de las teorías que niegan el derecho-

subjetivo, es innegable que éste subsiste en la legislación y que dentro de las teorías que afirman la existencia del derecho subjetivo existe algo de verdad.

Así, finalmente, para reforzar este criterio Roger Bonnard citado por Gabino Fraga, formó un nuevo concepto del derecho-subjetivo, el cual escapa a las ya señaladas críticas en que incurrían las teorías que afirman la existencia del mencionado derecho.

El nuevo concepto considera que el derecho subjetivo se constituye esencialmente por un poder de exigir una prestación; aunque dicho poder está condicionado por tres elementos: "1º, que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; 2º, que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; 3º, que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación." En consecuencia "La esencia del Derecho subjetivo radica en el "poder de exigir", al cual le da fuerza el derecho objetivo y no la voluntad, como lo pretenden algunas teorías...la voluntad sólo podría tener el efecto de imponerse, de ser superior a otra, si la voluntad de todos los hombres no fuera de naturaleza idéntica, lo cual no puede demostrarse...además, admitiendo ese elemento, no serán posibles los derechos de los particulares contra el Estado, puesto que sería necesario reconocer a los primeros una voluntad superior a la del segundo, lo cual pugna con el concepto tradicional del Estado soberano." (15)

Puede suceder, sin embargo, que la ley le indique a la administración una acción u omisión en favor del interés gene--

**ESTA TEXA NO DEBE
SALIR DE LA VOLUNTAD**

ral, por la que se vea beneficiado un particular y que por lo tanto éste tenga el interés de su realización. Lo anterior no significa que el particular tenga un derecho subjetivo, si no que únicamente se trata de un interés de hecho, ya que el interés del particular se satisface por un simple acto reflejo de la ley que obliga a la administración a una acción u omisión.

Además las leyes de interés general se dictan para grupos indiferenciados, no para dar satisfacción a los individuos considerándolos aisladamente, comprenden necesidades que van más allá de los intereses individuales y se entienden en el tiempo para abarcar los intereses de generaciones futuras. Como ejemplo, podemos señalar a las leyes que organizan los servicios de defensa nacional, los servicios diplomáticos, los que establecen la publicidad de las actuaciones de los tribunales, etc.

Pero el derecho subjetivo se clasifica de acuerdo al acto jurídico de donde proviene, bien sea del derecho público o del derecho privado. Si el acto jurídico es de derecho público y uno de los sujetos de la relación es el Estado, entonces estaremos frente al derecho subjetivo; mientras que si el acto es de derecho privado, aunque el Estado sea sujeto de la relación, será derecho privado subjetivo.

Ahora bien, dentro del derecho público subjetivo cabe preguntarse, por qué el Estado tiene obligaciones con relación a un particular a pesar de soberanía, la cual consiste como sabemos, en la facultad de autodeterminarse y de no reconocer ninguna voluntad superior. Frente a esta pregunta, es necesario recordar el concepto de derecho subjetivo, que es el po--

der reconocido por la ley de exigir una prestación, por tanto la voluntad no interviene, queda descartada, pues de reconocérsele dentro del concepto de derecho subjetivo, los particulares no tendrían derechos contra el Estado. Por otro lado, - el Estado se encuentra sometido a la ley por la misma soberanía, la que lo faculta para autolimitarse, es decir, que el Estado se encuentra ligado al derecho que él mismo consagra.-

Es de esta forma como se justifica el derecho de los particulares para exigir ciertas prestaciones al Poder Público.

Finalmente el Pleno de la Suprema Corte afirma que, "el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables: a saber una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia..." (17.)

D. DIFERENCIA ENTRE LA CONCESION Y EL PERMISO

La legislación administrativa mexicana no ha sido precisa en el manejo de los términos de concesión administrativa y autorización, licencia y permiso administrativos, pues frecuentemente llama concesiones a lo que son permisos, autorizaciones o licencias y a otros actos similares; o bien llama autorización, licencia o permiso a verdaderas concesiones, con lo cual desvirtúa la naturaleza jurídica de ambas instituciones.

Es necesario entonces recordar que la concesión tiene naturaleza jurídica de acto mixto o complejo, conformado por un acto contractual, uno reglamentario y uno condición; mientras que la autorización, licencia y permiso tiene naturaleza jurídica de un acto administrativo unilateral, de aquí que encon-

tramos su primera diferencia.

Otra distinción es que la concesión requiere de cubrir más requisitos que la autorización, licencia y permiso, pues los requisitos de éstos son evidentemente más fáciles de cubrir.- En la primera se otorga un derecho y en las últimas no, pues el derecho preexiste.

Los objetivos de ambas son distintos. La concesión se delimita a la explotación de bienes del Estado o a la prestación de un servicio público en favor del interés general. Las autorizaciones, licencias y permisos satisfacen intereses particulares con la salvaguarda de no dañar derechos ajenos o la seguridad pública, además éstos intereses particulares son muy variados.

En la solicitud de la concesión se pueden presentar varios interesados; mientras que en la autorización, licencia y permiso únicamente el particular interesado en ejercitar su derecho.

Por otro lado, la autorización, licencia y permiso presentan un contenido jurídico débil para la prestación de un servicio o la explotación de un bien estatal, haciendo difícil la organización, funcionamiento e inversión de capitales; no así la concesión que reúne las características para llevarlos a cabo, les brinda un seguimiento en su desarrollo y protección al capital invertido por el particular.

Pero puede suceder que también por un permiso se explotan bienes del Estado; sin embargo, éste es transitorio y constituye un acto unilateral de tolerancia de la administración, - por lo mismo puede ser revocado en cualquier momento y sin necesidad de indemnización, además el permisionario esta sujeto

a una contraprestación en favor de la administración. La diferencia con la concesión de bienes del Estado radica en que ésta es de mayor duración, los aprovechamientos son de mayor importancia y el concesionario tiene derecho a una indemnización en caso de que la concesión termine antes del plazo señalado. Al respecto José Canasi, señala la diferencia entre el concesionario y el permisionario de bienes del Estado "La diferencia, pues, entre el concesionario y el permisionario del uso de bienes del dominio público, está en que en el primer caso de no haber vencido el contrato, puede haber indemnización, y en el segundo caso, no." Y más adelante "El permiso de uso se otorga casi siempre en interés exclusivo de quien lo usa, y no de un directo interés general, como la concesión de uso." (18)

En el régimen de la autorización, licencia y permiso no se exige la capacidad financiera y técnica del solicitante; no hay que otorgar garantías para que las otorguen, no hay usuarios, ni existe el rescate o la reversión. Su procedimiento para otorgarlas es más sencillo que el de la concesión y no existe la oposición de terceros. Sus plazos no son forzosos y pueden ser de duración corta, larga o extinguirse con su ejercicio; en cambio las concesiones son de duración larga por el mismo objeto que persiguen.

La forma de terminación de las autorizaciones, licencias y permisos es diferente a las concesiones, ya que concluyen por finalizar su vigencia o por su cancelación; mientras que las concesiones concluyen por la terminación del plazo, rescate, caducidad, revocación, rescisión, falta de objeto, quiebra o muerte del concesionario.

Finalmente, la concesión administrativa se define como el procedimiento mediante el cual la administración pública, llamada autoridad concedente, otorga por un tiempo determinado a un particular, llamado concesionario, el derecho de prestar un servicio público o de explotar, usar y aprovechar un bien del Estado conforme lo regulan las leyes.

Mientras, que la autorización, licencia y permiso son un acto administrativo por medio del cual la administración remueve un obstáculo que la ley ha establecido para el ejercicio de un derecho preexistente de los particulares, que ha sido limitado por razones de tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 32a - ed., México, 1993, p. 243.
- 2) CANASI, JOSÉ, Derecho Administrativo, vol. II, Ed. Depalma, 1a reimpr., Buenos Aires, 1984, p. 588.
- 3) VEDEL, GEORGES, Derecho Administrativo, tr. Juan Rincón-Jurado, Ed. Aguilar, 6a ed., Madrid, 1980, p. 711.
- 4) OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, - Ed. Porrúa, 4a ed. México, 1976, p. 249.
- 5) DIEZ, MANUEL MARÍA, Derecho Administrativo, t. II, Ed. - Plus Ultra, 2a ed, Buenos Aires, 1976, p. 450.
- 6) MAYER, OTTO, Derecho Administrativo Alemán, tr. Horacio-H. Heredia y Ernesto Krotoschin, t. III, Ed. Depalma, -- Buenos Aires, 1951, p. 91.
- 7) MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, Derecho Administrativo, Ed. -- Harla, México, 1991, p. 264.
- 8) MARTÍNEZ VERA, ROGELIO, Nociones de Derecho Administrativo, Ed. Banca y Comercio, 4a ed., México, 1977, p. 194.
- 9) DIEZ, MANUEL MARÍA, op. cit. p. 419.
- 10) MARTÍNEZ VERA, R. op. cit. p: 195.
- 11) CANASI, JOSÉ, op. cit. p. 557.
- 12) FRAGA, GABINO, op. cit. p. 374.
- 13) *Ibíd*em. p. 27 y 237.
- 14) *Ibíd*em. p. 410.
- 15) *Loc. cit.*
- 16) *Ibíd*em. p. 410 y 411.
- 17) *Ibíd*em. p. 413.
- 18) CANASI, JOSÉ, Derecho Administrativo, vol. I, Ed. Depal-
ma, 1a reimpr., Buenos Aires, 1981, p. 861 y 866.

CAPITULO TERCERO

DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En los capítulos anteriores nos hemos referido a características de la concesión administrativa señaladas en la Constitución, en los artículos 27 y 28, sólo nos resta decir que el artículo 27, establece que el dominio de la Nación es inalienable, lo que significa que los bienes de la Nación no pueden ser enajenados, pero sí ser objeto de otro tipo de actos jurídicos, como los derechos de uso, aprovechamiento y explotación, siempre que se realicen bajo un propósito de interés general.

Estos derechos los pueden ejercer únicamente los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas o aquellas constituidas conforme a las leyes mexicanas. El mismo derecho lo tendrán los extranjeros siempre que se consideren ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, como nacionales y no invoquen la protección de sus gobiernos, respecto de los bienes, o de lo contrario perderan los bienes y derechos en beneficio de la Nación.

Tratándose de los recursos naturales, en el que se incluye el recurso forestal, su explotación y aprovechamiento se realiza por medio de la concesión de bienes del Estado. Así es, los recursos forestales se han explotado y se explotan bajo esta figura jurídica, aunque nuestra Constitución no la regu-

le explícitamente, como en el caso de los recursos minerales y de aguas.

La Constitución regula a los recursos forestales dentro del artículo 27, en su segundo párrafo que señala:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho...de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques,...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico,...y para evitar la destrucción de los elementos naturales..."

De lo anterior se desprende, que la Nación regulará a los elementos naturales con posibilidad de apropiación (recursos forestales, minerales y de aguas), en beneficio de la sociedad, buscando distribuir equitativamente esta riqueza pública, lograr un desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población.

El recurso forestal como elemento natural y parte de la riqueza pública de la Nación, es inalienable e imprescriptible, pero puede de acuerdo a la constitución ser aprovechado y usado de manera especial, por medio de concesión otorgada por el Ejecutivo.

Este párrafo también se refiere a los asentamientos humanos, en los que su establecimiento adquiere importancia para

el recurso forestal porque la inadecuada ubicación de ellos -
afecta a los elementos naturales, y la constitución claramen-
te señala que se tomarán las precauciones necesarias para el-
uso y destino de las tierras, aguas y bosques, con el fin de
evitar el deterioro del equilibrio ecológico o su destruc-
ción. Así como, dictar las medidas para restaurar este equili-
brio.

Es evidente, que estas cuestiones hasta el momento no se -
han logrado, por los diversos factores explicados en el capí-
tulo primero. Tal parece que los recursos forestales aún no -
cobran la importancia que tienen los recursos mineros y de --
aguas para el Estado; pues a pesar de estar regulados por la-
Carta Magna su explotación se ha llevado a cabo sin lograr --
los fines que ella misma regula. No debemos esperar más desas-
tres forestales y ecológicos para aplicar lo legislado; ya --
que como dice Madraza Aguilera, "el gobierno mexicano tiene -
una visión que plasmada en el artículo 27 de la Constitución,
establece una base para el desarrollo forestal." (1) Únicamen-
te falta que la regulación forestal se adhiera a lo estableci-
do por nuestra constitución y lo aplique.

No obstante para el ingeniero Romero Quintana lo regulado-
por la constitución no es suficiente, pues recomienda que el-
Estado Mexicano declare en ella, que el recurso forestal es -
el más importante del país, principalmente por tratarse de un
recurso permanente y por que mientras más se incremente mayo-
res beneficios acarreará a la sociedad y al medio ambiente.-
Además sugiere que se incorpore al artículo 27 una declara-
ción que diga: "las zonas boscosas del país representan el --
PATRIMONIO QUE LA NATURALEZA NOS HA CONCEDIDO PARA DISFRUTE -

DE TODAS LAS GENERACIONES DEL PUEBLO MEXICANO, PRESENTES Y FUTURAS." (2)

Estamos de acuerdo en que se incorpore a la constitución - de manera más clara que el recurso forestal es un elemento importante para la preservación de la naturaleza mexicana y por que se dejaría inscrita la obligación de los mexicanos de velar por la protección de este recurso, pero también es necesario en nuestra Carta Magna su uso, explotación y aprovechamiento bajo una figura jurídica que permita el desarrollo económico de los que participan en el sector forestal, no descuidando la vigilancia del Estado para que no se deteriore a la naturaleza, logrando finalmente el desarrollo equilibrado del país y la equitativa distribución de la riqueza pública tal como lo regula la constitución.

B. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

La legislación encargada de regular el patrimonio del Estado es la Ley General de Bienes Nacionales, quien divide al patrimonio en bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación. Para efectos de nuestro estudio los bienes susceptibles de aprovechamiento por parte de la colectividad son los bienes del dominio público mediante una concesión; "el dominio público es el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias de gobierno federal, a un servicio público, y los que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general, y que, --

por lo tanto, tienen la característica de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público." (3)

Ahora bien, es necesario citar la fracción XI del art. 2º de esta ley de bienes nacionales, que establece como bienes del dominio público a los especímenes tipo de flora y fauna, los cuales al pertenecer a los bienes de dominio público están destinados a satisfacer propósitos de interés general.

Un espécimen tipo se refiere a la forma general, al rededor de la cual oscilan las variaciones individuales de una raza o especie. (4) De esta forma la legislación únicamente considera a las especies generales y no a las subdivisiones de ellas. Cabe recordar que en nuestro país existen múltiples especies y subespecies que son de mayor valor por ser endémicas es por eso que no estamos de acuerdo en que solamente se regule el género de las especies, sino que se debe considerar como bien del dominio público a toda la flora y fauna del país.

El Poder Ejecutivo encargado de otorgar el derecho de explotar los recursos forestales, podrá negar dicho derecho en los siguientes casos:

1. Cuando el solicitante no cumpla con los requisitos legales;
2. Cuando con ella se pueda crear un acaparamiento contrario al interés social;
3. Si la federación decide explotar esos recursos, o bien -- crear reservas nacionales; y
4. Si existe algún motivo fundado de interés público. Artículo 27 de la ley.

Todo lo anterior, es considerado por las autoridades encargadas de otorgar la autorización forestal aunque no exista regulación que lo especifique, ya que en la práctica la administración puede negar la solicitud que se le presente para aprovechar los recursos si con la explotación se pudieran causar daños al equilibrio ecológico.

En el capítulo segundo señalamos las causas de extinción de la concesión, las cuales se establecen por esta ley; sin embargo agrega como otra causa de extinción a la nulidad, la que se presenta en los siguientes casos: cuando la autoridad administrativa dicta la incompetencia de la autoridad otorgante, por violar la ley, error, dolo o violencia; en caso de dañar derechos de la nación o de terceros.

En el caso de error o falta de los requisitos para el otorgamiento de la concesión y siempre que el concesionario haya actuado de buena fe, el acto se podrá confirmar en cuanto desaparezca la circunstancia que originó la nulidad.

En cuanto a la revocación a que alude esta ley y la ley forestal, tienen una naturaleza jurídica de sanción, porque no se refieren a la revocación que la doctrina y legislación extranjera conocen como el acto unilateral emitido por un órgano administrativo en caso de ilegitimidad, de mérito, conveniencia u oportunidad. Solamente será decretada por la autoridad en los casos que la ley señala.

La ley no dice cuando procede la caducidad, por lo que para decretarla la autoridad debe remitirse a lo que considera la doctrina, que la define como un medio de extinción de facultades o derechos por falta de cumplimiento, en un tiempo determinado de las obligaciones establecidas en la ley o en -

el acto de concesión.

Aunque en la doctrina el derecho de reversión se presenta al terminarse la concesión, pasando todos los bienes afectos de la misma a la nación sin indemnización alguna, la ley estipula que también procede este derecho en los casos de revocación, caducidad y nulidad, cuando se declara por causas imputables al concesionario, sin perjuicio para los interesados - de que en previa audiencia alegen lo que a su derecho convenga (arts. 23 y 24 de la ley).

La declaratoria de rescate en la que los bienes afectos a la concesión vuelven al dominio de la nación, es regulada por causas de utilidad o interés público mediante indemnización.- El monto de la indemnización será fijado por peritos, si el afectado está de acuerdo con el mismo, la cantidad tendrá carácter definitivo, pero de no estar conforme será fijado por la autoridad judicial a petición del interesado siempre que se incoforme.

En la ley se establece la aplicación de la sanción de prisión de 2 a 12 años y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo general vigente en el D.F., cuando un bien de la nación sea aprovechado sin el consentimiento de la autoridad competente, o cuando vencido el término de la concesión el concesionario no devuelve el bien a la autoridad correspondiente - dentro de los 30 días siguientes al requerimiento que se le haya formulado (arts. 96 y 97 de la ley).

Estas sanciones serían aplicables para las concesiones forestales y equivaldrían a cubrir la laguna existente en cuanto a la falta de sanciones fuertes, para los infractores de las leyes forestal y ecológica, ya que únicamente regulan san

ciones de multa, suspensión, revocación o arresto administrativo para aquellos que violen su regulación.

C. LEY FORESTAL Y SU REGLAMENTO.

a) Los recursos forestales y las normas oficiales mexicanas

En la vigente Ley Forestal, la explotación de los recursos forestales se realiza por medio de la llamada Autorización de Aprovechamiento Forestal, la cual al analizarla veremos que se trata de una concesión y no de una autorización como se regula, aunque con ciertas deficiencias en el control y protección del medio ambiente.

En principio, la ley solamente regula a los recursos forestales maderables, porque los no maderables son regulados por Normas Oficiales Mexicanas expedidas conjuntamente por las Secretarías del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SMARNP) y la de Desarrollo Social (SEDESOL); sin embargo, consideramos que productos vegetales tan importantes deben ser regulados por la ley, debido al significado económico y diversidad que tienen, como la forrajera, medicinal, artesanal, etc.

Las disposiciones de la ley se aplican a todos los terrenos forestales y a aquellos con aptitud preferentemente forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad. Los primeros son los que están cubiertos por bosques, selvas o de vegetación forestal en zonas áridas; y los segundos, son los que no están cubiertos por la anterior vegetación, pero que por las condiciones de clima, suelo y topografía se pueden incorporar

al uso forestal.

Es necesario recordar, que de acuerdo a la tradición legislativa mexicana el régimen jurídico de las concesiones se aplica a las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, del cual se desprende esta ley; por otro lado, ésta se aplica a todos los terrenos forestales independientemente del régimen de propiedad en que se hallen, al igual que sucede con los recursos naturales de aguas y minas, que son regulados por una sola ley federal.

Existen normas oficiales obligatorias que responden a las lagunas de la ley, respecto de los efectos adversos ocasionados en los suelos, agua, flora y fauna por las explotaciones; consideramos que por su importancia deben ser incluidas en la ley.

La norma que establece especificaciones para atenuar los daños en el suelo y agua, establece que:

- En terrenos con alto porcentaje de erosión y esconrentiase evitarán cortas a matarrasa o tratamientos silvícolas de alta intensidad, a menos que se trate de facilitar la regeneración de especies. se debe conservar la vegetación de las orillas de los cuerpos de agua y para reforestar se hará con especies nativas.

- En la apertura de caminos y mantenimiento de los mismos, se tendrá un programa permanente de rehabilitación y no cruzarán ni modificarán cuerpos de agua; en el caso de caminos paralelos a los cuerpos de agua se harán lo más alejado de éstos y la remoción de vegetación será la mínima.

- Para las actividades de derribo y extracción, se utilizará la técnica de derribo direccional y la apertura de carriles -

de arrime. En cuanto al troceo se realizará preferentemente - en el sitio de caída, construyéndose igualmente carriles de - arrime para la extracción de fustes y trozas.

- El control de los residuos forestales se realizará mediante la pica y dispersión para facilitar su integración al suelo. (5)

La norma para atenuar los daños en la flora y fauna, establece que:

- En las explotaciones se debe tomar en cuenta los requerimientos de la flora y fauna. Los cuales para la primera son, - la luz, el suelo, los nutrientes, la temperatura, el agua y - el espacio; y para la segunda, el apareamiento, la reproducción, la cobertura y el espacio.

- En el establecimiento de campamentos se debe proveer a las personas del equipo y víveres necesarios para su alimentación evitando el uso de flora y fauna, así como prevenir los posibles incendios.

- Para las cortas de limpia que satisfagan los requerimientos del hábitat de flora y fauna, el mínimo de los árboles - muertos que deberán permanecer será de 5 a 10 por hectárea, - de preferencia de forma agrupada.

- En las actividades de limpia y saneamiento, se debe acreditar técnicamente que la afectación por plagas o enfermedades - justifica la remoción del árbolado afectado. Procurar usar -- controles mecánicos, para no aplicar productos químicos que - perjudiquen a la fauna y extraer del área a los productos que - hayan o no recibido tratamiento.

- En donde existan especies de flora en peligro de extinción

se observará que estas especies estén fuera de la explotación y que tengan una franja de protección vegetal.

- Tratándose de solicitudes en donde se encuentren especies de flora rara, amenazada, en peligro de extinción o sujetas a protección especial, es obligatorio presentar una manifestación de impacto ambiental, que incluya el tamaño, estructura, capacidad de regeneración, biología, ecología, requerimientos específicos y un programa de monitoreo de la especie.

- En las solicitudes donde haya especies de fauna con las características anteriores, también se presentará una manifestación, que deberá contener el uso del ecosistema por parte de la fauna, la población existente y viable, así como la superficie requerida para mantener a esa población viable, los requerimientos, biología, ecología y programa de monitoreo de la especie. (6)

Por nuestra parte creemos, que es necesario introducir en la ley, la obligación de respetar por lo menos el 10% de la superficie en explotaciones mayores a 500 ha. las necesarias para una explotación productiva, como medida de protección para la flora y fauna. Superficie que puede estar distribuida o junta dentro del terreno. Sugerimos esto porque al haber una explotación la fauna escapa hacia áreas vecinas en donde no se esté trabajando.

Señalamos que los recursos no maderables se encuentran regulados por normas oficiales. En ellas se exigen requisitos similares a los incluidos en un programa de manejo; sin embargo, la duración de la explotación podrá ser sólo anual o quin

quenal. El aprovechamiento se realiza mediante una notificación o solicitud del interesado a la SMARNP; de éstos documentos se envía una copia a la SEDESOL para que dicte las restricciones ecológicas aplicables.

Consideramos que las notificaciones deberían desaparecer, porque no son garantía del control adecuado de las explotaciones, debido a que la autoridad sólo se remite a aceptar la notificación y aunque en ella se incorporan medidas para mitigar impactos ambientales, no son más que un requisito burocrático, porque ni la ley, reglamento o normas oficiales, señalan sanciones en caso de no cumplirse con estas medidas. Únicamente las normas señalan que el ámbito de sus respectivas competencias las Secretarías correspondientes realizarán acciones de inspección y vigilancia sobre los recursos.

A nuestro modo de ver estas medidas de protección no son suficientes, porque si la vigilancia e inspección sobre los recursos maderables es inadecuada, aún siendo los aprovechamientos que más daño causan al equilibrio ecológico, con más razón nos preguntamos ¿qué tipo de vigilancia nos podemos esperar sobre los recursos no maderables?

Durante el desarrollo de la explotación el titular del mismo debe presentar un informe trimestral a la SMARNP para que verifique el cumplimiento de la notificación o solicitud; excepto en los productos de tierra de monte y hongos en los que dicho informe será mensual. (7)

Actualmente se regulan por normas oficiales, los siguientes productos no maderables:

- Musgo, heno y doradilla, para la elaboración de arreglos navideños. La explotación se realiza mediante notificación.

- Ramas, hojas o pencas, flores, frutos y semillas de vegetación forestal para uso alimenticio, medicinal e industrial. - La explotación es mediante notificación.

- Tierra de monte, para satisfacer requerimientos de los viveros para forestación y reforestación, en el establecimiento de jardines, parques y en general de áreas verdes. La explotación es mediante notificación.

- Corteza, tallos y plantas completas, de los que se obtienen productos de uso industrial, para el curtido de pieles, - productos químicos, medicinales, alimenticios, de construcción y ornamentales. Se explotan mediante notificación.

- Hojas de palma, de los que se obtienen productos de construcción, artesanales y ornamentales. La explotación es mediante notificación.

- Hongos, para fines alimenticios. Se explotan mediante notificación.

- Raíces y rizomas, de los que se obtienen productos artesanales, químicos para esteroides, farmacéuticos y de la industria mueblera. Se explotan mediante notificación.

- Látex del que se obtienen productos como caucho, gutapercha y del chicozapote con el que se elabora el chicle. Su explotación es mediante notificación.

- Cogollos para la obtención de ixtles, los cuales se emplean para la fabricación de cepillos, brochas, tapetes, costales, cubiertas para pacas de algodón, cestos, cubiertas de empaques, bolsas y jarcería en general. Su explotación es mediante notificación. (8)

Un problema para los interesados en explotar estos recursos, es que cada norma oficial tiene vigencia de 6 meses, ti-

empo en el que solamente se pueden presentar las notificaciones o solicitudes, porque de no hacerlo el interesado tiene que esperar al siguiente año en el que nuevamente se expida otra norma del producto que desea explotar.

Como los productos no maderables generalmente se dan en una sola época durante el año, se pueden hacer concesiones del producto o productos, por varios años para que el interesado no tenga que hacer trámites anualmente. Ya en la concesión se establecerían las medidas de protección ecológicas que deban tomarse en los meses que dure la explotación.

Las subsecuentes normas oficiales de productos no maderables, que se expidan pueden irse incorporando en la ley; de esta forma resultaría más comodo para los interesados acudir a la ley, en vez de esperar a que se expidan las obligaciones a que se harían acreedores cada año.

Otro aspecto que debe considerarse, es que la mayoría de los aprovechamientos no maderables se realizan en pequeñas propiedades, donde los productos obtenidos se venden dentro de las mismas regiones en que se producen. Por ello consideramos, que las concesiones para productos no maderables, sería-necesaria para aquellos que exploten superficies mayores a 500 ha. las necesarias para una explotación productiva y que les permitan comerciar dentro de los Estados e incluso exportar. En los aprovechamientos con superficies que no permitan producciones comerciales se utilizaría el procedimiento de solicitud.

En otras concesiones las violaciones son visibles, como en las de carreteras, cuando se alteran las tarifas a los usuarios o no se les da mantenimiento, y en otras como las de --

aguas o minas, no se esta constantemente en contacto con la - flora y fauna; por eso las explotaciones forestales requieren de una vigilancia más cuidadosa, porque en ellas están impli- citos más recursos naturales, como lo son la flora, fauna, -- cuerpos de agua y suelo.

b) Aplicación de la Ley Forestal por el Ejecutivo Federal

De acuerdo al régimen de los bienes del Estado, los bienes - del dominio público están sujetos a la jurisdicción de los po- deres federales. Pero si estuvieren ubicados dentro del terri- torio de algún Estado, será necesario el consentimiento de su legislatura, salvo que se trate de bienes destinados a un ser- vicio público o al uso común, o de los señalados en los artí- culos 2º, fracciones II y IV, y 29 fracciones I al XI y Xiv - referentes a los bienes de uso común) de la Ley General de -- Bienes Nacionales (art. 5º de dicha ley).

Conforme a este artículo los recursos forestales ubicados- en los Estados requerirán para su explotación del consentimi- ento de la legislatura estatal donde se encuentren, porque no son un servicio público o un bien destinado al uso común. Sin embargo, el artículo 27 de la misma ley señala: "Las concesio- nes sobre bienes del dominio directo, cuyo otorgamiento auto- riza el artículo 27 constitucional, se refirán por lo dispues- to en la leyes reglamentarias respectivas." Y la Ley Forestal por su parte, establece en su artículo 4º, "La aplicación de- esta ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.."

Con ello queda claro que la autoridad y administración de- los recursos forestales es de la jurisdicción del Ejecutivo -

Federal; así los Estados y municipios tienen solamente la obligación de intervenir con la inspección, vigilancia y denuncia de los daños causados al medio ambiente por la explotación de los recursos y en la aplicación de las medidas de protección, conservación, fomento y educación que la ley prevé.

Por lo anterior es necesario que se introduzca una adaptación al artículo 5° de la Ley General de Bienes Nacionales, en el sentido de que los recursos naturales del dominio público están sujetos a la jurisdicción federal.

Es evidente, que los recursos forestales sólo pueden ser aprovechados cuando así lo estime conveniente el Ejecutivo Federal, mediante la discrecionalidad que le señalan las leyes; por lo tanto, no pueden ser aprovechados al cumplirse ciertos requisitos que señalan las leyes, ya que de ser así estaríamos frente a una autorización, licencia o permiso.

Con objeto de ayudar al cumplimiento de la ley se constituyó un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, el cual es un órgano de consulta integrado por:

- a) Representantes de la SMARNP, de la SEDESOL y de otras dependencias de la administración pública federal.
- b) Representantes de instituciones académicas y centros de investigación.
- c) Agrupaciones de productores y empresarios.
- d) Organizaciones no gubernamentales de carácter social y privado.

De acuerdo a la ley, participa con su opinión para:

- La revisión de solicitudes para explotación de los recursos
- La creación de zonas y reservas forestales.
- La prevención, control y combate de plagas, enfermedades e

incendios forestales.

- Determinar áreas geográficas para fomentar labores de conservación, protección y restauración.

- La cultura, educación, capacitación e investigación

El Consejo para hacer su trabajo se apoyará en Consejos Regionales que creará la SMARNP, en los que participarán representantes de los gobiernos de los Estados, municipios, ejidos y comunidades (arts. 6, 25, 27, 30, 34, 35 y 41 a 43 de la ley).

c) Enajenación y cesión de los terrenos con autorización forestal

Sobre los terrenos en que se hubiere autorizado una explotación se puede hacer enajenación de propiedad o derechos reales de uso o usufructo, siempre que se informen por el enajenante a la autoridad y al registro forestal. Los nuevos adquirentes tendrán la obligación de seguir cumpliendo con la explotación, a menos que soliciten su cancelación o modificación a la SMARNP, tomando en cuenta las restricciones que la SEDESOL emita (art. 18 de la ley).

Esta restricción es similar a la prohibición de enajenar o ceder derechos de la concesión como lo señala la doctrina y la Ley General de Bienes Nacionales y en caso de realizar estos actos todas las obligaciones y derechos de la concesión pasan al nuevo adquirente. En los recursos forestales aunque la enajenación y cesión se haga de los terrenos, el programa de manejo subsiste y es obligatorio para el adquirente llevarlo a cabo al igual que si se tratará de una concesión.

d) Inventario forestal

La ley regula un Inventario Forestal Nacional en el que se incluye información referente a:

- a) La superficie de recursos forestales en el país;
- b) Los tipos de vegetación forestal y su localización;
- c) El cambio que sufre la vegetación forestal del país;
- d) Las zonas y reservas forestales y los parques nacionales;
- e) Las superficies vedadas.

Sin embargo, falta determinar en el mismo cuales zonas son netamente forestales, en las que no se permita el cambio de uso de suelo para las actividades agrícola o ganadera, y cuales zonas son aptas para llevar a cabo conjuntamente estas actividades. Las regiones netamente forestales serán las que deben conservarse permanentemente arboladas, por ser las protectoras de agua, suelo, fauna y flora silvestre en lugares clave de la República Mexicana, evitándose que se destinen a -- otros usos.

El aprovechamiento de los recursos se amplía al permitir la ley que la SMARNP realice convenios o acuerdos con particulares, permitiéndoles la administración de zonas y reservas forestales, en actividades de investigación, recreativas, deforestación, reforestación o de otra índole, siempre que no comprometan la conservación del área de que se trate. Todos los interesados en trabajar en estas áreas deben otorgar una garantía que asegure el cumplimiento de la protección ecológica.

Creemos que es importante promover estas actividades, porque contribuyen a mejorar la situación económica de los particulares y a aligerar el costo de la conservación ambiental, -

en aquellos lugares en que la vegetación forestal no puede ser talada para uso industrial.

Pasando a otro punto, el transporte y almacenamiento de productos forestales requerirá de documentos que acrediten su procedencia de terrenos autorizados para su explotación. Al igual que quienes realicen actos de transformación o de comercio, deben verificar que provengan de explotaciones autorizadas.

Para aquellos que transporten estos productos y no tengan la factura que compruebe su extracción de lugares concesionados, consideramos que se les debe imponer multas de acuerdo al valor de las cantidades transportadas, o bien, imponerles la sanción de prisión a que hace alusión la Ley General de Bienes Nacionales, de 2 a 12 años.

e) Lagunas de la legislación forestal.

La legislación forestal no regula los créditos financieros, tan necesarios para el desarrollo del sector; los cuales pueden servir para iniciar las explotaciones o cubrir las necesidades que se requieran durante las mismas. También se debe buscar que a esta área se le brinde más presupuesto porque hasta la anterior administración la Secretaría encargada del recurso, le proporcionaba menos del 2% del total de su presupuesto a los programas forestales convirtiendo al área en la más relegada política y presupuestalmente. (9)

Una de las preocupaciones del sector social poseedor de terrenos forestales es el hecho de que la ley no establece el máximo de hectáreas que puede ocupar un terreno a explotarse; ya que en años pasados ésto ha ocasionado que empresarios ---

abarquen grandes extensiones de bosques y selvas monopolizando la industria forestal en unas cuantas manos.

En vista de lo anterior, como uno de los objetivos de la concesión es evitar los monopolios de las actividades de explotación; en la concesión forestal las autoridades verificarían que el otorgamiento de la misma no perjudique a otros concesionarios, asimismo, vigilarían que ninguna persona física o moral explote varias concesiones que estuvieren amparadas por títulos expedidos a su favor o de terceros que legalmente se los hayan transmitido u otorgado la facultad para realizar las explotaciones, en extensiones que en su conjunto superen las 5 mil hectáreas o aquel límite que la administración considere como el adecuado para ser explotado por un particular.

Lo principal es que la ley permita explotar extensiones -- que lleguen a producir comercialmente, pero que no dañen el interés público. Debemos recordar que los recursos forestales pueden ser un factor de desarrollo económico de las zonas rurales del país y no deben ser un instrumento de enriquecimiento particular.

La libre asociación entre el sector social y los inversionistas para aprovechar los recursos, permite que se capitalice y haga competitivo el sector. Únicamente las autoridades deben asegurarse de que las partes estipulen contratos en los que el sector social no sea absorbido por los terceros inversionistas, como ha ocurrido desde el inicio de la industria forestal. En las explotaciones los empresarios podrían aportar la planta, la tecnología (sin cobrarla) y la administración, mientras que el sector social aportaría la tierra y la-

mano de obra.

Por otro lado, es necesario que la ley contemple el aprovechamiento de los desechos forestales; las astillas que se producen en la tala, pueden servir como materia prima para las diferentes industrias del bosque, utilizarse en la agricultura como abono para la tierra, en la ganadería para camas del ganado o como combustible. Incluso en otros países las exportan, cosa que debe imitar nuestro país. El astillado puede realizarse en los caminos de corta cerca del recurso, pues el proceso resulta más barato, la maquinaria muy económica y la producción satisfactoria. "La demanda de estos productos para el año 2000 será de 400 millones de m³ ..." (10) por ello la importancia de su aprovechamiento.

Por lo que hace al fuego, legisla sólo su control; sin embargo, se olvida de que algunas quemas prescritas coadyuban a la protección de especies forestales y en varios aspectos silvícolas. Estas quemas prescritas se pueden llevar a cabo en temporadas de otoño e invierno, siempre que no haya fauna en hibernación y sirven para controlar desperdicios, enfermedades, para preparación de las camas semilleras o en el mejoramiento del hábitat de la fauna silvestre.

Para lograr la forestación y reforestación de las plantaciones se debe contar con árbolitos y semillas de calidad con adaptabilidad para transferirse de un lugar a otro. Algunas ocasiones las plantaciones tienen viveros propios o privados para esta tarea, pero en otras tiene que acudir a los viveros oficiales. Éstos en su mayoría se ubican en las orillas de las zonas urbanas y no tienen un impacto en las plantaciones, ocasionando a su vez que el traslado de las semillas y árboles -

más oneroso. Por otro lado, algunos viveros oficiales carecen de acuerdos y convenios para satisfacer a las plantaciones.

Las millonarias inversiones anuales en los viveros se enfocan principalmente a la producción de árbolitos, de los cuales muy pocos son plantados y menos aún los que llegan a crecer, por eso una parte de las inversiones debe utilizarse para realizar investigaciones sobre el mejoramiento genético de los árboles y semillas.

La producción de los viveros debe incluir especies nativas de cada Estado, sobre todo aquellas que constituyan para los productores una actividad redituable a largo plazo. Con los viveros oficiales de producción masiva se reduciría el costo de producción, se contribuiría a la ecología y se obtendrían ganancias económicas para los Estados, además que se tendría un control en el proceso productivo, desde el empleo de las semillas hasta el momento del traslado de la planta a las plantaciones.

D. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

a) Manifestaciones de Impacto ambiental

La aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, le corresponde al Ejecutivo Federal, por medio de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). A la ley por su extenso nombre la llamaremos "ley ecológica" o "ley".

Primero para llevar a cabo la política ecológica, el Ejecutivo debe observar los siguientes principios:

1. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.
2. Las autoridades y los particulares deben asumir las responsabilidades de la protección del equilibrio ecológico.
3. La responsabilidad del equilibrio ecológico determinará la calidad de vida de las futuras generaciones.
4. La prevención será el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos.
5. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad (art. 15 de la ley).

De acuerdo a lo anterior estos principios se deben aplicar a la explotación de los recursos forestales. Aunque la ley también declarará unos criterios para la protección y aprovechamiento de la fauna y flora silvestre, aplicable a los permisos, autorizaciones y concesiones, los cuales son:

1. La preservación del hábitat natural de las especies de flora y fauna del territorio nacional, así como la vigilancia de sus zonas de reproducción.
2. La protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos.
3. La protección y desarrollo de las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, a fin de recuperar su estabilidad poblacional.
4. El combate del tráfico ilegal de especies.

Como las explotaciones forestales pueden causar desequilibrios ecológicos, se sujetan a una autorización de la SEDESOL la cual en nada perjudica la competencia de la SMARNP.

"Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades, públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos, ... así como cumplir los requisitos que se les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación, ... particularmente las siguientes:

X. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y especies de difícil regeneración, ..." Art. 5° del reglamento de la ley ecológica.

La autorización de la SEDESOL se exige para bosques, selvas tropicales y especies de difícil regeneración, de acuerdo a la ley ecológica; sin embargo, la ley forestal exige dicha autorización para las selvas tropicales, especies de difícil regeneración y áreas naturales protegidas (arts. 29 y 12 de las respectivas leyes).

Examinando lo anterior, la ley forestal no exige dicha autorización para los bosques, y la ley ecológica se olvida de que también en zonas áridas y en terrenos con aptitud preferentemente forestal se hacen aprovechamientos. Con criterios divergentes no puede avanzar el sector forestal; por lo tanto, para no hacer una selección de las áreas que necesitarán autorización de la SEDESOL, se debe regular que sean todas las que necesiten de concesión para su explotación.

La manifestación de impacto ambiental podrá ser general, intermedia o específica, en el caso de los recursos forestales la que se presentará será general y la intermedia o específica, cuando la SEDESOL requiera de información diversa o más precisa.

La manifestación en su modalidad general contendrá la siguiente información:

1. Datos generales de identificación del interesado.
2. La descripción del lugar y superficie del terreno, así como el proyecto de desarrollo de la actividad; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación; los volúmenes de producción previstos; el monto de las inversiones; la clase y cantidad de recursos a aprovecharse; el programa de manejo de residuos y el programa de cese de la actividad.
3. Aspectos generales del medio natural y socioeconómico del área a aprovecharse.
4. Vinculación con las normas y regulaciones sobre el uso del suelo del área correspondiente.
5. Descripción de los impactos ambientales que ocasionará la actividad en sus distintas etapas de desarrollo.
6. Medidas de prevención y mitigación para los impactos ambientales durante las distintas etapas de desarrollo. Art. 10 del reglamento ecológico.

Conforme al art. 16 del reglamento, la SEDESOL, para evaluar las manifestaciones tomará en cuenta:

1. El ordenamiento ecológico.
2. Las declaratorias de áreas naturales protegidas.
3. Los criterios de protección a la flora y fauna silvestres y acuáticas, para los aprovechamientos de recursos naturales.
4. La regulación ecológica de asentamientos humanos.
5. Los reglamentos, normas técnicas y demás ordenamientos de la materia ecológica

Una vez entregada la manifestación, ésta se evaluará por la SEDESOL, quien en 30 días emitirá una de las siguientes resoluciones:

- a) Autorizando la realización de la actividad, en los térmi--nos y condiciones señaladas en la manifestación.
- b) Autorizando la realización de la actividad de manera condicionada a la modificación del proyecto a fin de que se eviten o atenúen los impactos ambientales adversos.
- c) Negando la autorización o requiriendo la presentación de -una manifestación en las modalidades intermedia o específica.

Las autorizaciones que autoricen las actividades deberán -señalar su vigencia correspondiente.

También en la explotación de los recursos se considerarán-los Dictámenes Generales de impacto ambiental que emita la -SEDESOL. Los dictámnes precisarán las medidas de prevención,-mejoramiento, preservación, restauración, control y vigilan--cia que procedan para las regiones, ecosistema territorial o-especie vegetal de que se trate. Asimismo la Secretaría emitirá restricciones de protección ecológica, las cuales serán --aplicables en su caso, a las explotaciones.

Sin embargo, para dictar las restricciones será necesario-que el interesado presente un aviso de acción preliminar a la SEDESOL, quien en 30 días a partir de su presentación dará a-conocer al interesado si existen tales restricciones, de no -existir se podrán realizar las actividades, previa la autori-zación de la SMARNP. En el caso de dictarse restricciónes, éstas se incorporarán al programa de manejo forestal.

Los avisos de acción preliminar, de acuerdo al art. 32 del

reglamento, contendrán:

1. Datos generales de identificación del interesado.
2. Descripción del aprovechamiento.
3. Estudio económico y socioeconómico del área correspondiente.
4. Descripción del impacto ambiental que ocasionaría el aprovechamiento en todas sus etapas.
5. Medidas de prevención y mitigación para el impacto ambiental en todas sus etapas.
6. Programa de recuperación y continuidad de los procesos naturales.

Examinando el contenido de la manifestación y del aviso de acción preliminar, nos damos cuenta de que es el similar; por lo cual no es aceptable realizar dos trámites que persiguen el mismo objetivo; por lo que deben incorporarse ambos documentos en uno, que sería la manifestación de impacto ambiental.

Podría pensarse que la ley ecológica, busca la abstención de explotar los bosques y selvas, pero nada más lejos de la verdad; primero, porque son un recurso renovable que obtendrá mayor importancia, una vez terminados los recursos no renovables como el petróleo, y segundo, su descuido acabaría convirtiéndolos en no renovables, En virtud de la anterior, es evidente que ya no estamos en tiempos de prohibir las explotaciones, ni de imponerles múltiples trámites, sino por el contrario debemos simplificar los trámites buscando proteger e incrementar a los recursos.

Las personas que realizan las manifestaciones de impacto -

ambiental, pueden ser nacionales o extranjeras; se les exige experiencia, aunque no se señala cuanta. Tampoco especifican el grado de estudios requeridos para quienes las hagan, ya sea a nivel técnico o profesional.

A los interesados en prestar los servicios se les resuelve en 15 días después de entregados sus documentos (art. 44 del reglamento).

Es curioso que el régimen ecológico solo cancele el registro de quien realiza estudios de impacto ambiental con información falsa o incorrecta, que conlleve a autorizar explotaciones que dañen el equilibrio ecológico. Creemos, que además de la cancelación, lo ideal sería imponerle una multa igual o mayor al deterioro causado.

Por otra parte, el reglamento señala la cancelación del registro, para quien pierda su capacidad técnica o proporcione información falsa sobre su persona; cosa que no debería suceder porque antes de aceptar la inscripción de una persona, se debe investigar su capacidad y aptitudes (art. 43).

Pero, existe algo más grave en la elaboración de las manifestaciones de impacto ambiental, que es el hecho de que se han convertido en un simple requisito administrativo, que no cumple con su cometido de protección al medio ambiente; principalmente porque las personas físicas o morales que las elaboran sirven a intereses económicos y políticos. Motivo por el cual los estudios presentan información deficiente o tergiversada, de los verdaderos daños que pueden causar las explotaciones al medio ambiente.

Lo anterior, no quiere decir, que toda explotación cause más deterioros que beneficios, pues bien elaborado un estudio

redunda en ganancias económicas, protección al equilibrio ecológico e incremento en la productividad. Para ello es necesario que los encargados en realizar los estudios de impacto ambiental, sean aquellos que realmente están comprometidos con el medio ambiente, como son las organizaciones y asociaciones protectoras del equilibrio ecológico, la UNAM, las universidades estatales y el Instituto Nacional de Ecología (dependiente de la SMARNP). Este último podría ser el encargado de elaborar los estudios de impacto ambiental, siendo corroborados en su contenido por un Cuerpo Consultivo, integrado por las universidades, organizaciones y asociaciones protectoras del medio ambiente, quienes representarían los intereses de la sociedad. Asimismo señalarían las deficiencias de los estudios y los complementarían si fuese necesario.

b) Inspección y vigilancia de los aprovechamientos.

La verificación de las explotaciones se hará mediante visitas de inspección con el personal autorizado por la SEDESOL. En ellas se presentará orden escrita fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará la zona a inspeccionarse, el objeto y alcance de la misma.

En caso de ser necesario el personal autorizado podrá auxiliarse de la fuerza pública para efectuar la visita; independientemente de las sanciones a que haya lugar para las personas que la obstaculicen. Al final se levantará un acta y con base en ella se requerirá al titular de la autorización, para que adopte en su caso las medidas correctivas de urgente aplicación (arts. 161 a 166 de la ley).

Del acta emitida en la inspección, el interesado podrá manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten; una vez desahogadas las pruebas se dictará una resolución, en las que se señalen las medidas para corregir las irregularidades observadas, el plazo para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor el infractor (arts. 164 y 167).

La ley dispone en su artículo 169, que se podrán hacer varios requerimientos a los infractores y en caso de persistir el incumplimiento después de una segunda o posterior inspección se le sancionará con multa o arresto administrativo.

"Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta Ley."

No dudamos de las buenas intenciones de la ley para proteger el equilibrio ecológico, pero no se puede lograr esto con visitas de inspección que únicamente dan a conocer las infracciones del obligado, para después hacerle uno, dos o más requerimientos y si aún después de ésto no cumple sancionarle con multa, suspensión o arresto administrativo, aunque llevetrás de si, ya varias violaciones a la ley.

La SEDESOL esta facultada para verificar "en cualquier momento" el cumplimiento de las normas ecológicas. Sin embargo, esta declaración puede entenderse que suceda cada año, mes o incluso una o dos ocasiones durante la duración de la autori-

zación. Todo lo anterior nos lleva a dudar sobre la eficacia de la vigilancia e inspección que regula la ley ecológica; - en virtud de esto se debe establecer una vigilancia periódica en las explotaciones, la cual podría ser trimestral, para verificar el contenido real de los reportes e informes técnicos de las explotaciones.

No existe un control directo por parte de la SEDESOL, ésta únicamente observa como se lleva a cabo la explotación mediante los informes, los cuales no tienen un análisis profundo.

Finalmente no queda clara la responsabilidad de la SEDESOL de proteger el equilibrio ecológico en las explotaciones.

Consideramos que al personal que vigila se le debe dar un múltiple apoyo y múltiples posibilidades para hacer valer la ley ecológica y forestal, para esto se les debe dar la capacidad necesaria, adiestramiento y el equipo indispensable para las inspecciones. Al personal se le podría seleccionar de acuerdo a las regiones o especies que dominan.

c) Sanciones por incumplimiento

De acuerdo al artículo 64, la SEDESOL podrá solicitar a la autoridad competente, la cancelación o revocación, del permiso o concesión correspondiente, cuando la explotación ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico.

Por su parte, el artículo 100 dispone que: "Los permisos y en general las autorizaciones de aprovechamiento forestal, implican la obligación de hacer un uso racional de ese recurso. Cuando las actividades forestales deterioren gravemente el equilibrio ecológico, la Secretaría promoverá ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la revocación, mo-

dificación o suspensión del permiso o autorización respectivo..."

Como podemos observar los artículos anteriormente expuestos vienen a demostrar que no existe un criterio único para sancionar las faltas hechas a la ley. En el caso del primer artículo, se omiten sanciones que posteriores artículos señalan; por otra parte, regula acertadamente que las sanciones podrán imponerse en aquellas explotaciones capaces de ocasionar deterioros al equilibrio ecológico. El segundo artículo, olvida que también se otorgan concesiones para los recursos naturales; por otro lado, la ley forestal no contempla a la modificación como una sanción.

Así las cosas, lo mejor es adecuar el artículo 100, para una correcta explotación forestal, quedando de la siguiente forma:

"Las autorizaciones, permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, implican la obligación de hacer un uso racional de ese recurso. Cuando las actividades forestales deterioren gravemente el equilibrio ecológico, la Secretaría promoverá ante la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca la suspensión o revocación de la autorización, permiso o concesión respectiva. De igual manera procederá cuando un aprovechamiento pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico."

Una o más de las sanciones a que se hace acreedor un infractor de la ley, son las siguientes:

1. Multa por el equivalente de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el D.F. en el momento de imponer la sanción;

2. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, y
3. Arresto administrativo hasta por 36 horas. (Artículo 171 de la ley).

Pero el artículo 47 fracción III, del reglamento agrega - otra sanción:

4. Suspensión o revocación de la autorización en materia de - impacto ambiental.

Si subsisten las infracciones una vez vencido el plazo para subsanarlas, la autoridad podrá imponer multas por cada -- día que transcurra, sin que el total de ellas exceda de 20 -- mil días de salario mínimo general vigente en el D.F. En caso de reincidencia la multa será hasta por dos veces el monto - originalmente impuesto, sin exceder el doble del máximo permitido; además de la clausura definitiva (arts. 171 de la ley y 47 del reglamento).

Sin embargo, la ley permite a la Secretaría que revoque o modifique la sanción impuesta, al infractor que solucione la causa que dio origen al desequilibrio ecológico (art. 47, párrafo último, del reglamento). Nosotros nos preguntamos ¿podrá alguien que causó un deterioro al medio ambiente reponer las cosas a su estado natural?

Finalmente, en cuanto a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a la ley, se considerarán:

1. La gravedad de la infracción tomando en cuenta el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos.
2. Las condiciones económicas del infractor, y
3. La reincidencia (art. 173 de la ley).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) MADRAZO AGUILERA, VIRGINIA, "Tierra de Promisión", Rev. - CAYUCO Tabasco, septiembre de 1993, núm. 7, p.4.
- 2) ROMERO QUINTANA, FERNANDO, La Política y la Administra--- ción Forestal en México, Ed. Colegio de Postgraduados, -- Montecillo, Estado de México, 1992, p. 189.
- 3) DELGADILLO GUTIERREZ, HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, MANUEL, Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso, Ed.-- Limusa-Noriega, 2a reimpr., México, 1994, p. 76.
- 4) Pequeño Larousse, Diccionario Enciclopédico, García-Pela- yo y Gross, Ed. Noguer, Barcelona, 1975, p. 882.
- 5) D.O.F. 13-V-1994, SEDESOL, Norma Oficial Mexicana para mi- tigar los efectos adversos ocasionados en los suelos y - cuerpos de agua por el aprovechamiento forestal, p. 1-5.
- 6) D.O.F. 13-V-1994, SEDESOL, Norma Oficial Mexicana para mi- tigar los efectos adversos ocasionadps en la flora y fau- na silvestre por el aprovechamiento forestal, p. 5-8.
- 7) D.O.F. 13-IV-1994, segunda sección, SARH, Norma Oficial - Mexicana para el aprovechamiento, transporte y almacena-- miento de tierra de monte, p. 45-48. Además, D.O.F. 20-V- 1994, SARH, Norma Oficial Mexicana para realizar el apro- vechamiento, transporte y almacenamiento de hongos, p. 13
- 8) D.O.F. 13-IV-1994, segunda sección, SARH, Norma Oficial - Mexicana para el aprovechamiento, transporte y almacena-- miento de musgo, heno y doradilla, p. 36-39.
D.O.F. 13-IV-1994, segunda sección, SARH, N.O.M. para rea- lizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de- ramas, hojas o pencas, flores, frutos y semillas de vege-

- tación forestal, p. 40-44.,
D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal, p. 6-9;
D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma de vegetación forestal, p. 9-11;
D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para el aprovechamiento, - transporte y almacenamiento de hongos, p. 11-13;
D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para el aprovechamiento, - transporte y almacenamiento de raíces y rizomas de vegetación forestal, p. 6-10;
D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para el aprovechamiento, - transporte y almacenamiento de látex de vegetación forestal, p. 11-14;
D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para el aprovechamiento, - transporte y almacenamiento de cogollos de vegetación forestal para la obtención de ixtles, p. 15-18.
- 9) QUADRI DE LA TORRE, GABRIEL, "Tragedia Forestal y Nueva - Legislación", El Nacional, México, D.F. 14 de noviembre - de 1992, secc. vida pública (ecología), p. 10.
 - 10) Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. I, Ed. SARH, - México, s.f., p. 505.

CAPÍTULO CUARTO

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES

A. PRESENTACION DE LA SOLICITUD.

a) Título de propiedad

Como antes de indicó, para obtener una concesión es necesario que el interesado presente una solicitud a la autoridad correspondiente, quien haciendo un análisis de la misma, establecerá si procede otorgar o no la concesión. Análisis en el que debe verificar que el posible concesionario cumpla con los requisitos exigidos legalmente, así como, con la satisfacción del interés general; que en el caso de los recursos forestales será principalmente la protección del equilibrio ecológico.

La persona física o moral que pretenda realizar aprovechamientos de recursos forestales, en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, dentro del territorio nacional deberá presentar en original y dos copias ante la SMARNP, la solicitud acompañada de los siguientes documentos:

1. El título de propiedad;
2. El programa de manejo forestal; y
3. En su caso, autorización de la Secretaría de Desarrollo Social.

La solicitud deberá especificar el tipo de autorización deseada, el nombre, denominación o razón social, domicilio fis-

cal y registro federal de contribuyentes del solicitante (artículo 8° del reglamento forestal).

El solicitante deberá presentar copia certificada de las escrituras de propiedad del terreno o terrenos objeto de la solicitud, inscritas o en proceso de inscripción en el Registro Público de la Propiedad del Estado de que se trate o en el Registro Agrario Nacional, según corresponda; o bien, del documento que acredite su posesión o, en su caso, copia certificada del documento en que conste el derecho para realizar las actividades de explotación mismo que deberá tener una vigencia igual o mayor a la establecida para el programa de manejo forestal respectivo.

En el caso de solicitudes de autorización para aprovechamientos especiales, o de forestación y reforestación solamente se requerirá copia simple de la documentación.

b) Programa de manejo y conservación forestal

Primeramente los programas de manejo forestal, conforme al artículo 9 del reglamento podrán ser para aprovechamiento de recursos forestales maderables, o de forestación y reforestación; los aprovechamientos maderables, a su vez se dividirán en:

1. Persistentes. En los que se planea el aprovechamiento permanente;
2. De contingencia. En los que se extraiga arbolado muerto por plagas, enfermedades, incendios o fenómenos meteorológicos, y
3. Especiales. En los que se extraiga arbolado; en terrenos de aptitud preferentemente forestal; en proyectos de recrea-

ción e investigación; o para satisfacer necesidades del medio rural, siempre que no tengan fines comerciales.

Por otro lado, también requerirán de la presentación del título de propiedad y un programa de manejo, los aprovechamientos de leña para uso doméstico. (1)

A nuestro modo de ver, las explotaciones forestales maderas de tipo persistente, por el objeto que persiguen requieren de una concesión; al igual que las explotaciones especiales, en las que se extraiga arbolado, en proyectos de recreación y de investigación. Mientras aquellas explotaciones que satisfagan necesidades del medio rural y las de contingencia, no las requieren por el uso y vigencia breve que tendrán sus respectivos programas de manejo.

Por lo que hace, a los aprovechamientos de forestación y reforestación, también requerirán de concesión, siempre que contemplen en los programas de manejo su explotación comercial.

La evaluación, elaboración y dirección de la ejecución técnica de los programas de manejo, correrá a cargo de personas físicas o morales (servicio técnico forestal), inscritas en el Registro Forestal Nacional. Estas personas, junto con los titulares de los aprovechamientos, serán responsables de que los programas se cumplan conforme a las normas legales. Salvo para aquellos que no cuenten con la capacidad económica suficiente o por el reducido tamaño de sus terrenos, no puedan contratar los servicios técnicos privados, la SMARNP les proporcionará asesoría técnica, para la elaboración y ejecución de los programas de manejo, de los cuales serán responsables de su cumplimiento (arts. 23 y 24 de la ley forestal).

Los artículos que regulan el contenido de los programas de manejo forestal, son el 12 de la ley forestal y el 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de su respectivo reglamento. Los programas de manejo deberán incluir generalmente la información siguiente:

1. Objetivos generales, vigencia y caducidad de la información;
2. Ubicación y cuantificación de las superficies del predio o predios;
3. Características físicas y biológicas generales incluyendo clima, suelo, topografía, hidrología, vegetación y especies dominantes de flora y fauna silvestre;
4. Estudio dasométrico, consistente en un listado de las especies por aprovechar, el porcentaje de coberturas de copas, la estimación de volúmenes y la productividad en incrementos maderables anuales, en metros cúbicos por hectárea, de las superficies por aprovechar, así como los métodos utilizados para realizar dicha estimación.

El estudio además, se acompañará con un plano de escala mínima de 1: 50,000, en el que se ubiquen, en su caso, los tipos de vegetación forestal y la clasificación de las superficies destinadas para conservación, producción o restauración.

Antes de pasar adelante, debemos señalar como se integran las superficies a que se refiere este punto:

I. Superficies de conservación.

- a) Áreas naturales protegidas;
- b) Superficie para conservación y protección del habitat de flora y fauna silvestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y sujetas a protección especial;

- c) Franjas protectoras de las orillas de cauces y cuerpos de agua;
- d) Superficies con pendientes mayores al 100%;
- e) Superficies por arriba de los 3,600 metros sobre el nivel del mar; y
- f) Superficies con vegetación manglar.

II. Superficies de producción: Aquellas en las que puede llevarse a cabo un aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

III. Superficies de restauración: Aquellas que requieren de rehabilitación por alteraciones en la vegetación forestal y la productividad del suelo.

El estudio dasométrico se exceptuará para los aprovechamientos de contingencia o especiales, únicamente se presentará una justificación de las actividades de remoción y una estimación de los volúmenes a aprovechar.

5. Descripción de los sistemas silvícolas que incluirá: la duración del turno; las actividades de preparación del sitio para fomentar la regeneración; el tipo, forma y periodicidad de los tratamientos intermedios; el tipo y forma de cortas de regeneración o cosecha, la densidad residual después de cada tratamiento; los procedimientos de extracción de productos; un plano de ubicación de los tratamientos por aplicar durante la vigencia del programa; y las medidas para manejar los residuos del aprovechamiento.

En cuanto a la regeneración o repoblación de los bosques y selvas, se debe estudiar cual es el método más adecuado para aplicarse a este fin. Decimos lo anterior, porque a los bosques de coníferas se ha aplicado el método mexicano de ordena

ción, en el cual para la regeneración se siembran 540 árbolitos por hectárea, número congruente con este método; sin embargo, no es el conveniente para la regeneración de los bosques de coníferas, debido a que en estos mismos se ha utilizado el método de desarrollo silvícola que permite sembrar para la regeneración 4,000 árbolitos por hectárea, número adecuado para obtener nuevos bosques más densos y productivos. (2)

En los aprovechamientos de contingencia o especiales, la descripción se delimitará a los sistemas de corta que se utilizarán, las medidas para manejar los residuos y tratándose de los aprovechamientos de contingencia, las acciones para recuperar las superficies afectadas.

6. Medidas para conservar y proteger el habitat existente de las especies y subespecies de flora y fauna en peligro de extinción, amenazadas, raras y sujetas a protección especial.

7. Infraestructura disponible y las acciones específicas para prevenir, controlar y combatir incendios, plagas o enfermedades forestales.

8. Medidas para prevenir y mitigar impactos ambientales durante las distintas etapas de desarrollo del programa, incluyendo a aquellas en caso de interrupción o terminación del mismo.

Es indudable que dentro del terreno a explotarse se encuentren especies vegetales raras, amenazadas, con protección especial o en peligro de extinción y que una vez comenzada la explotación se tengan que cortar, por lo tanto, consideramos que se regule para el titular del programa, el que recolecte a estas plantas, para que los encargados de viveros, reservas ecológicas y jardines botánicos las recojan, encargándose de-

su siembra, investigación y desarrollo. Claro que para lograr lo es indispensable que en cada Estado se creen áreas de reserva o lugares similares. Lo mismo se puede hacer en el caso de la fauna, la que se llevaría a parques ecológicos, zoológicos o lugares donde la atiendan.

9. Compromiso de reforestar y realizar tratamientos complementarios indicando la densidad de regeneración mínima y el tamaño máximo de claro, que aseguren una regeneración adecuada -- despues de las cortas, en un período no mayor de 5 años.

Los compromisos de reforestar deben ser permanentes, desde el inicio hasta el final de la concesión, para asegurar la futura permanencia de bosques y selvas.

10. Planeación de la infraestructura para extraer y transportar las materias primas forestales, la ubicación de las obras en planos y las técnicas de construcción y mantenimiento que se usarán para reducir los impactos ambientales.

11. Nombre y número del registro forestal de la persona física o moral que formuló el programa, así como de aquella que será responsable de dirigirlo, y

12. En su caso, el medio propuesto para el marcaeo de la madera en rollo.

Para los programas de manejo de aprovechamientos forestales no maderables con fin comercial, se exigiría similar información.

Insistimos en que es necesario dejar una parte del área a explotarse libre de cortas, aunque no se encuentren en ellas especies de flora y fauna en peligro de extinción, amenazadas o con protección especial, pues el hecho de que no aparezcan dentro de estas categorías, no garantiza su estabilidad y per

manencia.

Del mismo modo que las manifestaciones de impacto, se realizan por particulares, los programas de manejo también; por lo que reciben la misma crítica, de no ser trabajos serios. - Los particulares se mueven más por intereses propios que por intereses sociales. En cuanto a la ejecución de los programas se ven comprometidos a entregar informes de su estricto cumplimiento, aunque en realidad no se cumplan, ya que de no hacerlo pierden su fuente de trabajo; además tienen la oportunidad de actuar así, porque las autoridades de la SEDESOL y de la SMARNP no se preocupan por acudir a las plantaciones forestales periódicamente, para verificar el real cumplimiento del programa de manejo. La solución sería que los programas de manejo se elaboren por el Instituto Nacional de Ecología y el Cuerpo Consultivo, al igual que como lo sugerimos en las manifestaciones de impacto ambiental.

Pero también, en elaboración de los programas, coadyuvarían los Consejos Regionales (dependientes del Consejo Técnico Consultivo Nacional), cuando ubiere dudas sobre las dispersiones de la fauna, la flora del lugar, los suelos o la hidrología; no olvidemos que los propietarios, comuneros y ejidatarios conocen más a su tierra que aquellas personas que nunca han vivido en esos lugares.

La ventaja de que los programas, sean elaborados por el Instituto Nacional de Ecología y el Cuerpo Consultivo, será su realización rápida, pues ya tendrán el previo conocimiento de los lugares a explotarse, por haber elaborado también las manifestaciones de impacto. Otro beneficio será que las solicitudes de concesión se resolverán en menor tiempo por la ga-

rantía de que los programas serán trabajos serios que no comprometan los ecosistemas.

Únicamente los interesados pagarían por la elaboración de los programas y de las manifestaciones al Instituto Nacional de Ecología, en vez de hacerlo a los particulares. Las ganancias obtenidas se destinarían al establecimiento de viveros, jardines botánicos, e investigaciones tecnológicas y de mejoramiento productivo, así como a la publicidad de los productos forestales.

Para integrar el Cuerpo Consultivo que propónemos, ya existen diversas organizaciones, sociedades, asociaciones y universidades, a nivel nacional y estatal, entre las que se encuentran:

- Asociación Mexicana de Orquideología, A.C.;
- Consejo Internacional de la Preservación de las Aves- Sección Mexicana;
- Grupo de los 100;
- Instituto de Ecología, A.C.;
- Naturalia, A.C.;
- Sociedad Mexicana de Cactología, A.C.;
- Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.;
- Centro Ecológico de Sonora;
- Centro de Investigaciones de Quintana Roo;
- Centro para el Estudio de las Aves Tropicales;
- Centro Regional para Estudios de Zonas Áridas y Semiáridas; etc.

Y en relación a los centros escolares universitarios que cuentan con áreas para el estudio de flora y fauna mexicanas, podrían participar en el Cuerpo Consultivo los siguientes:

- Universidad Nacional Autónoma de México;
- Universidad Autónoma de Campeche;
- Universidad Autónoma de Chapingo;
- Universidad Autónoma del Estado de México;
- Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa;
- Universidad Autónoma de Tamaulipas;
- Universidad de Guadalajara;
- Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo;
- Universidad Veracruzana;
- Instituto Politécnico Nacional;
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Querétaro; etc.

Pasando a otro punto, las modificaciones y cancelación de los programas, serán autorizados por la SMARNP, pero en cuanto a las modificaciones la SEDESOL determinará si tienen restricciones aplicables.

c) Autorización de la Secretaría de Desarrollo Social

Quando hablamos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, indicamos la participación de la SEDESOL en los aprovechamientos forestales, la cual es el estudio principalmente el impacto negativo de las actividades de explotación forestal para tomar medidas tendientes a evitarlas o disminuirlas. La actuación de ella, con actos reglamentados y no con actos discrecionales, le permiten no interrumpir sus funciones administrativas y satisfacer las necesidades públicas. De acuerdo a esta característica negará la autorización a todo aprovechamiento que pueda causar daños al

equilibrio ecológico, no importando el poder económico que sustente el interesado o su nombre.

Fundamentan la participación de la SEDESOL en los aprovechamientos forestales, los artículos quintos de la ley ecológica y de su reglamento. Una vez estudiado el impacto negativo en la manifestación de impacto ambiental y autorizada la explotación, la Secretaría esta encargada de vigilar e inspeccionar el cumplimiento de dicha manifestación, la cual es incorporada al programa de manejo, documento bajo el que se desarrolla la explotación.

Aunque la SEDESOL para autorizar la explotación solamente se basa en analizar la información que se le presenta en la manifestación. Nosotros opinamos, que la Secretaría, no tiene porque limitarse a la información que le exhiba el solicitante, ya que puede si lo estima conveniente realizar oficiosamente las investigaciones y estudios que resulten útiles, antes de decidir si otorga o no la autorización.

Con base en el artículo 12, fracción III de la ley forestal, la solicitud para explotar recursos forestales de selvas tropicales, de especies de difícil regeneración y de áreas naturales protegidas, se debe acompañar de la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social. La autorización garantizará los menores deterioros al hábitat y a las especies de flora y fauna en peligro de extinción, raras, amenazadas o con protección especial, que se encuentren dentro de las explotaciones; así como también asegurará la continuidad de la capacidad acuífera y nutrientes de la tierra.

Conforme al artículo, tanto en las explotaciones de bosques, como en los de recursos forestales no maderables, la --

SEDESOL no tendrá participación alguna; sin embargo, recordemos que el reglamento ecológico sí considera a los bosques.

Además las Normas Oficiales, establecen que los terrenos forestales donde existan especies y subespecies de flora en peligro de extinción, amenazada, rara o sujeta a protección especial no podrán incorporarse a explotaciones a menos que exista un dictámen específico de la SEDESOL que lo permita.

Por otro lado, en las áreas naturales protegidas, la explotación de los recursos no maderables se supeditará a una autorización que en materia de impacto ambiental emita la SEDESOL (art. 31, del reglamento ecológico).

Nosotros estimamos que para todo aprovechamiento forestal debe presentarse un estudio de impacto ambiental, pues toda clase vegetal es susceptible de verse afectada sin un manejo adecuado y aún más la nuestra que en su mayoría es endémica y no ha sido descubierta en su totalidad. La ley forestal, previendo esta situación únicamente dispone en su artículo 13, lo siguiente:

"Tratándose de aprovechamientos forestales que no requieran de la autorización a que se refiere la fracción III del artículo 12, la Secretaría enviará copia del programa de manejo a la Secretaría de Desarrollo Social, para que dentro de los diez días hábiles siguientes determine, en su caso, las restricciones de protección ecológica aplicables. Si transcurrido el plazo señalado, la Secretaría de Desarrollo Social no hubiere comunicado las restricciones aplicables, se entendera que no existen restricciones adicionales a las previstas en el programa de manejo."

De acuerdo a este artículo, todos los programas de manejo-

presentados a la SMARNP se darán a conocer a la SEDESOL, para que en su caso emita las restricciones aplicables a esos programas.

B. RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS - NATURALES Y PESCA.

La SMARNP debe resolver las solicitudes de autorización de - aprovechamiento de recursos forestales dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para resolver las solicitudes la SMARNP debe tomar en cuenta varios factores, tales como las restricciones que la SEDESOL haga al programa de manejo, así como, los dictámenes generales de impacto ambiental que ésta emita; los beneficios económicos y sociales para la región; las normas oficiales aplicables a las explotaciones; vedas; las reservas y áreas naturales protegidas; en suma las disposiciones forestales y ecológicas.

Sin embargo, creemos conveniente que la SMARNP, antes de emitir sus resoluciones, debe en caso de considerarlo necesario, realizar investigaciones y estudios acerca de la información que se le presente en la solicitud.

Si la información o documentación presentada a la autoridad es incompleta, ésta requerirá a los solicitantes dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de presentación, para que la proporcionen y una vez presentada comenzará a correr el plazo para que resuelva la SMARNP (art. 13 de la ley forestal).

En caso de que la SMARNP niegue la autorización solicitada

los interesados afectados podrán recurrir la decisión dentro de los 15 días hábiles a partir de que se les notifique la negativa.

Una vez interpuesto el recurso, la Secretaría turnará el expediente al Consejo Nacional en los casos que las solicitudes de aprovechamientos forestales maderables excedan a las cinco mil hectáreas y tratándose de aprovechamientos de forestación o reforestación cuando las superficies excedan a las mil hectáreas; en los demás casos que la superficie sea menor la Secretaría turnará el expediente al Consejo Regional. El Consejo correspondiente emitirá su opinión en un plazo no mayor a 15 días y la enviará a la SMARNP para que emita su resolución definitiva dentro de los 10 siguientes días hábiles -- (art. 14 de la ley forestal y 16, 78 y 79 del reglamento).

El hecho de presentar una solicitud a la autoridad para que haga un análisis del cumplimiento de los requisitos administrativos y sobre el beneficio social que acarrearía la explotación, es plicable a la figura jurídica de la concesión por un lado. Por el otro, aunque el solicitante cumpla con todos los requisitos administrativos no le garantiza el otorgamiento de la autorización (concesión), porque no tiene un derecho preexistente; pues si la autoridad al estudiar el programa de manejo (requisito administrativo) detecta deficiencias que vayan en contra del equilibrio ecológico o que dañen a la salud social, negará dicha autorización.

La autoridad tiene la discrecionalidad para aceptar o rechazar la solicitud, tomando como base las necesidades públicas, pues en ciertos lugares aunque las explotaciones causen el mínimo de daños, la autoridad tendrá que aceptar la explo-

tación del recurso, si con ella crean beneficios sociales, tales como trabajo, infraestructura, etc. Por otro lado, la rechazará si con la explotación se pudieran causar graves e irreversibles daños al equilibrio ecológico, aunque signifique una grande fuente de trabajo. Nada dentro de la administración debe tener más cuidado que el otorgamiento de una concesión, porque de ella nace un derecho, y como nos dice el jurista Teodosio Lares, "Mientras más importante sea el objeto de la concesión mas debe procurar la administración que el mas digno sea el que obtenga este favor...El exámen de todas las circunstancias en que se encuentran los que solicitan las concesiones el de los medios con que cuentan para llevar al cabo las empresas que acometen, su utilidad y conveniencia, son otros tantos puntos difíciles y delicados en que debe fijar su consideración la autoridad administrativa." (3)

C. RESOLUCIÓN O CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES

Aunque la legislación forestal llama autorización o permiso de aprovechamiento forestal a la figura que permite el uso y explotación forestal es esencialmente una concesión, pues reúne todas las características de ésta, desde la solicitud, la revisión periódica de la autoridad, los derechos y obligaciones del interesado, las causas de sanción que motivan la suspensión o revocación, así como la vigencia; todo esto señalado en un estudio previo que la misma autoridad debe aprobar para conceder y llevar a cabo el aprovechamiento.

Como se recordará, al estudiar la naturaleza jurídica de -

la concesión hablamos de 3 elementos, un acto contractual, un acto reglamentario y un acto condición. Estos actos se presentan en la autorización forestal como veremos a continuación:

- El acto contractual lo observamos en esta figura al presentar el interesado en el programa de manejo, una serie de datos relacionados con el aprovechamiento, como son las cantidades a explotar, la duración de la autorización y en ciertos casos las especies a aprovecharse, puntos en los cuales la autoridad administrativa no interviene, pues éstos significan el atractivo financiero por el que el interesado explota a los recursos.

- En cuanto al acto reglamentario, éste se presenta dentro de la autorización forestal en su organización y funcionamiento; desde la forma en que la ley señala como se realizarán las explotaciones, hasta su vigilancia, mediante los informes y las inspecciones o auditorías.

- Por último, el acto condición se aprecia en la autorización forestal, al poder el interesado en nombre del Estado ocupando tierras nacionales o expropiando las necesarias para llevar a cabo el aprovechamiento del recurso.

Sin embargo, dentro de la autorización forestal no se lleva una adecuada vigilancia de los aprovechamientos; característica que la aleja de la concesión, porque en las autorizaciones el Estado no tiene la obligación de proteger el bien de la Nación como la tiene en las concesiones, en que debe proteger el recurso por causas de interés general.

Ahora bien, estudiada la solicitud, para explotar los recursos forestales, por la autoridad y satisfechos los requisitos legales e interés general se extenderá el título de con-

cesión a favor del solicitante, sin perjuicio de tercero.

El programa de manejo aprobado quedará inserto en el título de concesión y su ejecución formará parte de las obligaciones del concesionario. La concesión además, deberá incluir:

1. El nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes del titular;
2. Nombre en su caso, del predio o predios correspondientes;
3. La vigencia que permita cumplir con los objetivos del programa de manejo;
4. Restricciones de protección ecológica adicionales que, en su caso, haya emitido la Secretaría de Desarrollo Social;
5. Perioricidad con que se deban rendir informes a la Secretaría.

De acuerdo al reglamento de la ley forestal, la perioricidad con que se deben presentar los informes sobre el desarrollo del programa de manejo, no podrá ser menor a 6 meses tratándose de los aprovechamientos de forestación o reforestación, y en el caso de los aprovechamientos maderables se presentará un informe bimestral de los volúmenes de madera extraídos (art. 14, frac. V).

Una vez recibidos los informes, la SMARNP remitirá una copia de ellos a la SEDESOL en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que los reciba (art. 15 del reglamento forestal).

Estimamos necesario que una vez presentados los informes - por el concesionario, la autoridad responsable pase a verificar en las zonas de aprovechamiento el contenido de dichos informes.

6. En su caso, el medio autorizado para el marqueo de la made

ra y la clave correspondiente.

Todo titular de una concesión tiene derechos, así el de una de recursos forestales tendrá los siguientes:

1. Explotar, usar o aprovechar los recursos forestales nacionales regulados en la Ley Forestal, su Reglamento y en las Normas Oficiales Mexicanas;
2. Realizar a su costa las obras o trabajos necesarios para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento de los recursos forestales, en los términos de la ley forestal y su reglamento;
3. Obtener la constitución de servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos forestales;
4. Expropiar los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos forestales, tratándose de actividades encaminadas a la investigación, desarrollo y conservación de especies forestales raras, amenazadas, con protección especial o en peligro de extinción, principalmente de las endémicas;
5. Transmitir los derechos del título o títulos de concesión que tenga, ajustándose a lo establecido por la ley forestal y su reglamento;
6. Renunciar a la concesión y a los derechos que de ella derivan;
7. Solicitar correcciones administrativas o duplicado de su título o títulos;
8. Obtener prorróga del título por igual término de vigencia;
9. Los demás que le otorguen las leyes y el título respectivo.

vo. (4)

Desde luego, el titular de la concesión se hará acreedor de más obligaciones como las de:

1. Enterar los gravámenes fiscales que correspondan;
2. Ejecutar las actividades e inversiones dentro de los plazos fijados por la ley y el título respectivo. Así como, comprobar ante la SMARNP que se han ejecutado dichas actividades e inversiones;
3. Informar de las actividades principales que se ejecuten o de las que pretendan ejecutarse;
4. Informar sobre la producción, beneficio y destino de los recursos forestales;
5. Ajustarse a las normas oficiales mexicanas, aplicables a los recursos forestales;
6. Informar sobre los estados económicos y contables del lugar en donde se realice el aprovechamiento (plantación comercial, recreativa, turística o de investigación);
7. Informar sobre circunstancias propias del titular de la concesión que afecten la producción o economía del aprovechamiento;
8. En el caso de concesión para actividades de investigación, el entregar un informe de los resultados obtenidos;
9. Permitir al personal autorizado de la SMARNP la inspección o auditoría de los aprovechamientos;
10. Realizar la explotación de manera que no exista desperdicio de los recursos forestales económicamente aprovechables;
11. Mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones, maquinaria y equipo que se utilicé en la explotación;
12. Dar aviso dentro de un plazo no mayor a 5 días a la ---

SMARNP de la suspensión temporal de las actividades de explotación y de las causas que hayan dado lugar a la suspensión.- No retirar las instalaciones durante la suspensión, procurar su conservación y hacer las actividades necesarias para reanudar el aprovechamiento;

13. Dar aviso a la autoridad cuando se sustituya al responsable de dirigir la ejecución del programa de manejo, en un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de que se realice la sustitución. A partir de ese momento, el sustituto asumirá las responsabilidades respectivas;

14. Sujetarse a las normas de seguridad que dicten las leyes ecológica y del trabajo, y

15. Las demás obligaciones que juzgue necesarias la Secretaría. (5)

Respecto de la redacción del artículo que establecería la explotación, aprovechamiento y uso de los recursos forestales en la ley forestal, por medio de la concesión, la estimamos de la siguiente forma:

"La explotación, uso o aprovechamiento de los recursos forestales nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y su reglamento".

Es evidente, que la figura de la concesión, además de aperturas de trabajo, le permite allegarse al Estado inversiones fuertes, con la garantía de que los concesionarios son solventes y no se llevarán su capital invertido, por un simple capricho ya que se ven obligados a dar seguimiento a la conce--

sión o de lo contrario verán perdidos sus derechos y bienes - objeto de la concesión, en favor de la Federación.

Por otro lado, al elaborar el Instituto Nacional de Ecología las manifestaciones de impacto ambiental, serían entregadas a las autoridades correspondientes de la SEDESOL, para - que autoricen en su caso las explotaciones.

En caso de ser autorizada la manifestación de impacto ambiental, el interesado acudiría al Instituto Nacional de Ecología, para que le elaboren el respectivo programa de manejo, que una vez hecho sería presentado a la SMARNP con los demás - documentos (título de propiedad y manifestación de impacto) - para solicitar la concesión de explotación forestal.

A la solicitud, en caso de ser aceptada, la autoridad le - integraría aquellas obligaciones y derechos que considere con - sidere convenientes para realizar las explotaciones.

Relacionado con lo anterior, aunque el Instituto Nacional - de Ecología elabore las manifestaciones de impacto ambiental, esto no afecta la competencia de la SEDESOL, pues al contra - rio se vería disminuida en la presión de trabajo, al no tener que escoger y vigilar a las personas que se encarguen de elab - orar las manifestaciones.

Es necesario recordar además, que el Instituto Nacional - de Ecología, era un organismo dependiente de la SEDESOL, pero a partir de diciembre de 1994 pasó a formar parte de la --- SMARNP, para coadyuvarla en sus funciones de protección a los recursos naturales. El Instituto, realiza sus funciones a tra - vés de Direcciones, de las cuales sugerimos que la Dirección - General de Conservación y aprovechamiento Ecológico de Recur - sos Naturales o la Dirección General de Planeación Ecológica,

podrían ser las encargadas de elaborar las manifestaciones de impacto y los programas de manejo.

Tampoco la participación del Instituto, en la elaboración de los programas de manejo afectará la competencia de la SMARNP en la aceptación o rechazo de la concesión forestal, puesto que como ya mencionamos, la Secretaría se limitará al estudio integral de lo que se le presente, además de poder incorporar otros derechos y obligaciones distintos de los contenidos en la manifestación de impacto y programa de manejo.

Finalmente, la concesión entrará en vigor después de haberse notificado a la persona interesada remitiéndole el título respectivo. Pero, en caso de negativa, el interesado podrá interponer el recurso de revocación dentro de los 15 días siguientes a la notificación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 79 del reglamento forestal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) D.O.F. 13-IV-1994, segunda sección, SARH, N.O.M., para -- realizar aprovechamientos de leña para uso doméstico, p.- 35 y 36.
- 2) Inventario Forestal de Gran Visión, Ed. Subsecretaría Forestal y de la Fauna Silvestre, México, 1991, p. 24.
- 3) LARES, TEODOSIO, Lecciones de Derecho Administrativo, Ed. UNAM-Melo, 1a reimpr., México, 1978, p. 77.
- 4) Ley Federal de Aguas, Ed. Porrúa, 14 ed., México, 1991,- art. 28.
- 5) Ley Federal de Aguas, Ibídem, art.29; Legislación Minera, Ed. Porrúa, 21 ed., México, 1992, p. 26-37 y D.O.F. 21-II -1994, segunda sección, Reglamento de la Ley Forestal, p. 9.

CAPÍTULO QUINTO

EJECUCIÓN DEL PERMISO O CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES

A. DEL APROVECHAMIENTO BAJO UN CONTROL AMBIENTAL.

"Nos atribuyen (a los ecólogos) visiones románticas de los recursos. Nos achacan que nos oponemos a que éstos se toquen y que quisiéramos mantenerlos en 'cajitas de cristal'. Esto es totalmente falso, nosotros sabemos que la mejor manera de protegerlos es explotándolos adecuadamente." (1) Manuel Maass.

Como se ve, de una fecha atrás los principales oponentes a que el recurso se explotara, han tomado conciencia de que no es la solución prudente, ya que puede incluso llegar a ser la más improductiva. Por lo tanto, en la actualidad no debemos buscar un proteccionismo irracional, sino por el contrario fomentar el desarrollo del sector forestal para competir con nuestros productos y servicios derivados de él, en el mercado internacional. Primeramente, es necesario promover las plantaciones comerciales indispensables para la industria forestal.

Lo que se busca con la concesión es utilizar racionalmente los recursos forestales, por quienes intervienen en su explotación, no solamente talar y deteriorar grandes zonas, para después dejarlas abandonadas. Muchos son los que se han enriquecido a costa de nuestros bosques y selvas, pero muy pocos son los que han sido sancionados por su destrucción. Los efectos negativos al ambiente se están dando y aumentan cada día; por esta razón se deben tomar medidas que detengan la defores

tación, pero que a la vez rescaten áreas que todavía se pueden incorporar a las actividades forestales.

Si bien es cierto, que la atmósfera (lluvia, polvo, descargas eléctricas) aporta algunos nutrientes a los suelos, también, es verdad que se desgastan otros en la extracción, los cuales no son aportados por la atmósfera, sino por la misma naturaleza del suelo o por la mano del hombre. Por otro lado, quienes explotan el recurso tienen el deber de cuidar a la fauna, principalmente porque aporta en gran parte los nutrientes perdidos después de las talas.

Para el crecimiento vegetal se requieren de 16 elementos, 11 son aportados por el suelo (P) fósforo, (K) potasio, (Ca) calcio, (Mg) magnesio, (Cu) cobre, (Zn) zinc, (B) boro, (Fe) hierro, (Mn) manganeso, (Mo) molibdeno, (N) nitrógeno; y los 5 restantes (C) carbono, (H) hidrógeno, (O) oxígeno, (Cl) cloro, (S) azufre, son aportados por la atmósfera. (2)

El aprovechamiento de los recursos forestales por medio de concesiones permitirá a los industriales desarrollarse en todo su potencial al contar con un suministro regular que cada vez dependerá más de las plantaciones concesionadas y ejercerá menos presión en la explotación de bosques y selvas naturales. Todas las áreas forestales son una fuente de capitalización a largo plazo y no un capital especulativo como ha venido siendo para los industriales. Son además, una fuente de trabajo que se debe cuidar, ya que cuando se acaben los recursos no renovables, ocuparán un lugar estratégico.

Con las manifestaciones de impacto ambiental y los programas de manejo forestal elaborados por el Instituto Nacional de Ecología y el Cuerpo Consultivo que se propone, los conce-

sionarios se verían obligados a realizar las actividades de aprovechamiento tal y como lo señalen éstos documentos, con la garantía de que no dañarán el equilibrio ecológico y que proseguirán con la explotación mientras cumplan con la concesión. De esta forma no habrá necesidad de pagar por una manifestación o programa mal elaborado como sucede actualmente; por la razón de que éstos documentos generalmente sufren grandes deficiencias, pues a mitad de su aplicación en la explotación ya se encuentran deterioros al equilibrio ecológico y es aquí cuando el titular del aprovechamiento para no ver pérdida su inversión paga al responsable de dirigir el programa, para que envíe informes con datos falsos a la autoridad. Práctica esta última que se ha hecho común, no sólo en los aprovechamientos forestales.

Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se deben asociar para desarrollar plantaciones comerciales en zonas deforestadas, disminuyendo de este modo, la presión que se ejerce en las selvas y bosques naturales. Con ello obtendrían, principalmente un bienestar económico prolongado y una base laboral para sus hijos. Tomemos en cuenta, por ejemplo, que en el sureste del país actualmente un árbol de madera preciosa tiene un valor estimado de 800 mil nuevos pesos aproximadamente y que en una hectárea se pueden sembrar 1,100 arbolitos.⁽³⁾ Esto significa una gran oportunidad para resolver las carencias económicas de los dueños y propietarios, no teniendo que cambiar el uso del suelo a ganadero o agrícola.

Ya anteriormente hemos puesto de manifiesto la desaparición acelerada de nuestras selvas, las cuales tienen gran riqueza de productos forestales, sobre todo de los no maderas---

bles; sin embargo, por su gran valor ecológico sus posibilidades de aprovechamientos maderables son menores, además que se requiere de protegerlas, pues contribuyen a la conservación y regulación del flujo de agua hacia los ríos, los cuales obtienen el 60% del líquido de éstas. (4)

Para proteger a las selvas de la explotación maderable se -- pueden aprovechar en otras áreas como las ornamentales, turísticas o de productos no maderables.

Durante años los productores forestales se han quejado de que el Estado no les ha brindado el apoyo y atención necesarias para el desarrollo del sector. Nosotros consideramos que con la concesión adquirirán mayor atención al ser vigilados -- los aprovechamientos por el Estado. Claro que éste debe fomentar las plantaciones promocionando los productos forestales a los industriales e inversionistas nacionales y extranjeros, -- apoyándose sobre todo en la gran variedad de productos con -- que cuenta nuestro territorio.

Hasta el momento se han detectado en el país 1600 plantas medicinales que con la altitud, latitud, tipo de suelo, clima y horas sol, tienen grandes posibilidades para su cultivo, comercialización e industrialización; faltando únicamente para algunas de ellas el conocimiento de sus condiciones técnicas o de la tecnología que permita su cultivo e industrialización. (5)

Dentro de las plantas ornamentales tropicales se encuentran las orquideas, palmas, helechos y bambúes, de las cuales no existe quien las aproveche forestalmente, a pesar de ser -- especies con gran demanda nacional e internacional, con un bajo costo de producción comercial relativamente bajo y con ci-

culos de producción cortos. Estas características permiten ampliamente su desarrollo comercial y se las debe fomentar en beneficio económico de las sociedades rurales, para que no se limiten a trabajar en áreas agrícola o ganadera, en las cuales además, se requiere de mayor inversión.

Por otro lado, para incrementar las plantaciones se debe brindar conocimiento jurídico, ecológico, técnico, biológico y económico, necesario a los detentadores del recurso e invitarlos a establecer las explotaciones que les causen mayor beneficio.

Con la concesión, las únicas personas que podrán explotar nuestros recursos forestales serán aquellas a quienes la autoridad les otorgue este derecho. Para esto la administración verificará en beneficio social que son personas que cuentan con capacidad financiera, jurídica, técnica y personal adecuado para explotar, conservar e incrementar los recursos y su biodiversidad. Los concesionarios siempre y cuando cumplan con los requisitos de la concesión tendrán la seguridad de explotar sus terrenos por un largo tiempo; sin temer como en años pasados el abandonar sus plantaciones por nuevos trámites legales o burocráticos que surgían durante la ejecución de las explotaciones.

Finalmente con la concesión en las explotaciones forestales encontraríamos la protección e incremento de los recursos; el máximo potencial productivo; la protección de la fauna y flora; la protección de las cuencas y cauces hidrológicos; la generación de más empleos; aprovechamientos a largo plazo que contribuyan al desarrollo económico de los inversionistas, de la comunidad y del país; modernización y capitali-

zación del sector forestal; fomento de la investigación tecnológica; impulso de las plantaciones y decremento de los cambios de uso de suelo; impulso de la infraestructura; y capacitación jurídica, tecnológica, científica y comercial de los interesados en explotar el recurso.

B. VISITAS DE INSPECCIÓN O AUDITORIAS TÉCNICAS

La comprobación directa de la ejecución de las actividades de explotación forestal, se lleva a cabo mediante las visitas de inspección o auditorías técnicas. Las primeras consisten en la supervisión, por parte del personal autorizado por la SMARNP, para verificar el aprovechamiento, transporte, almacenamiento y transformación de recursos forestales se ajuste a la ley forestal y a su reglamento; en tanto que las segundas se realizan por el personal autorizado de la misma Secretaría para verificar el cumplimiento de lo establecido en los programas de manejo, así como en los estudios técnicos justificativos en ejecución (art. 2 del reglamento forestal).

La función de las visitas de inspección y auditorías técnicas es de gran importancia para los recursos forestales de la Nación, ya que con ellas se observa el cumplimiento de las directrices legales que cuidan a la flora y a la fauna, de los incendios, plagas y enfermedades; sobre todo que se tomen en las explotaciones las medidas de protección, cuidado y regeneración para las especies raras, amenazadas, en peligro de extinción o con protección especial.

Se ha dicho, que nuestras leyes forestal y ecológica buscan que las explotaciones sean sostenibles y acordes con la

protección de los ecosistemas, pero en la realidad esta vigilancia se ha delimitado durante años a verificar el marqueo de la medera cortada en los aprovechamientos, además de no vigilar a los bosques y selvas con evidente susceptibilidad a la tala clandestina. En consecuencia de lo anterior, urge que los inspectores verifiquen la ejecución de los programas de manejo hasta su terminación. Principalmente, para que el impacto ambiental no sea mayor al señalado en el programa.

Desde luego, que de las visitas y auditorías se determinarán las infracciones que se hubieren cometido por los responsables del programa de manejo, para aplicar las sanciones que correspondan.

Los titulares de la autorización forestal deberán dar facilidades al personal autorizado de la SMARNP, para el desarrollo de sus funciones; en caso contrario se aplicarán medidas de seguridad y sanciones, conforme a la legislación aplicable (art. 44 de la ley forestal). Es fácil apreciar, que lo anterior se regula para todas las concesiones; así el titular de la misma tiene la obligación de permitir libremente el acceso al personal autorizado de la administración pública, para verificar el cumplimiento del título correspondiente.

Los responsables de llevar a cabo las inspecciones o auditorías deberán contar con una licenciatura en materia forestal, con una experiencia mínima de 3 años en actividades forestales y se podrán auxiliar para su trabajo de profesionales o técnicos en la materia. La SMARNP para elegir a los responsables operativos hará un exámen de selección y aprobación de cursos de capacitación.

Una vez seleccionado el personal, se le otorgará una iden-

tificación vigente (credencial oficial), la cual será presentada junto con una orden escrita y fundamentada de la autoridad competente a las personas que se inspeccione o audite --- (art. 69 de la ley)

Al iniciarse la visita, el personal deberá cerciorarse que se esta realizando en el lugar correcto, asentando como llegó a tal convicción dentro del acta que se levante al final de la diligencia.

En caso de que el personal no se identifique o no exhiba la orden escrita, los titulares y encargados del aprovechamiento podrán negar el acceso a la información y a los lugares (arts. 69 y 70).

La orden escrita y firmada, deberá contar además con los datos siguientes:

1. Nombre, denominación o razón social y domicilio del visitado;
2. Lugar o lugares donde deba efectuarse la visita o inspección;
3. Nombre de la persona o personas, que deban efectuar la visita, y
4. Finalidad y alcance de la visita de inspección o auditoría. Artículo 70 del reglamento forestal.

La orden junto con su copia se entregará personalmente al interesado en su domicilio. En la copia el inspeccionado o auditado insertará su firma, la fecha y hora en que la recibió, además de asentar los señalamientos que considere que a su derecho convengan. Posteriormente el interesado entregará la copia a la autoridad que se la hubiere proveído. Cuando el inspeccionado o el auditado no se encuentre se le dejará un -

citatorio, para que espere al día siguiente hábil y de no hacerlo, la diligencia se iniciará con la persona que se encuentre en el lugar; igualmente sucederá cuando el visitado se -- niegue a recibir la orden respectiva (art. 70 del reglamento)

La persona ante la que se inicie la diligencia designará -- dos testigos, y en caso de que no se designen a los designa-- dos no aceptaren, la autoridad los designará, haciendo cons-- tar esta situación en el acta que se levante. La anterior si-- tuación no invalidará en forma alguna los resultados de la vi-- sita. Pero puede suceder también que los testigos designados-- no comparezcan al lugar donde se este llevando a cabo la visi-- ta, que se ausenten antes de que concluya la misma o que de-- seen dejar de ser testigos; en este caso la autoridad designa-- rá a unos nuevos (art. 71 del reglamento).

Los titulares de la explotación con quienes se lleve a ca-- bo la visita comprobarán el cumplimiento de las disposiciones legales y del programa de manejo, enseñando a la autoridad -- los documentos y registros que acrediten haber aprovechado -- los recursos conforme se obligaron. En el caso de los centros de almacenamiento y transformación, lo acreditarán enseñando-- los registros de entrada y salida de materias primas foresta-- les maderables (art. 72 del reglamento). Sin embargo, conside-- ramos que la autoridad no debe limitarse a la observación de-- documentos y registros, sino que es necesaria su inspección -- personal y ocular, en las zonas de protección a la flora y -- fauna, en los cauces hidrológicos y en los lugares de refores-- tación, con el fin de cumplir cabalmente la ley.

Al terminar la visita se levantará un acta en la que se ha-- rá constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones --

que hubiésen conocido los visitantes. El acta será firmada - al margen y al calce por todas las personas que hubiesen participado y en el caso de que alguna persona se negare a firmar, se hará constar en el acta, sin que ello invalide los resultados de la visita (art. 14 del reglamento).

De acuerdo al artículo 73 del reglamento forestal, las actas de inspección o auditoría deberán precisar:

- I. El lugar, fecha y hora en que se inicie la diligencia;
- II. El nombre y los datos de identificación del personal técnico o del servicio de inspección y auditoría técnica que actúa;
- III. La referencia a la orden de inspección o auditoría;
- IV. Las generales de quienes intervengan en la actuación;
- V. Los testigos propuestos por el visitado o en su caso, los designados por la autoridad;
- VI. La relación circunstanciada de los hechos u omisiones conocidos por los inspectores;
- VII. En su caso, el señalamiento de los presuntos infractores;
- VIII. Las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que en su caso, presuntamente hayan sido transgredidas;
- IX. La identificación de las materias primas y productos forestales objeto de la infracción, precisándose su número, volumen, cantidad, peso, clase y especie, o cualquier otra característica que los haga identificables, y
- X. La fecha y hora en que se haya concluido la diligencia.

Dentro de los 3 días hábiles siguientes a que se haya concluido la diligencia, los visitantes remitirán a la autoridad competente el acta de inspección o auditoría para que de-

termine si se ha transgredido alguna disposición legal (art. 74 del reglamento).

En otras leyes se habla de períodos de comprobación de las actividades consignadas en los títulos de concesión, sin embargo, la ley forestal, únicamente señala que hará visitas de inspección o auditorías en días y horas hábiles, pudiendo la autoridad habilitar horas y días inhábiles cuando exista la presunción de que se cometen infracciones a la ley o a su reglamento (art. 66 del reglamento). Con esta regulación no queda clara la responsabilidad de proteger y conservar a la flora, fauna, suelos y cauces hidrológicos, que asume la Secretaría en los aprovechamientos forestales, pues la única forma de sospechar que se infringe la ley, es porque se haga una denuncia, lo cual casi no sucede.

Por otro lado, tampoco se regula la facultad para la SMARNP de pedir datos y elementos aclaratorios de los informes que le presentan de las explotaciones cuando éstos sean insuficientes o considere que se están cometiendo infracciones.

Desde luego, también el personal de inspección y auditorías es responsable de verificar que las materias primas forestales transportadas, y de los centros de almacenamiento y transformación provengan de terrenos con autorizaciones (concesiones) para explotar los recursos. Lo hará con base en órdenes genéricas expedidas por autoridad competente con una vigencia máxima de 15 días hábiles (art. 75 del reglamento).

Ahora bien, la SMARNP puede realizar acuerdos y convenios para la inspección y vigilancia forestal con personas del sector social y privado en todo el país. Así lo establece el ar-

título 8° de la ley forestal que señala:

"Los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría con personas físicas o morales del sector social o privado, podrán versar sobre la instrumentación de programas forestales, el fomento a la educación, cultura, capacitación e investigaciones forestales, así como respecto de las labores de vigilancia forestal y demás acciones forestales operativas previstas en la ley."

Nosotros no estamos de acuerdo que la vigilancia se lleve a cabo por particulares, mucho menos las grandes explotaciones, puesto que por intereses económicos y otorgamiento de dinero al personal de inspección, se pueden presentar informes falsos de las visitas, señalando que se cumplen con todas las disposiciones jurídicas. Por otra parte, esto refleja la debilidad de la autorización administrativa dentro de esta materia, porque la indicada de vigilar el cumplimiento de la ley y de proteger los bienes del Estado es la administración pública y no los particulares.

Nuestro punto de vista, tomando en cuenta que la protección y vigilancia de los recursos naturales de la Nación es el Estado, es que el personal autorizado por la administración pública sea quien vigile las explotaciones forestales de la nación.

La vigilancia se haría mediante la presentación de informes periódicos conforme lo señala la autoridad en el título de concesión. Aunque, sugerimos que para las explotaciones maderables de extracción de árboles, los informes sean bimestrales conforme lo señala el reglamento forestal; mientras que en los de investigación, recreación, forestación y reforesta-

ción sean semestrales debido a los resultados que persiguen.

Tratándose de los aprovechamientos no maderables, los informes serían uno al inicio del aprovechamiento, uno a mitad del desarrollo y otro al finalizar la cosecha.

Por lo que hace a las visitas de inspección y auditorías técnicas, se debe establecer una periodicidad para acudir a verificar las explotaciones. Las visitas y auditorias tendrían que ser exhaustivas, es decir, en las que se observe todo el lugar bajo aprovechamiento y se corroboren los datos de los informes para estar seguros de que no se han cometido anomalías en contra del título de concesión.

Desde luego que las visitas serán conforme lo establezcan las normas legales. Pero, sugerimos que en los aprovechamientos maderables, de forestación y reforestación sean cada 3 meses, para que al finalizar cada año, se tengan 4 visitas en las explotaciones. En los aprovechamientos no maderables el número de visitas cambiaría, porque como sabemos los productos de estos aprovechamientos no se dan durante todo el año; así serían dos visitas, una a la mitad y otra durante la cosecha.

Con la figura de la concesión el responsable de dirigir la ejecución del programa de manejo, será el concesionario y no habrá necesidad de que las personas encargadas de estas tareas se queden permanentemente en los aprovechamientos como en años pasados, debido principalmente a la obligación de entregar informes continuos a la autoridad. Aunque finalmente, la concesión no sería un obstáculo para que el concesionario contrate a profesionales o técnicos forestales, para que laboren durante el desarrollo de la explotación.

La vigilancia se debe hacer en todos los terrenos forestales del país, no olvidemos que estamos entre los primeros países a nivel mundial con altos índices de deforestación. Paralelamente requerimos de que la sociedad participe denunciando, pero también de autoridades serias que actúen ante las denuncias. Los medios de comunicación televisivos y radiofónicos son un elemento que puede ayudar a este objetivo. Por último, se deben capacitar a los Ministerio Público en materia de sanciones forestales e invitarlos para que colaboren vigilando a lado de los supervisores forestales.

C. REGISTRO FORESTAL NACIONAL

La inscripción de la concesión y de los actos derivados de ella son de suma importancia para la protección de los derechos de terceros, pues es un medio de prueba de la existencia de la concesión y situación de la misma (suspendida, revocada o modificada). Todo esto, como hemos visto a lo largo de nuestro estudio se aplica a la autorización forestal, pues quien explota los recursos debe comprobar que sustenta este derecho por medio del registro de inscripción del programa de manejo, en el Registro Forestal Nacional, al igual de que no exista una suspensión, revocación o modificación que coarte este derecho (arts. 17 de la ley forestal, 50 y 56 del reglamento).

"ART. 17. Los programas de manejo forestal, así como sus modificaciones, una vez que hayan sido autorizados, deberán ser inscritos en el Registro Forestal Nacional."

Por otra parte, es necesaria la inscripción de la concesión para que en caso de su transmisión, surta efectos lega-

les ante terceros y la autoridad tenga conocimiento de la nueva persona que se ha subrogado en los derechos y obligaciones de la concesión. Esto también sucede con respecto de la autorización forestal, conforme lo señala el artículo 18 de la -- ley.

"En caso de enajenación de propiedad o derechos reales -- de uso o usufructo sobre terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, para los cuales se hubiere autorizado el aprovechamiento de recursos forestales maderables, el enajenante deberá informarlo, lo que se hará constar en el documento en que se formalice la enajenación.

Los notarios públicos ante quien se celebren estos actos, deberán verificar en el Registro Forestal Nacional si -- existe programa de manejo. En caso de que éste exista, los notarios deberán dar aviso del acto que se celebre al Registro, en un plazo de treinta días hábiles contado a partir del otorgamiento de la escritura correspondiente.

Los adquirentes de la propiedad o de derechos de uso o usufructo sobre terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, deberán cumplir con los términos del programa de manejo sin perjuicio de poder solicitar su modificación o cancelación..."

De acuerdo al primer párrafo de este artículo, sólo las explotaciones forestales maderables podrán ser objeto de enajenación o derechos reales de uso o usufructo. Regulación con la que no estamos de acuerdo, porque bien pueden estos derechos presentarse en los aprovechamientos de forestación y reforestación. Por esta razón, consideramos que se tiene que regular para todos los aprovechamientos forestales que requie-

ran de concesión, la obligación de inscribir en el Registro Forestal Nacional los cambios de propietario o derechos reales que se efectúen con respecto de las explotaciones.

De acuerdo al artículo 50 del reglamento forestal se inscribirá en el Registro Forestal lo siguiente:

**I. LAS AUTORIZACIONES DE LOS PROGRAMAS DE MANEJO FORESTAL, -
ASI COMO SUS MODIFICACIONES Y CANCELACIONES;**

Los programas de manejo forestal, para su inscripción deberán contener lo siguiente:

1. El número y fecha de oficio de autorización del aprovechamiento; y

2. Los predios que involucre el programa, señalando, para cada uno, lo siguiente:

a) Nombre en su caso y localización del predio;

b) Nombre razón o denominación social y domicilio del propietario o poseedor;

c) Nombre, razón o denominación social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes del titular de la autorización;

d) Superficie a aprovechar;

e) Vigencia de la autorización;

f) En su caso, los compromisos de forestación o reforestación;

g) Tratándose de aprovechamientos maderables, en su caso, la superficie con tratamiento de regeneración;

h) El medio autorizado para el marqueo de la madera en rollo y su clave;

i) Tratándose de forestación, la autorización, en su caso, para realizar el aprovechamiento correspondiente, y

j) Restricciones de protección ecológica adicionales que emita la SEDESOL (art. 52 del reglamento forestal).

Sin embargo, nosotros proponemos que en esta fracción se establezca:

"En el Registro Forestal Nacional, deberán inscribirse:

I. Los títulos de concesión (en los que se incluirá el programa de manejo; así como las prórrogas de las mismas, sus modificaciones, suspensión, revocación, terminación, y los actos y contratos relativos a la transmisión de su titularidad."

Será necesaria la inscripción en el Registro de los documentos que acrediten la transmisión del título de concesión, pues de lo contrario el acto será nulo y no surtirá efectos. Claro que para llevar a cabo este acto se deben respetar las condiciones y características de la concesión, pero en el caso de que se lleguen a dar unos cambios se requerirá de una autorización previa de la SMARNP; así como hacer del conocimiento de este hecho a la SEDESOL, para que en su caso, dicte las restricciones aplicables. En todo caso la autoridad podrá negar la autorización o señalar los términos y condiciones bajo las cuales podrá otorgarla.

II. LAS AUTORIZACIONES DE CAMBIO DE USO DE SUELO;

III. LOS CENTROS DE ALMACENAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DE MATERIAS PRIMAS FORESTALES;

A los responsables de los centros de almacenamiento y transformación que no hayan inscrito estos lugares en el Registro Forestal, se les aplicará una multa equivalente a 50 ó 1000 días de salario mínimo general vigente en el D.F y en caso de no hacerlo después de 15 días transcurridos a partir de que se les sanciono, la SMARNP, procederá a clausurar esos lu

gares (arts. 45 y 56 de la ley).

IV. LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES RESPONSABLES DE ELABORAR, -
DIRIGIR LA EJECUCIÓN TÉCNICA O EVALUAR PROGRAMAS DE MANEJO FO
RESTAL.

Conforme al artículo 31 del reglamento, éstas personas pa-
ra obtener su inscripción deberán cumplir con los siguientes-
requisitos:

1. Tratándose de personas físicas:

a) Título o cédula profesional en ingeniería, relativa a -
las ciencias forestales o ciencias afines, siempre que en es-
te último caso se haya realizado un postgrado de manejo fores-
tal;

b) Copia de la cédula de identificación fiscal o registro-
federal de contribuyentes;

c) Domicilio fiscal. y

d) Acreditar 3 años de ejercicio profesional.

2. En el caso de personas morales:

a) Copia de su acta constitutiva protocolizada ante nota -
rio o corredor público;

b) Copia de la cédula de identificación fiscal o registro-
federal de contribuyentes;

c) Domicilio fiscal, y

d) Relación del personal que integra o que labora para la-
empresa y que cumple con los requisitos anteriores para las -
personas físicas, acompañandola con la documentación respecti-
va.

Nosotros proponemos que se inscribán los nombres de inves-
tigadores, biólogos, ingenieros forestales, ecólogos, maes-
tros y demás nombres de profesionales que integrarían el Cuer-

po Consultivo.

Pasando a otro punto, cuando por causa del responsable de dirigir el programa de manejo, se suspenda o cancele una autorización forestal, se le sancionará al responsable con la suspensión por un año de su inscripción en el Registro Forestal, y en caso de reincidencia se le cancelará definitivamente --- (arts. 32 y 33 del reglamento). Desde luego, nosotros no estamos de acuerdo con esta sanción, porque de la presentación de información falsa para obtener la autorización de explotar o para darle seguimiento a una explotación, se obtienen ganancias económicas y el consecuente deterioro del equilibrio ecológico. Por lo tanto, se debe imponer al menos una multa equivalente a los beneficios obtenidos y a los daños causados.

V. EL INVENTARIO FORESTAL NACIONAL Y LA ZONIFICACION FORESTAL

VI. LOS ACUERDOS Y CONVENIOS QUE CELEBRE LA SECRETARIA EN MATERIA FORESTAL,

VII. LOS DECRETOS DE VEDA, Y

VIII. LOS DEMÁS ACTOS O DOCUMENTOS QUE SE SEÑALEN EN LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS QUE EXPIDA LA SECRETARÍA.

En los Estados las delegaciones de la SMARNP recibirán las solicitudes de inscripción y expedirán una constancia del -- asiento de presentación, la cual surtirá efectos desde la fecha en que se realice. La SMARNP, por su parte, dentro del -- plazo de 15 días hábiles contados a partir de la presentación expedirá en su caso, una constancia definitiva de registro -- (art. 55 del reglamento forestal).

Conforme al artículo 56 del reglamento, los asientos de -- suspensión y cancelación al ser presentados deberán expresar:

I. La clase de documentos en virtud de los cuales se practi--

que la suspensión o cancelación, su fecha y número si lo tuviere, así como el servidor público que lo autorice;

II. La causa por la que se hace la suspensión o cancelación;-

III. La expresión de quedar suspendido o cancelado el asiento de que se trate.

De acuerdo a lo anterior, no cabe duda que las inscripciones en el Registro Forestal de los actos realizados con relación a los aprovechamientos, son otra característica de que la autorización forestal, es una concesión administrativa.

D. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO

La cuestión de las sanciones, son parte importante de toda concesión, ya que por medio de ellas la administración obliga al concesionario a cumplir con la explotación conforme se indica en el título; de otra forma se ve imposibilitado a seguir disfrutando del derecho que se le otorgó.

Quando del acta de la visita de inspección y auditoría técnica, se desprenda que se cometieron infracciones, la autoridad citará al presunto infractor para que dentro de un plazo de 15 días hábiles alegue lo que a su derecho convenga. La citación se hará mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, acompañándose de los documentos que motivan la apertura del procedimiento.

La autoridad competente resolverá dentro de un plazo de 30 días hábiles contados a partir del cierre del expediente y la resolución será notificada al interesado en la forma anteriormente señalada (art. 76 del reglamento forestal).

Al imponer una sanción la SMARNP tomará en cuenta la grave

dad de la falta (el tipo, localización y cantidad del recurso dañado), así como las condiciones económicas del infractor. - Por otro lado, las personas que intervengan en la preparación o realización de las infracciones serán responsables solidarios de los titulares del aprovechamiento (arts. 48 y 49 de la ley).

Las sanciones aplicables al incumplimiento de una concesión son varias, como la multa, la suspensión, revocación, ca ducidad y rescisión. Pero, en el caso, de los aprovechamientos forestales se regulan como posibles sanciones a la multa, suspensión y revocación.

a) Multa

Conforme al artículo 45 de la ley, la primera sanción que se le presenta al concesionario forestal es la multa y se le aplica por varias razones, las cuales son:

1. El no prevenir o combatir los incendios, plagas y enfermedades forestales, conforme lo indican las normas oficiales mexicanas.
2. El realizar cultivos agrícolas, encerraderos de ganado, labores de pastoreo o de otra índole, en terrenos forestales.
3. El no avisar o solicitar las inscripciones registrales previstas en la ley forestal y su reglamento.

Para estos tres casos, la multa aplicable será por el equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el D.F. al momento en que se cometa la infracción.

Pero, existen otras infracciones de acuerdo al artículo 46 de la ley, que ameritan para el concesionario una multa más alta y son las siguientes:

1. Ejecutar explotaciones contraviniendo las disposiciones -

del programa de manejo, (o del título de concesión).

2. Violar las disposiciones contenidas en los decretos que establezcan reservas y zonas forestales, parques nacionales y vedas.

3. Rehusar prevenir o combatir incendios, plagas o enfermedades que afecten la vegetación forestal.

4. Provocar incendios por imprudencia, así como, no dar aviso de los incendios forestales que detecte.

5. Extraer suelo en contravención a las normas aplicables o realizar cualquier acción que comprometa la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales.

6. Provocar incendios en terrenos forestales intencionalmente y sin observar las normas oficiales mexicanas.

7. Falsificar la documentación o las marcas para madera en rollo, para amparar el transporte y almacenaje de materias primas forestales.

8. Realizar cambios de uso de suelo en terrenos forestales, sin la autorización de la SMARNP.

9. No solicitar autorización (concesión) para explotar los recursos forestales a la SMARNP.

No notificar a la Secretaría el inicio de los aprovechamientos cuando lo señale la ley.

No sujetarse a las normas oficiales en cuanto al almacenamiento y transporte de los recursos se refiere.

El no verificar quienes realizan actos de comercio y transportan materias primas forestales que los productos provengan de explotaciones autorizadas (concesionadas).

10. Apoderarse ilícitamente de la documentación o de los marcadores autorizados por la SMARNP para amparar el transporte-

y almacenamiento de materias primas forestales.

En estos casos la SMARNP impondrá una multa por el equivalente de 100 a 10,00 días de salario mínimo general vigente - en el D.F. al momento que se cometa la infracción.

A todos los que se hagan acreedores de multas se les aplicara el doble de ellas, cuando reincidan. Sin embargo los -- afectados podrán interponer el recurso de revocación; el cual suspenderá la ejecución de la multa o multas, siempre que se garantice el importe de las mismas en los términos del Código Fiscal de la Federación (arts. 47 y 54 de la ley forestal y - 79 del reglamento).

b) Suspensión

La suspensión total y parcial de la autorización forestal surge por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el programa de manejo, cuando se comprometa la biodiversidad de la zona, así como la regeneración y capacidad productiva - de los terrenos (art. 50). Por su parte el reglamento en su - artículo 77 señala la suspensión total o parcial de la explotación forestal:

1. En los casos probados, en cumplimiento de sus atribuciones ya sea por la SMARNP, o por la SEDESOL, de que se ha incurrido en incumplimiento del programa de manejo, y
2. Por mandato de la autoridad judicial competente.

Es fácil, apreciar del estudio que se ha realizado hasta - el momento que la ley forestal no considera otras infraccio-- nes fuera de las señaladas en el programa, como las de obte-- ner el derecho de explotar los recursos mediante información- falsa, aprovechar la vegetación que no este señalada en el -- programa, o darle al recurso extraído un uso ajeno al indica

do en el mismo. Consideramos que la ley debe prever ésto, por lo tanto, la regulación de la suspensión de aprovechamientos forestales debería ser la siguiente:

"La suspensión de la concesión independientemente de la aplicación de otras sanciones que procedan, podrá ser total o parcial, conforme lo establezca la Secretaría, y procederá -- por el incumplimiento imputable al concesionario, cuando comprometan la biodiversidad, regeneración o capacidad productiva de los terrenos forestales.

De igual forma se suspenderá a la concesión, cuando el -- concesionario no cubra los pagos que conforme a la ley deberá efectuar por la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos forestales, hasta que regularice tal situación; en el caso de no permitir la inspección o auditoría sobre los recursos, infraestructura, áreas de conservación, producción, restauración o regeneración, así como, por el hecho de dar un -- uso distinto al recurso del señalado en el programa de manejo forestal."

Debe agregarse, por otra parte, que la SMARNP en caso de -- existir una causa justificada podrá concederle un plazo al interesado para que cumpla con las obligaciones correspondientes y si transcurrido dicho plazo, el titular de la explotación no ha cumplido, la Secretaría podrá realizar los trabajos respectivos con cargo al obligado, teniendo los costos de los trabajos un carácter de crédito fiscal (art. 51 de la -- ley). Observamos en este caso, que la ley permite al Estado -- intervenir en el aprovechamiento para que repare los daños -- causados por el incumplimiento, al igual que interviene en -- las concesiones de otras materias (principalmente en las de --

servicio público) cuando los concesionarios no cumplen con -- las obligaciones del título.

c) Revocación

La ley forestal regula como última sanción por incumpli--- miento a esta figura, la cual significa para los obligados la extinción del derecho que se les otorgó para explotar los recursos. El artículo 52 de la ley establece:

"Procede la revocación de la autorización del aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación por la persistencia de la causa que haya motivado - su suspensión, en los términos que marca el artículo 50."

El artículo 50 se refiere al incumplimiento imputable a su titular de las obligaciones señaladas en el programa de manejo, cuando se comprometa la biodiversidad de la zona, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales.

Pero, a parte de aplicar la revocación por persistir el - obligado en el incumplimiento de lo señalado en el programa, - consideramos que esta figura procederá, cuando el titular de la concesión ceda o transfiera la concesión sin la autoriza--- ción de la SMARNP. Cabe recordar que la Ley General de Bienes Nacionales, regula otras causas de revocación en su artículo- 22, que también se aplicarían a la concesión forestal.

I. No cumplir con el fin para el que fue otorgada la conce--- sión, darle a los recursos un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, los regla^umentos y el propio título de concesión.

II. No cumplir con las condiciones a que se sujete el otorga- miento de la concesión o infringir lo dispuesto en esta ley y

sus reglamentos;

III. No pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado en la concesión;

IV. Realizar obras no autorizadas;

V. Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento y explotación;

Con esto queda más que clara la importancia que el legislador le brinda a la explotación de los recursos naturales de la nación, para que no se les dañen sus ecosistemas,

VI. Las demás previstas en esta ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones.

En los casos que la SMARNP dicte la suspensión o revocación de la explotación, hará la inscripción en el Registro Forestal. Pero como en todo Estado de derecho, los afectados podrán recurrir las resoluciones de multa, suspensión o revocación que les afecten. El recurso se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a aquel que surta efectos la notificación respectiva, o de aquel en que se tenga conocimiento del acto y tendrá por finalidad confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.

E. DE LA TERMINACIÓN DEL PERMISO O CONCESIÓN

La ley forestal señala acertadamente en su artículo 16 que la vigencia de las autorizaciones de aprovechamiento forestal -- será aquella que les permita cumplir con los objetivos del -- programa de manejo. Esta regulación permite que los aprovechamientos tengan una larga duración, tal y como, sucede con -- las concesiones. Por otro lado, aunque no se establece en --

la ley, de una posible prórroga, nosotros la proponemos primeramente por ser una característica de la concesión y en segundo lugar, para asegurar a través del tiempo fuentes de trabajo estables, y la protección, conservación y regeneración de los recursos forestales.

De lo anterior, se concluye que la figura de la autorización no puede ser la que regule el aprovechamiento y explotación forestal, debido a que tanto en la práctica, como en la doctrina e historia, las autorizaciones son generalmente de corta duración en comparación con las concesiones, además no incluyen en su solicitud y desarrollo, tantos trámites como los señalados por la ley forestal. Por otra parte, tanto el titular del aprovechamiento como las Secretarías encargadas de vigilar el recurso forestal, tienen obligaciones y derechos que se manifiestan durante el desarrollo del aprovechamiento, cosa que no sucede con las autorizaciones, pues la administración no tiene que vigilar constantemente la actividad autorizada.

Conviene ahora, estudiar el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, para dejar más claro del porqué se trata de una concesión y no de una autorización.

"Las concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prórrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecolo---gía, atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, a lo siguiente:

I. El monto de la inversión que el concesionario pretenda ---

aplicar;

II. El plazo de amortización de la inversión realizada;

III. El beneficio social y económico que signifique para la -
región o localidad;

IV. La necesidad de la actividad o servicio que se preste;

V. El cumplimiento por parte del concesionario de las obliga-
ciones a su cargo; y

VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las --
instalaciones o del servicio prestado.

El titular de una concesión gozará de un plazo de cinco-
años, previo al vencimiento de la concesión, para solicitar -
la prorróga correspondiente, respecto de la cual tendrá prefe-
rencia sobre cualquier solicitante."

La concesión de aprovechamiento forestal podrá otorgarse -
por un término mayor o menor a los 50 años, pues la ley fores-
tal señala que el aprovechamiento de los recursos durará el -
tiempo que sea necesario para cumplir con los objetivos del -
programa. En el mencionado programa se toma en cuenta el tiem-
po de crecimiento de los árboles, el cual es distinto depen--
diendo de la especie en aprovechamiento. Por ejemplo, la pro-
ducción de madera para aserrio se lleva entre 20 y 50 años, -
según la ubicación geográfica del arbolado y el aprovechamien-
to de las plantaciones entre 7 y 13 años. (6) La duración de -
la rotación de un bosque finalmente depende del objetivo eco-
nómico. La producción de madera para pulpa de papel puede du-
rar entre 10 y 25 años. La rotación de árboles de madera para
chapas puede durar hasta 120 años, según lo señala Pieter --
Grijpma en su investigación sobre producción forestal. (7)

Aunque, también, existen otras especies de crecimiento rá-

pido, pero de menor calidad maderable en comparación con las especies de crecimiento más lento.

Con esto queremos dejar asentado que algunas concesiones requerirán de más tiempo que otras, pero dependerá de la autoridad el que duren más de 100 años. Sin embargo, hay que dejar en claro que estos aprovechamientos no brindarían los beneficios esperados por el concesionario, sino hasta un muy largo plazo, y si bien es cierto, que el concesionario requerirá de un largo tiempo para obtener las ganancias de su inversión, no quiere decir esto, que invertirá en plantaciones que produzcan después de 100 años o más. Por otro lado, ya hemos dicho, que en nuestro país existe una gran variedad vegetal con gran calidad, rápido crecimiento y amplias posibilidades de comercialización internacional.

Sin embargo, puede suceder que alguna concesión se llegue a otorgar por un tiempo indefinido, debido a que de la especie que se pretenda aprovechar no se tenga conocimiento de su período de crecimiento a través del tiempo.

El hecho de que la concesión se otorgue por muchos años o por un tiempo indefinido, no merma a la institución de la concesión, ya que no se otorga a perpetuidad, y en caso, de verse en peligro el interés público se la puede revocar. Aunado a esto, recordemos que la naturaleza de la concesión no permite su perpetuidad como lo declara el doctrinario Colmeiro Manuel: "Ninguna concesión es perpétua, porque las cosas de dominio público no pueden convertirse en propiedad privada en virtud de un acto administrativo. El origen y el objeto de toda concesión es la utilidad común, y no un interés particular." (8)

Más adelante este artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala seis fracciones que deben ser consideradas por la autoridad para otorgar la concesión y la prorróga.

En primer lugar las fracciones I, II y VI, señalan que se debe tomar en cuenta la inversión y reinversión del concesionario para llevar a cabo la explotación y mejorar las instalaciones de la misma, así como, hacer caso del plazo de amortización de la inversión realizada. La relación de lo sostenido por estas fracciones con la autorización forestal, esta en lo establecido por el artículo 16 de la ley forestal, anteriormente señalado y por lo declarado en la iniciativa de la ley forestal de la Cámara de Diputados.

El artículo 16 sostiene que la vigencia de las autorizaciones de aprovechamiento de los recursos forestales será aquella que les permita cumplir con los objetivos del programa; mientras que la iniciativa señala: "Los programas de manejo.. se amplían hasta por el plazo necesario para alcanzar su objetivo, lo que es congruente con los ciclos de regeneración de los recursos forestales y con el tiempo requerido para recuperar las inversiones." (9) Conforme a esto y recordando lo señalado en capítulos anteriores, acerca de que todo concesionario requiere de un largo tiempo para amortizar sus inversiones; nosotros consideramos que aquí encontramos otra característica de que la figura que permite aprovechar los recursos forestales es una concesión y no una autorización.

En segundo lugar, las fracciones III y IV, nos dicen que también para otorgar la concesión se debe tomar en cuenta la necesidad de la actividad y el beneficio social y económico - que signifique para la región o localidad. Puntos que son ana

lizados por la SMARNP en el otorgamiento de la autorización forestal, es decir, que la autoridad tiene la discrecionalidad para evaluar si una explotación podrá causar daños al eco sistema donde se pretenda llevar a cabo, o si por el contrario traerá beneficios, tanto económicos como sociales.

Y en tercer lugar, la fracción V, establece que se atenderá para el otorgamiento y prórroga, el cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo. Aunque la prórroga sea lo único que no se regule en la ley forestal, para las autorizaciones forestales, esto no quiere decir que de jen de ser unas concesiones, pues el hecho de no existir una prórroga no afecta las características esenciales de la conce sión, ya que el otorgarla no es una obligación legal, sino una decisión discrecional de la autoridad.

Por otro lado, de las autorizaciones forestales que hayan terminado, los interesados pueden solicitar una nueva autorización, siempre que se hubiere llevado una explotación conforme a las leyes forestales y ecológicas. De aquí, fácilmente deducimos que también esta fracción es aplicable a la autorización forestal por las obligaciones que tiene que cumplir el autorizado desde que se le otorga el derecho de aprovechar el recurso.

Por lo tanto, es evidente que todos los puntos establecidos en el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, son aplicables a la llamada autorización de aprovechamiento forestal, la cual por consiguiente, no es más que una conce sión.

En virtud, de lo estudiado hasta el momento proponemos que la temporalidad de duración de las concesiones se regule de -

la siguiente manera:

"La vigencia de las concesiones de aprovechamiento, uso y explotación de recursos forestales maderables, de forestación y reforestación, y de aprovechamientos no maderables con fines comerciales, será aquella que permita cumplir con los objetivos del programa de manejo respectivo. Tales concesiones se prorrogaran por el mismo término por el que se hubieren otorgado si sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en las leyes y siempre que la soliciten dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

En tanto se resuelvan las solicitudes de prórroga de la concesión, continuarán en vigor los títulos con respecto a los cuales se formulen."

Ahora bien, es necesario que hablemos de la terminación de una concesión forestal, la cual consideramos se daría por:

1. El vencimiento del plazo establecido en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado conforme a la ley forestal o por renuncia del titular;
2. Revocación en los casos señalados por la ley y el título, por incumplimiento;
3. Rescate de la concesión por causa de utilidad pública o interés público, mediante el pago de indemnización cuyo monto sería fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales;

Consideramos que la figura del rescate puede presentarse en los casos que especies con protección especial, raras, amenazadas o en peligro de extinción, se encuentren dentro de aprovechamientos forestales maderables de extracción o de recreación, y siempre que no estén dichas especies bajo la pro-

tección de reservas ecológicas, zoológicos, áreas naturales protegidas o de investigación. También cuando, por causas de utilidad pública o interés general, como la vivienda, hospitales, escuelas, reservas ecológicas, caminos, etc., se tengan que rescatar los terrenos forestales bajo explotación.

4. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión.

Es normal que si la finalidad u objeto de la concesión se extingue, es imposible que ésta subsista, por consecuencia -- tiene que terminar. Tendríamos como ejemplo, las concesiones de investigación, en las que antes de que termine el plazo de las mismas, se obtengan los resultados esperados, o bien, -- cuando un aprovechamiento forestal por causas naturales se -- vea totalmente inundado.

5. Resolución judicial;

6. Nulidad, en los casos señalados por la Ley General de Bienes Nacionales; y

7. Cualquiera otra causa prevista en las leyes, reglamentos, -- disposiciones administrativas o en la concesión misma.

Finalmente diremos, que toda región sociedad que planea -- con tiempo y ejerce un manejo inteligente de sus recursos, -- permanecerá en el tiempo, pero aquella que prevé y no aplica medidas de protección a su riqueza natural, aún con muchos recursos eventualmente decrecerá. Es necesario, que utilicemos las normas jurídicas con el fin de administrar nuestros recursos presentes sabiamente, empleándolos bajo una conservación -- continua y no sólo ser observadores de su devastación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) GALLEGOS, ELENA, "En diez años no habrá selva en zonas - ejidales, prevé Manuel Maass," La Jornada, México, D.F., 19 de junio de 1989, secc. El País, p. 6.
- 2) Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t.II, Ed. SARH, México, s.f., p. 600.
- 3) CATANARES FERRER, ROGELIO, "Hacia una Política de Reforestación." Rev. CAYUCO Tabasco, México, marzo de 1994, - núm. 13, p. 10.
- 4) Iniciativa de la Ley Forestal de la Presidencia de la República, junio de 1992, Carlos Salinas de Gortari, DOC.-LV/036/92.PO.(II), CILSEN, p.III y IV.
- 5) ALVAREZ, ELVIRA, "Con la apertura comercial el cultivo - de las plantas medicinales es promisorio." Gaceta UNAM, - México, 30 de junio de 1994, núm. 2, 846, p. 6.
- 6) MORENO SOLIS, OLGA, "La industria forestal improductiva - y costosa, los precios de sus productos están por encima de los márgenes internacionales." El Heraldó, México, D. F., 16 de febrero de 1993, p. 3-A.
- 7) GRIJPMÁ, PIETER, Producción Forestal, 1a reimpr., Ed. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, - México, 1978, p.6.
- 8) COLMEIRO, MANUEL, Derecho Administrativo Español, Ed. -- Don Angel Calleja, madrid, 1850, p. 34.
- 9) Iniciativa de la Ley Forestal de la H. Cámara de Diputados, México, D.F. 17 de noviembre de 1992, DOC.036/LV/92 PO.(II) DICT. CILSEN, p. XI.

CONCLUSIONES

1. El recurso forestal es uno de los pocos renovables dentro de la naturaleza que aporta diversos bienes y servicios a la humanidad, el cual también sabiéndolo aprovechar sin que ponga en peligro su regeneración brinda grandes beneficios -- económicos a quienes lo poseen. En México tenemos una gran diversidad de riqueza vegetal con vérsatil calidad y de rápido-crecimiento, además de una mano de obra barata que se esta de saprovechando.

2. Los países desarrollados prefieren explotar los recursos de países subdesarrollados, protegiendo los suyos con leyes que garantizan la conservación y regeneración de sus recursos, pero que a la vez permiten el desarrollo de la industria maderera. Es necesario tomar similares medidas sobre - nuestros recursos, no permitiendo únicamente su explotación - en beneficio de unos cuantos y en detrimento de la naturaleza nacional.

3. El deterioro de los recursos forestales mexicanos se de be principalmente a cinco factores: una inadecuada normatividad jurídica forestal; el cambio de uso de suelo de los terrenos forestales; la tala y tráfico ilegal de especies forestales; la contaminación de aguas y aire, y la demografía.

4. La diversa legislación forestal mexicana no ha sido la adecuada para la optima explotación de los recursos, pues algunas veces excedió su regulación sobreprotegiendo a los recursos y mermando el aprovechamiento, y otras los desreguló - tanto que se explotaron irracionalmente en beneficio de unos cuantos. Lo mismo sucede con la actual legislación que no so-

luciona la protección de los recursos forestales y de su biodiversidad, sino que sólo traslada errores de leyes anteriores.

5. El avance de la deforestación y degradación de los recursos forestales y sus ecosistemas se incrementa en comparación con la reforestación y regeneración que se hace de ellos en el país.

6. Los investigadores y profesionales forestales en México son pocos, lo cual ha contribuido a la desaparición de especies vegetales, falta de tecnología y poca participación en la elaboración de la legislación forestal y ecológica.

7. La asociación entre propietarios, ejidatarios y comuneros con terceros inversionistas, requieren de contratos claros en donde los inversionistas no absorban al sector social, pero en donde tampoco se vean como simples arrendatarios.

8. Como el gobierno a través de sus gobernantes debe velar porque el aprovechamiento de los recursos naturales de la nación se realice en las mejores condiciones y con el mejor rendimiento, conforme lo reclama el interés público, y como la razón de ser de la concesión de aprovechamiento de bienes del Estado es facilitar y hacer efectiva esta explotación para beneficio del país, pero sin que se vea obstruida por intereses particulares; es entonces justificable que el aprovechamiento de los recursos forestales se realice mediante la concesión de bienes del Estado.

9. Las figuras de la autorización y concesión son diferentes, pero a lo largo de la historia se han utilizado sus términos indiscriminadamente confundiendo a ambos actos como uno mismo. Sin embargo, el objeto de la primera es resolver inte-

reses particulares y el de la segunda combinar el interés general y el interés privado del concesionario.

10. La naturaleza jurídica de la concesión es mixta o compleja compuesta por tres elementos: un acto contractual, un acto reglamentario y un acto condición. Consistentes el primero, en las cláusulas que le otorgan ventajas financieras al concesionario; el segundo, en las cláusulas que regulan el funcionamiento y organización de la concesión; y el tercero, en las cláusulas que facultan al concesionario para actuar en nombre del Estado.

11. A la concesión se le define como el procedimiento mediante el cual la administración pública, llamada autoridad-concedente, otorga por un tiempo determinado a un particular, llamado concesionario, el derecho de prestar un servicio público o de explotar, usar y aprovechar un bien del Estado, conforme lo regulan las leyes, reservándose entre otros, el derecho de vigilancia e inspección tendiente a una explotación racional de los recursos.

12. La naturaleza jurídica de la autorización, licencia o permiso es de un acto administrativo y se define como el acto administrativo por medio del cual la administración pública remueve un obstáculo que la ley ha establecido para el ejercicio de un derecho preexistente de los particulares, que ha sido restringido por razones de tranquilidad, seguridad, salubridad, economía u oportunidad públicas.

13. La concesión no es un derecho preexistente porque implica un privilegio para un particular respecto de los demás gobernados. Por eso el Estado permite explotar los recursos de la nación bajo su vigilancia, para que en un momento dado-

los particulares no les den un uso contrario al interés general.

14. La explotación de los recursos forestales en México no puede ser mediante una autorización o permiso, ya que de llevarse a cabo por este acto jurídico, las explotaciones serían transitorias y revocables en cualquier momento, sin necesidad de indemnización, por lo tanto, no podrían ser de duración -- larga como lo señala la actual legislación.

15. Los recursos forestales entrán dentro de la categoría de los elementos naturales susceptibles de apropiación que -- son regulados por el artículo 27 constitucional y sobre los -- cuales sólo la nación tiene el derecho de establecer normas -- para su aprovechamiento en beneficio de la sociedad.

16. La Ley General de Bienes Nacionales, regula a la flora y fauna tipo como bienes del dominio público, dejando con -- ello claro que para su aprovechamiento se requiere de una con-- cesión. Sin embargo, es necesario que no solamente se regule a la flora tipo, ya que en México la mayoría de las especies-- son endémicas y están en peligro de desaparición.

17. Los recursos forestales son un bien de interés público por lo tanto no puede quedar al libre arbitrio de los particu-- lares la explotación de los mismos, de lo contrario sí esta-- rían regulados por la figura de la autorización, y a la sim-- ple presentación de la solicitud y cumplimiento de todos los-- requisitos administrativos la autoridad tendría la obligación de otorgar el permiso.

18. El contenido de las normas oficiales que regulan las -- medidas a tomar en los aprovechamientos, para causar el menor

deterioro en el agua, suelo, fauna y flora deben ser incorporadas a la ley, debido a la importancia que tienen y porque al ser manejadas en diferentes Diarios Oficiales los interesados no tienen acceso a la información o simplemente desconocen su existencia.

19. En las explotaciones forestales con grandes superficies se debe establecer que se respete por lo menos el 20% de la misma, para la protección de la fauna y flora. El área que no se explote, se debe establecer en los lugares que se haga más difícil la explotación.

20. Para los aprovechamientos no maderables que se ejecuten en terrenos pequeños, será más propicio que se exploten mediante notificaciones y solicitudes, porque generalmente los propietarios suspenden los aprovechamientos para darles a sus tierras un uso distinto.

21. Dentro del Inventario Forestal Nacional se deben especificar las áreas de la república netamente forestales sobre las cuales no se pueda hacer un cambio de uso de suelo o explotarlas forestalmente, por ser lugares clave para la protección de cauces hidrológicos, de suelos ricos en nutrientes, o de flora y fauna.

22. El sector forestal es de los más rezagados económicamente por el Estado, lo cual durante años ha provocado desconfianza a los propietarios y poseedores; a quienes además no se les otorga financiamiento para iniciar sus proyectos de explotación.

23. Es necesario que se establezca un límite máximo de la superficie forestal que se pueda explotar, ya que con la ac-

tual regulación un particular puede explotar, si tiene los recursos suficientes, hasta la superficie de un pequeño Estado de la república.

24. Los viveros oficiales que actualmente existen se encuentran ubicados en las orillas de las zonas urbanas y no cerca de las plantaciones forestales, lo que contribuye a que el traslado de semillas y árbolitos se haga más oneroso; además no cuentan con acuerdos y convenios para satisfacer los requerimientos de las plantaciones.

25. Como no existe igual criterio en las leyes forestal y ecológica, acerca de los aprovechamientos que deben presentar manifestaciones de impacto ambiental, se debe establecer que en todos los aprovechamientos que se realicen mediante concesión se presente una manifestación.

26. Para que se otorgue la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social de explotar un terreno, es necesario que se presente una manifestación de impacto ambiental y un aviso de acción preliminar, para que se puedan dictar sobre dicho terreno las restricciones de protección ecológica que le sean aplicables. Sin embargo, el contenido de las manifestaciones y de los avisos es similar, por lo que se pierde tiempo realizando dos documentos que persiguen el mismo objetivo, que bien se puede resolver en la sola manifestación.

27. La única sanción para aquella persona que sobre las manifestaciones de impacto ambiental o programas de manejo, proporcione información falsa o errónea, con la cual se obtenga una incorrecta apreciación de la autoridad, un lucro indebido

o deterioro al ecosistema será la cancelación de su registro. Aunque, además de lo anterior, es necesario que se le imponga una multa similar o mayor al deterioro que con sus actos haya causado al ecosistema.

28. Al personal autorizado para vigilar e inspeccionar el cumplimiento de la ley en los aprovechamientos forestales se le debe dar capacidad, adiestramiento y equipo necesarios, para hacer valer los ordenamientos forestal y ecológico; con el objeto de que vegán a ser como una especie de policías forestales.

29. A la ley forestal le falta adecuarse a lo establecido por la ley del equilibrio ecológico, de suspender o revocar los posibles aprovechamientos que puedan causar deterioro ecológico y el combatir al tráfico ilegal de especies.

30. La baja cuantía de las multas en comparación con las ganancias que se obtienen por explotar los recursos infringiendo la ley, hace que resulte más provechoso para el infractor, pues invierte el mínimo de dinero y de tiempo en obtener los productos forestales.

31. Es recomendable que la ley del equilibrio ecológico regule sanciones más estrictas debido a que dispone la posibilidad de revocar o modificar una sanción siempre que se solucione la causa que dió origen a la misma; sin embargo, con esto no se reparan los múltiples daños causados al medio ambiente.

32. La naturaleza jurídica de la autorización forestal es de una concesión, no de una autorización, licencia y permiso, porque de serlo perseguiría satisfacer el interés particular, contraponiéndose a lo regulado por la constitución y la ley -

del equilibrio ecológico, de proteger el equilibrio ecológico en beneficio social. Además los tres elementos de los que se compone la naturaleza jurídica de la concesión (acto contractual, reglamentario y condición) se presentan en la autorización forestal.

33. De las explotaciones forestales en que inminentemente se tenga que destruir el hábitat de especies de flora y fauna (especialmente de las raras, amenazadas, con protección especial o en peligro de extinción), primeramente se debe notificar a los interesados en proteger a las especies vegetales y animales, para que pasen a recogerlas y las trasladen a lugares propicios para su conservación e investigación.

34. Las manifestaciones de impacto ambiental y los programas de manejo, se han convertido en simples requisitos administrativos que son elaborados por particulares, los cuales primeramente sirven a los intereses privados y políticos, y después a los sociales. Por esta razón el Instituto Nacional de Ecología debe ser el encargado de elaborar tanto a las manifestaciones, como a los programas, en colaboración con un Cuerpo Consultivo, integrado por las Universidades del país, organizaciones y asociaciones protectoras del equilibrio ecológico, que son quienes en verdad están comprometidas con que se proteja al medio ambiente en beneficio de la sociedad.

35. El hecho de que las manifestaciones de impacto ambiental se elaboren por el Instituto Nacional de Ecología en nada afecta a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social para autorizar las manifestaciones. Tampoco influye en las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, que el mismo Instituto elabore los programas de manejo, pues libre-

mente a la Secretaría analiza si otorga o no a la concesión.

36. La explotación de los recursos forestales desde su solicitud hasta su extinción, reúne las características de la concesión , por lo tanto se debe eliminar a la autorización forestal substituyéndola por la concesión forestal. Lo único que no regula la autorización forestal es la prorróga, sin embargo, ésta no desvirtúa a la figura de la concesión.

37. Es necesario que se tomen las medidas necesarias para aprovechar nuestros recursos forestales sin que se deterioren sus ecosistemas para que en un futuro no lleguemos a implantar un proteccionismo emergente y resulte más onerosa la solución para el país. Una adecuada solución ecológica como la concesión es también una adecuada solución económica.

38. Con la figura de la concesión se satisfacen los requerimientos de poseedores-industriales , porque para los primeros sus tierras empezarían a trabajarse, brindándoles ganancias económicas y a los segundos, se les solucionaría la falta de materia prima que han visto suspendida por años y contarían con más actividades forestales para invertir.

39. La concesión satisface también los requerimientos del Estado-sociedad, porque al primero le permite el desarrollo económico y social, además de ayudarlo a cumplir con su obligación de proteger, conservar, restaurar e investigar a los recursos forestales y su biodiversidad; mientras que a la segunda le brinda oportunidades de trabajo , desarrollo económico y la seguridad real de que los recursos serán protegidos. Por lo anterior, la concesión satisface la explotación forestal-protección medio ambiente.

40. Es preciso que los Estados realicen investigaciones de

sus especies forestales nativas aptas para ser aprovechadas - comercialmente, con el fin de que se promuevan plantaciones - forestales de producción masiva en las zonas rurales. El establecimiento de viveros oficiales podría servir también para - la investigación sobre el mejoramiento genético de árboles y - semillas.

41. La vigilancia de los recursos forestales requiere de - más cuidado debido a que en ellos intervienen otros recursos - naturales como la fauna, los suelos, el agua y más flora dis - tinta de la aprovechada. Sólo la concesión es capaz de satis - facer a la protección, conservación y regeneración de los re - cursos forestales, pues por ella las autoridades vigilarían. - la reforestación todos los elementos naturales de los recur - sos. En cuanto a los concesionarios por el interés de prote - ger su capital invertido en la concesión, defenderían al bos - que y selva de toda destrucción.

42. La concesión forestal abarcaría tres ramas: de aprove - chamientos forestales maderables (en los que se incluye la ex - tracción de árboles, investigaciones y recreación); aprovecha - mientos de forestación y reforestación de tipo comercial; y - aprovechamientos no maderables con fines comerciales.

43. Varios actos concernientes a la autorización forestal - son inscritos en el Registro Forestal Nacional, al igual que - sucede con los actos de otras concesiones de bienes del Esta - do, que se inscriben en sus respectivos registros.

44. Es necesario que se sancione el explotar los recursos - forestales mediante información falsa con multas que vayan - de acuerdo a las ganancias obtenidas y al daño ecológico cau - sado; igualmente sancionar con suspensión los aprovechamien -

tos que se hagan de vegetación distinta a la señalada en el programa de manejo, o cuando se le de un uso distinto al señalado.

45. La duración de la autorización forestal es aquella que permite el cumplimiento de los objetivos del programa de manejo y la amortización de los capitales invertidos, por esta razón algunas explotaciones tendrán mayor duración que otras.

46. La duración de algunos aprovechamientos forestales maderables será definida, pero en otras ocasiones no, debido a que no se conozca el período de crecimiento de la especie o que el crecimiento varíe a través del tiempo.

47. No desvirtúa a la figura de la concesión el hecho de que algunas explotaciones tengan tiempo indefinido ya que no se otorgan a perpetuidad, ni constituyen un acto de enajenación, pues los bienes de la nación no pueden convertirse en propiedad privada y en un dado caso de verse en peligro el interés público, se revocaría a la concesión.

BIBLIOGRAFÍA

A. Libros

1. Aprovechamiento de los Recursos Forestales, Informes - Presentados por la Misión Forestal de la Organización - de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, t. I, Ed. Banco de México, México, 1958.
2. BECERRA GONZALEZ, MARÍA, Principios de la Constitución-Mexicana de 1917 relacionados con el subsuelo, antecede-- dentes doctrinales y leguslativos..., Ed. UNAM, Coordi-- nación de Humanidades, México, 1967.
3. CANASI, JOSÉ, Derecho Administrativo, vol. I, 1a reimpr Ed. Depalma, Buenos Aires, 1981.
4. CANASI, JOSÉ, Derecho Administrativo, vol. II, Ed. De-- palma, 1a reimpr. de la 1a ed., Buenos Aires, 1984.
5. COLMEIRO, MANUEL, Derecho Administrativo Español, Ed. - Don Angel Callaja, Madrid, 1850.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, MA--- NUEL, Elementos de Dercho Administrativo, segundo curso Ed. Limusa-Noriega, 2a reimpr., México, 1994.
7. DIEZ, MANUEL MARÍA, Derecho Administrativo, t. II, Ed.- Plus Ultra, 2a ed., Buenos Aires, 1976.
8. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 32a- ed., México, 1993.
9. FRAGA, GABINO, Síntesis del Derecho Administrativo. Pa- norama del Derecho Mexicano, Ed. UNAM, Instituto de De- recho Comparado, México, 1965.

10. GRIJPMA, PIETER, Producción Forestal, Ed. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, 1a reimpr. México, 1978.
11. Informe General de Ecología, Ed. Comisión Nacional de Ecología, México, 1988.
12. Instructivo para Expedir la Renovación Anual de los Permisos Persistentes de Aprovechamiento Forestal, Ed. Secretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal, México, 1985.
13. Inventario Nacional Forestal de Gran Visión, Ed. Subsecretaría Forestal y de la Fauna Silvestre, México, 1991
14. LECOMBER, RICHARD, Crecimiento Económico versus Medio Ambiente, tr. Alberto Nicolás, Ed. Vicens-vives, Barcelona, 1977.
15. LARES, TEODOSIO, Lecciones de Derecho Administrativo, Ed. UNAM-Melo, 1a reimpr., México, 1978.
16. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1991.
17. MARTÍNEZ VERA, ROGELIO, Nociones de Derecho Administrativo, Ed. Banca y Comercio, 4a ed., México, 1977.
18. MARIENHOFF, S. MIGUEL, Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B, Ed. Abeledo-Perrot Artes Gráficas Candil, 3a ed, Buenos Aires, 1983.
19. MAYER, OTTO, Derecho Administrativo Alemán, tr. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, t. III, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1951.
20. Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. I, Ed. SARH México, s.f.

21. Memoria Congreso Forestal Mexicano 1989, t. II, Ed. -- SARH, México, s.f.
22. México Forestal Cifras 1983, Ed. SARH. Secretaría Forestal, México, 1984.
23. OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 4a ed., México, 1976.
24. RIVERO BAÑOS Y ZEPEDA BAUTISTA, Principios Básicos de Regulación Forestal, Ed. División de Ciencias Forestales, Chapingo, Estado de México, 1990.
25. ROMERO QUINTANA, FERNANDO, La Política y la Administración Forestal en México, Ed. Colegio de Postgraduados, Montecillo, Estado de México, 1992.
26. VEDEL, GEORGES, Derecho Administrativo, tr. Juan Rincón Jurado, Ed. Aguilar, 6a ed, Madrid, 1980.
27. IX Congreso Forestal Mundial, Ed. SARH, Chapingo, México, 1989.

B. Revistas

28. ALVAREZ, ELVIRA, "Con la apertura comercial el cultivo de plantas medicinales es promisorio", Gaceta UNAM, México, 30 de junio de 1994, núm. 2, 846, pp.6.
29. CATANARES FERRER, ROGELIO, "Hacia una Política de Reforestación", Rev. CAYUCO Tabasco, México, marzo de 1994, núm. 13, pp. 9 y 10.
30. HERRERA PÍA Y LÓPEZ BELTRAN, "La Ecología, elemento integral del ámbito político: Manuel R. Millor", Gaceta -

UNAM, México, 23 de junio de 1994, núm. 2, 884, p. 26 y 27.

31. MADRAZO AGUILERA, VIRGINIA, "tierra de Promisión", Rev. CAYUCO Tabasco, septiembre de 1993, núm. 7, pp. 4-6.
32. MENDES, RAFAEL, "Cactáceas: el saqueo comenzó hace cinco siglos", Rev. CONOCER, ed. mensual, México, 1992, -- año 1, núm. 103, pp. 48-51.
33. Rev. El Mensajero Forestal, "En Defensa del Árbol", Durango, México, mayo de 1947, año XV, núm. 152, pp. 6-18

C. Artículos de Periódico.

34. BATTEN, MARY Y KROLAK, STEVEN, "¿Qué clase de mundo van a heredar?", Ediciones Especiales Excelsior, núm. 1, México, D.F. 18 de marzo de 1992.
35. CURTIS, BOHLEN, "Agenda 21", Excelsior, México, D.F. 5-de junio de 1992, secc. I y 2-I.
36. GALLEGOS, ELENA, "En diez años no habrá selva en selvas-ejidales, prevé Manuel Maass", La Jornada, México, D.F. 19 de junio de 1989, secc. El País.
37. KURLAT, MARIANA, "Los bosques y sus protagonistas", El Nacional, México, D.F. 13 de noviembre de 1992, suplemento catorcenal, Opciones # 22.
38. MARTIN GONZÁLEZ, LUIS, "Las leyes mexicanas son inferiores a la explotación forestal", El Herald, México, D.F. 29 de mayo de 1993.
39. MORENO SOLIS, OLGA, "La industria forestal improductiva

y costosa, los precios de sus productos, están por arriba de los márgenes internacionales", El Heraldó, México D.F. 16 de febrero de 1993.

40. QUADRI DE LA TORRE, GABRIEL, "Tragedia Forestal y Nueva Legislación", El Nacional, México, D.F. 14 de noviembre de 1992, secc. Vida Pública (ecología).
41. "Chiapas el Último Reducto de Selva Tropical en México" Ediciones Especiales Excelsior, núm. 1, México, D.F. 18 de marzo de 1992.
42. "El acto en Guadalajara, firman México y E.U. convenio de cooperación forestal", El Financiero, México, D.F. - 25 de agosto de 1994, secc. agropecuaria.

D. Legislación

43. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, Gabriel -- Leyva y Lisandro Cruz Ponce, Ed. Miguel Angel Porrúa, - 8a ed, México, 1989.
44. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - 95a ed, Ed. Porrúa, México, 1992.
45. Legislación Minera, Ed. Porrúa, 21a ed, México, 1992.
46. Ley Federal de Aguas, Ed. Porrúa, 14a ed. México, 1991.
47. Ley Forestal 1992, Documento extraído del Centro de Informática Legislativa del Senado, CILSEN, México, 1994.
48. Leyes Forestales Derogadas, México, 1926-1948, Recopilación de la Biblioteca de Política Forestal, SARH.

49. Ley General de Bienes Nacionales, Ed. Porrúa, 30a ed, - México, 1994.
50. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ed. Porrúa, 5a ed. México, 1991.
51. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed.- Porrúa, 26a ed., México, 1991.
52. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Documento extraído del Centro de Informática Legislativa del Senado, CILSEN, México, 1994.
53. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, Ed. Porrúa, 5a ed. México, 1991.

E. Publicaciones Oficiales

54. D.O.F. 21-II-1994, 2a secc. SARH, Reglamento de la Ley - Forestal.
55. D.O.F. 13-IV-1994, 2a secc. SARH, N.O.M. de leña para - uso doméstico.
56. D.O.F. 13-IV-1994, 2a secc. SARH, N.O.M. para realizar- el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de mus- go, heno y doradilla.
57. D.O.F. 13-IV-1994, 2a secc. SARH, N.O.M. para realizar- el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de ra-- mas, hojas o pencas, flores, frutos y semillas de vege- tación forestal.
58. D.O.F. 13-IV-1994, 2a secc. SARH, N.O.M. para realizar=

el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de tierra de monte.

59. D.O.F. 13-V-1994, 2a secc. SEDESOL, N.O.M. que establece especificaciones para mitigar los efectos adversos - ocasionados en los suelos y cuerpos de agua por el aprovechamiento forestal.
60. D.O.F. 13-V-1994, 2a secc. SEDESOL, N.O.M. que establece especificaciones para mitigar los efectos adversos - ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal.
61. D.O.F. 16-V-1994, 1a secc. SEDESOL, N.O.M. que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas en peligro de extinción, - amenazadas, raras y sujetas a protección especial.
62. D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal.
63. D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma de vegetación forestal.
64. D.O.F. 20-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hongos.
65. D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de raíces y rizomas de vegetación forestal.
66. D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de látex de vegetación forestal.
67. D.O.F. 25-V-1994, SARH, N.O.M. para realizar el aprove-

chamiento, transporte y almacenamiento de collogos de -
vegetación forestal, para la obtención de ixtles.

68. Iniciativa de la Ley Forestal De la H. Cámara de Diputa-
dos, México, D.F. 17 de noviembre de 1992, DOC.036/LV/-
92. p.o.(II)DICT. Centro de Informática Legislativa del
Senado de la República, CILSEN.
69. Iniciativa de la Ley Forestal de la Presidencia de la -
República, junio de 1992, Carlos Salinas de Gortari, --
DOC.LV/036/92.P.O.(II), CILSEN.

F. Jurisprudencia

70. Tesis Jurisprudencial, N. 92, del Pleno, Semanario Judi-
cial de la Federación, Quinta Época, Tomo L, p. 2568.

G. Diccionario

71. Pequeño Larousse, Diccionario Enciclopédico, García-Pe-
layo y Gross, Ed. Noguer, Barcelona, 1975.