



724
Res
UNAM
1995
11/23
01:10

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**“EL DESARROLLO FORESTAL
EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ROCIO QUINTERO GONZALEZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO

FALLA DE ORIGEN

NOV. DE 1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

*Quienes infatigables me han brindado
su hombro para sostenerme en todas
mis batallas.*

A MI ALMA MATER

***Que me dio la invaluable oportunidad
de ver crecer en sus muros mi espíritu.***

A MIS MAESTROS

***A todos y cada uno de los profesores
que participaron en mi formación profesional.***

A MI ASESOR

Lic. Javier Juárez Carrillo

Por su paciencia y vallosos consejos

*Al Lic. Rodolfo Soto Navarrete,
entrañable amigo y pilar de mi vida
profesional.*

*Al insustituible Pepe,
mi brazo allado, mi cómplice, quien
forjó mi temple.*

CAPITULADO

PAGS.

"EL DESARROLLO FORESTAL EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES"

CAPITULO I

ANTECEDENTES JURIDICOS EN MATERIA FORESTAL

1.1	LA LEY FORESTAL DEL 5 DE ABRIL DE 1926	1
1.2	LA LEY FORESTAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.....	3
1.3	LA LEY FORESTAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1948.....	5
1.4	LA LEY FORESTAL DEL 9 DE ENERO DE 1960	8
1.5	LA LEY FORESTAL DEL 21 DE ABRIL DE 1986	12
1.6	LA LEY FORESTAL DE 1992.....	15

CAPITULO II

PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS BOSQUES

2.1	LOS RECURSOS FORESTALES.....	18
2.2	PROTECCION Y FOMENTO FORESTAL.....	26
2.3	PROGRAMA ACTUAL DE PROTECCION FORESTAL.....	32
2.4	PARA CONSERVAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO	40

	PAGS.
2.5 EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.....	47
2.6 EN LA REFORESTACION DE BOSQUES Y SELVAS	51

CAPITULO III

APROVECHAMIENTO DEL RECURSO FORESTAL

3.1 LINEAMIENTOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	58
3.2 LA PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL.....	61
3.3 PERMISOS Y CONCESIONES	66
3.4 MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGANICA	69

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CONCLUSIONES.....	73
-------------------	----

BIBLIOGRAFIA.....	76
-------------------	----

INTRODUCCION

En el presente trabajo de investigación se realiza un recorrido a través de la historia del desarrollo forestal en nuestro país, desde el primer cuerpo de leyes que ha regido la materia forestal hasta las reformas que con fecha 28 de diciembre de 1994 se aplicaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se ofrece en forma breve pero clara un panorama de la Administración Forestal desde sus inicios en 1926 cuando por primera vez se declara de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del territorio nacional, hasta la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca cuyo contenido está precisamente dirigido a la conservación y protección de los recursos naturales, pero de forma más insistente debido a las condiciones ambientales actuales.

En este orden de ideas se intenta subrayar la importancia que conlleva una administración de los recursos forestales sana y eficiente, con las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se derivan de la misma.

CAPITULO I

ANTECEDENTES JURIDICOS EN MATERIA FORESTAL

1.1 LA LEY FORESTAL DEL 5 DE ABRIL DE 1926

La Administración Pública Forestal tiene su origen en 1926 con la emisión de la Ley Forestal del 5 de abril, antes de este ordenamiento la actividad forestal tuvo poca importancia, ya que a nivel de oficina se diluían las responsabilidades en función a la Secretaría de Agricultura y Fomento. La Ley de 1926 ya define el Servicio Forestal como la entidad responsable de la actividad forestal y figura en la estructura de la Secretaría citada con el rango de Dirección General, bajo la directriz de profesionistas del ramo.

La Ley Forestal del 5 de abril de 1926,¹ en su contenido dice lo siguiente: Declara de Utilidad Pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del territorio nacional. Pone énfasis en las reservas forestales y terrenos baldíos o nacionales para su protección. Los terrenos forestales comunales y ejidales deben ser deslindados, los particulares deben quedar sujetos a la

¹ Publicada en la Pág. 1051. Tomo XXXIV, número 95 del Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de abril de 1926.

modalidad que fije el Ejecutivo para la conservación de sus propiedades forestales. Se restringe el aprovechamiento de maderas y se acentúa su protección contra plagas, enfermedades e incendios. Ahora el aprovechamiento requiere de un permiso basado en un informe técnico; se aplican impuestos al aprovechamiento y ya se fijan sanciones para las faltas y delitos que se cometan en materia forestal. Se da responsabilidad al servicio forestal para aplicar la Ley Forestal y todas las disposiciones sobre la materia. Esta Ley favorece en su contexto al comunero o ejidatario para que él mismo realice aprovechamiento de sus bosques a través de organizaciones y/o cooperativas.

El período de 1934-1940 tiene un alentador inicio con la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, que de autonomía a la administración forestal; sin embargo, la orientación conservacionista de su titular canalizó sus esfuerzos en establecer reservas forestales sobre terrenos baldíos y en declarar a la reforestación actividad de utilidad pública, lo que obliga al gobierno federal a realizar fuertes inversiones, las que nunca recuperó ya que fueron particulares los que se beneficiaron con la reforestación, al fracclonar sus propiedades para urbanizarla, al término de 1940 el gabinete ministerial decide cancelar al Departamento Forestal entre otras razones porque eran ineficientes ya que aunque contaban con una estructura administrativa autorizada no llegó a concretarse, no obstante que para ese entonces el país ya contaba con técnicos

forestales capacitados para dirigir la administración de los recursos forestales.

1.2 LEY FORESTAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942 ²

De acuerdo con la experiencia de la administración post-revolucionaria del País, con la premisa de anteponer la política nacional a los intereses particulares, con los antecedentes del Programa Sexenal, y de la Primera Convención Nacional Forestal, se acentúan en esta nueva ley las acciones de conservación y fomento de los recursos forestales, combinando diametralmente el sistema de concesiones forestales, agrupando bosques bajo una administración integral cuyo aprovechamiento de maderas abastezca a una industria forestal bajo la figura de una Unidad Industrial de Explotación Forestal (UIEF), que con su Dirección Técnica debía administrar correctamente los recursos forestales bajo su cuidado, estas UIEF fueron consideradas de utilidad pública y la solución a la problemática forestal de la época.

Se dan facultades a la Secretaría para que todas las acciones de reforestación sean coordinadas por la Autoridad Forestal. Jurídicamente esta ley no tiene trascendencia en comparación con la ley de 1926, sin embargo tuvo sus puntos relevantes.

² Publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de marzo de 1943.

Esta ley fue expedida en el período presidencial de MANUEL AVILA CAMACHO el 31 de diciembre de 1942 y tiene por objeto reglamentar, proteger y fomenta la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal y de los productos que de ella se deriven. También señala que se declara de utilidad pública la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de las especies forestales resinosas o frondosas de mayor valor: Chicozapote, Pino, Oyamel, Coata, Primavera, etc.

En el período de 1940-1946, las condiciones de la política Internacional con una gran demanda de materias primas incluidas las forestales, se fomentó la creación de grandes empresas con una amplia superficie forestal en la concesión para abastecer a la industria en forma impositiva, apoyando por lo tanto al gran capital y restringiendo la acción del sector social poseedor del recurso forestal, se implementaron políticas desarrollistas con apoyo en leyes de emergencia; durante este período se creó la Comisión Nacional Ejecutiva de Abastecimiento de Durmientes en todo el país a precios bajos, se dan facilidades a los propietarios de recursos forestales para el uso doméstico de maderas en la cuantía de sus necesidades con los llamados permisos económicos, y sólo cuando el aprovechamiento era con fines lucrativos se gestionaba un permiso ante la Secretaría, y se instituye el Registro Público Forestal donde todo procedimiento forestal debía quedar inscrito para poder ser aprovechado.

1.3 LA LEY FORESTAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1947 ³

Se interpreta en su articulado que la conservación de los recursos forestales deberá llevarse a cabo mediante medidas necesarias, imponiendo restricciones tanto a la propiedad privada como a la ejidal y comunal para el aprovechamiento. Se promulgan la mayor parte de parques nacionales y reservas forestales. Se acentúa la realización de trabajos de reforestación mediante la creación del Consejo Nacional Forestal y se fija a las UIEF la obligación de plantar 10 arbolitos por cada metro cúbico extraído, se proyecta el control de la erosión en macizos forestales, estableciendo cortinas rompevientos y se lleva a cabo la protección a las vías generales de comunicación con la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento Agrario y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con apoyo en un fundo forestal, se introducen especies forestales para proteger las cuencas hidrográficas y restaurar los centros de recreo. Sirve también esta ley para vedar el aprovechamiento de los bosques, exceptuando las grandes UIEF en operación. Se incrementan las acciones para evitar incendios forestales cuando se presentan, con gran respuesta de la población y de los poseedores del recurso forestal.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de enero de 1948.

Esta ley fue expedida el 30 de diciembre de 1947, en el período presidencial de el Licenciado MIGUEL ALEMAN, consta de 68 artículos, 7 transitorios.

Perfodo de 1946 a 1952, en este gobierno se ratifican las Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) para cuidar, proteger y aprovechar los bosques de diferentes regímenes de propiedad, alejando a los dueños de sus tierras, ya que la UIEF a través de su Dirección Técnica se encarga de la administración de la superficie concesionada.

Se instituyó el Fondo Forestal para recaudar dinero para trabajos de reforestación, para lo cual se crea el Consejo Nacional Forestal con lo que el Gobierno Federal se autoresponsabiliza de la reforestación a nivel nacional. Se impulsa la creación de las Comisiones Forestales en los Estados, las que se atribuyen responsabilidades de carácter federal indebidamente. No obstante el apoyo a la industrialización del país se vedan al aprovechamiento los bosques de 15 Estados, cancelando los pequeños y medianos permisos apoyando abiertamente a las grandes empresas. Se crea la Policía Federal Forestal para prevenir los ilícitos de carácter forestal.

En el período de 1952 a 1958 la actividad forestal se encuentra estancada

y continúa la represión a los aprovechamientos forestales informando a la opinión pública sobre las cancelaciones y acciones punitivas llevadas a cabo por la policía forestal.

El período 1958 a 1964, con una opinión pública mal orientada, contraria al aprovechamiento forestal, inicia los trabajos para levantar el inventario de los recursos forestales. Se cuenta con una nueva ley forestal que recoge inquietudes del sector social y en su articulado se da preferencia para que sea el ejidatario, comunero o pequeño propietario quien aproveche sus recursos, recurriendo al apoyo del Banco Ejidal y la autoridad agraria para asesorarlos en caso de contratación con empresarios, para considerarlos asociados a los industriales forestales.

Se reconoce que las vedas fueron el reflejo de la incapacidad para administrarse fortalece la protección de los bosques contra incendios. También se reorienta la función consultiva y de opinión de las comisiones forestales de los Estados y en la administración se propone públicamente la creación de un Departamento Autónomo o una Secretaría de Recursos Forestal y de la Fauna.

1.4 EN LA LEY FORESTAL DEL 9 DE ENERO DE 1960 ⁴

En su contenido se interpreta que recoge en sus artículos las experiencias de las leyes anteriores y en forma recta se ordena el apoyo a los sectores sociales, otorgando permisos de aprovechamiento a los dueños y poseedores del recurso forestal, ordena también establecer las bases para la asociación de ejidatarios y comuneros con el sector industrial y el sector público para el mejor aprovechamiento de sus bosques; indica que debe darse asesoría para el aprovechamiento y buscar fuentes de aprovechamiento. Menciona las formas de proteger y fomentar el recurso mediante plantaciones forestales con fines comerciales. También se promueve el establecimiento de las comisiones forestales de los Estados con facultad de opinión, esos organismos permitieron a los Gobiernos de los Estados participar en la toma de decisiones para el aprovechamiento forestal, dándose casos en los que se excedieron sus atribuciones.

También se fortaleció el Fondo Forestal como auxiliar en la administración forestal, principalmente en actividades de fomento; se promovió el levantamiento de las vedas y se crearon organismos públicos descentralizados que desequilibraron la investigación en actividades forestales, más esta acción, no es

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1960.

culpa de la legislación sino de la interpretación que de ella hicieron las autoridades superiores; este ordenamiento fue modificado en el año de 1971 y para 1975 se le empezó a considerar obsoleto, aunque la explicación fue la falta de decisión para aplicarla a favor del sector social, optando por la salida fácil de calificarla de no funcional y promulgar una nueva ley que quedó registrada en la historia jurídica de México.

La ley de 1960 se significa por incluir el aspecto social, ordena la explotación directa por los dueños y poseedores, el derecho de asociación, para la producción, la industria, la investigación y la capacitación, transporte y comercio de los productos.

La permanencia de esta ley por 26 años pone de manifiesto su bondad, ya que analizando su contenido esta legislación le da apoyo al propleitario o poseedor del recurso, al industrial y al inversionista, sólo era cuestión de poder coordinar y equilibrar las fuerzas de cada sector para beneficio de todos principalmente del recurso forestal, una forma fue la creación de Unidades de Ordenación Forestal.

La ley facultaba a la autoridad central para hacer la regionalización necesaria para el mejor manejo del recurso y se crearon Delegaciones Regionales con atribuciones que permitían agilizar algunos trámites burocráticos. Con esta

ley se fortaleció la Administración Forestal Estatal.

En el aspecto profesional se dan las bases para el desarrollo de la profesión limitada al técnico-oficial su participación en acciones de tipo comercial. La conservación y fomento de los recursos forestales están implícitos en esta ley, dándole al Estado la supremacía de la realización de plantaciones forestales para el fomento y protección.

Durante el período de 1964-1970, la nueva administración presenta a la nación el Plan Nacional Forestal, que propone la creación de nuevas unidades industriales de explotación forestal ya que están próximas a terminarse las vedas forestales, existen intentos de autorizar el funcionamiento de empresas forestales, ejidales, comunales y particulares, sin embargo, se presenta un giro en la política y la iniciativa aprobada queda relegada, constituyéndose empresas del Estado que aprovecha, industrializa y comercian con los productos forestales dejando en desventaja al sector productivo privado y una vez más el sector forestal quedó estancado, ya que las empresas forestales no serían la solución, lo que quedó demostrado con el tiempo.

Período 1970-1976, la política nacional preveía un desarrollo sin precedente en todas las áreas productivas del país, sin embargo, la canalización

de recursos financieros se dirigió hacia actividades no productivas, se presentó la coyuntura del levantamiento y/o vencimiento de las vedas forestales; dando lugar esta situación a un populismo forestal ofreciendo al sector social todos los apoyos para que los nuevos permisos y aprovechamientos se les concedieran directamente a los propietarios o poseedores del recurso forestal eliminando a los contratistas y por ende su financiamiento, la creación de empresas del sector social requería de fuertes inversiones de las que no disponían los ejidatarios ni el gobierno. Este período también fortaleció a las empresas paraestatales y a los organismos públicos descentralizados. Se hicieron modificaciones a la ley forestal y se inició la descentralización administrativa.

Período de 1976-1982, el desarrollo del Estado en actividades productivas incluido el sector forestal, canalizó grandes presupuestos a las empresas paraestatales principalmente a los Estados de Durango, Jalisco, Michoacán, México y Oaxaca. La autoridad se propuso incrementar la producción mediante la autorización de nuevos permisos sobre predios sin estudio económico, dando facilidades a los poseedores del recurso para producir; este período se caracterizó por el crecimiento de las Unidades Administrativas Centrales.

La función de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, le restó importancia al sector forestal, que a partir de este período

quedó en la categoría de subsector. El cambio del titular del subsector forestal también causó desconcierto, ya que las políticas cambiaron pero la producción no creció al ritmo de los programas sexenales previstos.

1.5 LA LEY DEL 26 DE ABRIL DE 1986 ⁵

Fue integrada queriendo recoger las experiencias de las cuatro anteriores en cuanto al aspecto ecológico, retomando el concepto de cuencas hidrográficas para en ellas realizar un manejo integral de los recursos.

Los trabajos de plantaciones y reforestación ocupan un lugar importante en la restauración del medio ecológico tan deteriorado por diversas circunstancias, y por primera vez se menciona la necesidad de proteger los genéticos forestales.

En lo relativo a la industria forestal indica que ésta debe llevarse al máximo para el mejoramiento de la materia prima.

La ley toma en cuenta el manejo de servicios técnicos aparentemente minimiza la responsabilidad de los técnicos profesionales, al facultar a la

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 1986.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para habilitar a los técnicos medios y/o prácticos para manejar técnicamente al bosque, ésto ha causado preocupación al gremio profesional pues aparentemente se puede desplazar a éstos con personal no profesionista, lo que de hecho ya se inició con la autorización a técnicos prácticos para ejercer los servicios técnicos.

Esta ley faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para llevar a cabo la administración de los recursos forestales en forma racional y cuidando que éstos no se deterioren sino que se incrementen, para lo cual se podrán realizar acuerdos de coordinación y concertación con otras autoridades y particulares para formular programas de fomento, educación, capacitación, investigación y cultura forestal para beneficio de los recursos forestales del país.

Con esta ley se dan facilidades para que se lleven a cabo más rápidamente los trámites de aprovechamiento, industrialización y transporte de productos forestales. El aspecto punitivo no se olvida y en esta ley se fijan fuertes multas para los infractores a los ordenamientos legales.

Para el período 1982-1988, partiendo de 14 Unidades Administrativas, (Direcciones y Coordinaciones Generales) se tuvo un primer intento de aglutinar las actividades afines para fortalecer una estructura más compacta así quedó en

1984 con 4 Direcciones Generales y 3 Coordinaciones. Debido a la crisis económica del país, el Ejecutivo Federal ordenó la reducción de las Unidades Administrativas, por lo que para el mes de agosto de 1985 la Subsecretaría Forestal desapareció y en su lugar quedó una Dirección General para administrar los recursos forestales del País y se creó la Subsecretaría de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Por otra parte y como consecuencia de la modificación a la Administración Pública Federal, se le suprimió a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la responsabilidad de los parques nacionales, la fauna silvestre y la vigilancia forestal, actividades que pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Lo más grave de esta situación fue que dejó de hacerse la vigilancia forestal, proliferando los ilícitos en materia forestal y contrabando de productos maderables obtenidos ilegalmente en todo el país.

En materia forestal, no obstante que México fue sede del IX Congreso Forestal Mundial y de que la actividad forestal fue declarada prioridad nacional, en la práctica no se dio apoyo al desarrollo del área forestal ya que en su posición política el poder de negociación se redujo.

En la producción forestal se apoyó a los grupos ejidales y comunales para que ellos mismos realicen sus aprovechamientos, industrialicen y comercien sus productos.

En febrero de 1986 con la creación de la Comisión Nacional Forestal para coordinar las acciones forestales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, causó confusión en la Administración Pública ya que había autoridad de derecho y de hecho.

1.6 LA LEY FORESTAL DE DICIEMBRE DE 1992 ⁶

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente reformado, en su segundo párrafo, respecto del desarrollo forestal, a la letra dice: "... La nación tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el 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.

⁶ Publicada en el Diario oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992.

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, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos o comunidades; para el desarrollo de la Pequeña Propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural. Y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Basados en las reformas que el artículo 27 sufrió recientemente, se expidió la nueva Ley Agraria y desde luego se modificó la Ley Forestal la cual partiendo de un diagnóstico de la realidad establece los lineamientos centrales para promover cambio a través de Instituciones, que permitan manejar los recursos forestales desde tres ángulos diferentes: Como principal componente de los ecosistemas; como recurso económico; y como un problema social, ya que miles de mexicanos viven o dependen de esta actividad.

Así, se plantea en la Ley Forestal del 17 de diciembre de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre del mismo año, las bases para el desarrollo sostenido y equilibrado que en principio requiere de un largo proceso de maduración para poder lograr un impulso permanente y racional en las diferentes actividades que pueden realizarse dentro del campo mexicano, manejando la perspectiva de participar en los mercados internacionales; permitiendo formas de asociación que estimulen la inversión y la participación del sector privado y eleven el nivel de vida del sector social. La ley avanza en aspectos determinantes, eliminando obstáculos para la capitalización del sector, que se incremente la capacidad financiera de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores al promover asociaciones entre éstos e inversionistas.

Por otro lado el Estado reafirma su compromiso de ser conductor, promotor articulador y supervisor de las actividades forestales; crea el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, que se apoya en los Consejos Regionales como instancias de coordinación y concertación entre las dependencias de la Administración Pública, principalmente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Desarrollo Social, y la Sociedad misma.

CAPITULO II

PROTECCION Y CONSERVACION DEL BOSQUE

2.1 LOS RECURSOS FORESTALES

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁷ se expuso, que a fin de dar un aprovechamiento racional y sostenible a los recursos naturales y a los ecosistemas, las acciones se orientarán, entre otros rubros, a fomentar el desarrollo de opciones de manejo y aprovechamiento racional de estos recursos renovables.

Por otra parte, esta situación ha sido reconocida internacionalmente, replanteándose la forma como deben ser aprovechados dichos recursos. Es conveniente su manejo sostenible, es decir, aprovecharlos para el beneficio económico presente, pero de manera tal que no se comprometa la capacidad de la naturaleza de regenerarse y proveer beneficios en el futuro. Cualquier aprovechamiento futuro de los recursos naturales debe verse con esta óptica, en particular, tratándose de los bosques y las selvas. De aquí la necesidad de revisar

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 31 de mayo de 1989.

la política vigente y el marco jurídico que norma el desarrollo de la actividad forestal. Esta revisión parte de una evaluación del estado actual de los recursos, de su dinámica y problemática, estableciendo las causas de los problemas más graves y revisando el papel del Estado y la sociedad en el manejo, conservación, protección y restauración de los recursos. Con estas bases, es necesario identificar los cambios requeridos no sólo para detener el deterioro actual de dichos recursos, sino para posibilitar su recuperación en beneficio de las futuras generaciones.

Nuestro país cuenta con cerca de 50 millones de hectáreas de bosque cerrado, que representan alrededor del 25% del territorio nacional, de éstas, la mitad corresponde a bosques templados de conífera y encinos y la otra a selvas tropicales, alrededor de 110 millones de hectáreas adicionales consideradas de aptitud forestal, están cubiertas por zonas arbustivas, matorrales y otros tipos de vegetación. Los bosques templados se localizan en las partes altas de las sierras, principalmente en los Estados de Chihuahua, Durango, Michoacán, Guerrero y Oaxaca. Estos bosques tienen gran valor para el país: son la fuente principal de madera para industrialización y contribuyen al ciclo hidrológico.⁸

Las selvas tropicales están concentradas en el sur y sureste del país, sus

⁸ Iniciativa de Ley Forestal, México, Distrito Federal, 30 junio de 1992.

posibilidades de aprovechamiento forestal son menores, ya que existen pocas especies explotables y éstas se encuentran dispersas. Sin embargo, tienen un gran valor ecológico, ya que son sustento de gran cantidad de especies vegetales y animales y ayudan a la conservación y regulación del flujo del agua hacia los ríos, lo que es particularmente importante para nuestro país, ya que el 60% de los escurrimientos ocurren en el sureste del territorio nacional.

A pesar de su gran potencial, el sector forestal mexicano enfrenta una grave crisis, por un lado hay una pérdida continua de superficies arboladas en bosques tropicales y templados, que ocasiona la erosión de extensiones considerables de terrenos degradación de la calidad del agua y pérdida de la capacidad productiva de extensas zonas. Por otro lado la crisis se manifiesta en una disminución de la importancia económica del sector, lo que se refleja en la pobreza de los pobladores de los bosques y selvas; en una baja en la producción y el empleo generados por la actividad forestal y por la industria transformadora de sus productos, así como en el incremento acelerado de las importaciones, todo ello resultante de la descapitalización y falta de recursos del sector.

Esta situación obedece, entre otras causas, a que tradicionalmente se asignaba al Estado un papel protagónico en el desarrollo del sector, limitando la acción de la sociedad y de los particulares.

La legislación aplicable no brinda seguridad jurídica suficiente para realizar inversiones de largo plazo en infraestructura, en la conservación y en el acrecentamiento del potencial forestal, en virtud de la corta duración de los permisos de aprovechamiento y la dificultad de establecer acuerdos de largo plazo con los dueños o poseedores de los bosques, como consecuencia, el desarrollo de plantaciones ha sido incipiente, por lo que las selvas y los bosques naturales han constituido la fuente principal de suministro de madera en el país.

Los bosques y las selvas del país están siendo deforestados a tasas elevadas, siendo mayor el deterioro de estas últimas, pues son más frágiles y no pueden regenerarse artificialmente. La expansión de la agricultura marginal, la ganadería extensiva, la tala clandestina y los incendios forestales, son las causas directas más importantes de este deterioro. Se estima que poco más de 30% de las superficies arboladas del país han desaparecido de 1960 a la fecha y que anualmente se deforestan alrededor de 340,000 hectáreas.

La transformación acelerada de los bosques y las selvas del país en campos agrícolas y potreros, han dado como resultado un aumento de la degradación de los suelos por efecto de la erosión ocasionada por la lluvia. Un análisis de esta muestra que anualmente se pierde entre 150 mil y 200 mil hectáreas de tierra arable y que en los últimos 30 años, se han perdido cinco

veces más suelos que en toda la historia del país.

Además de la erosión, la deforestación ocasiona cambios en el ciclo hidrológico, altera la calidad y suministro de agua en las cuencas y propicia la pérdida de recursos difíciles de valorar. Los procesos de evaporación, transpiración e infiltración cambian significativamente cuando la cubierta vegetal disminuye, elevando el agua de escorrentía, ésto significa un incremento en el deslave de materiales hacia las presas y lagos y un aumento considerable en la sedimentación, lo que puede provocar inundaciones y azolve en los cuerpos de agua. En algunas zonas, la deforestación extensiva puede llegar a ocasionar disminución de la precipitación y la pérdida de humedad en la región, fenómeno visible en el Valle de Oaxaca en las últimas dos décadas.

La deforestación también provoca la pérdida de especies animales y vegetales. Los bosques de México, tanto los tropicales como los templados, cuentan con gran cantidad de especies endémicas. La deforestación conlleva la extinción de esas especies que son el patrimonio biológico del país. La deforestación de las selvas es particularmente grave, ya que ésta es muy acelerada su regeneración es más difícil. La interacción entre diferentes especies vegetales y animales es compleja. Además, existe suficiente evidencia científica para afirmar que si la selva se reduce a un cierto tamaño, sus posibilidades de

regeneración se reducen sensiblemente.

El rendimiento promedio de los bosques Mexicanos es 40% menor que el promedio mundial, en virtud de que la mayor parte de la producción proviene de los bosques y selvas naturales, en donde se ha dado una explotación extensiva y en los que la cantidad de madera aprovechable por hectárea es menor que la obtenida en plantaciones, una causa del bajo rendimiento es que en México normalmente, solo se aprovecha industrialmente el 70% del árbol, mientras que el 30% restante, que corresponde a puntas y ramas, no es utilizado por el alto costo de su movilización y su bajo valor comercial.

La mayor parte de la madera extraída se consume en las zonas rurales y proviene de los bosques y selvas naturales, mientras que solo alrededor de 200 mil toneladas se comercializan formalmente.

La industria de la transformación de los productos forestales también enfrenta una situación crítica, como la mayor parte de la madera producida en el país se usa como leña combustible, esto reduce la cantidad y calidad de la madera prima disponible para la industria, sus costos de extracción, de transformación y de comercialización relativamente altos y su precio es mayor que el del mercado internacional, por lo que la importaciones han crecido

considerablemente en los últimos años. El aprovechamiento de los bosques se ha basado en contratos de corto plazo entre industriales y el sector social, siendo este último poseedor del 80% de los bosques del país. Este esquema ha propiciado inestabilidad y un abastecimiento poco confiable, al tiempo que ha impedido los aprovechamientos intensivos a partir de plantaciones.

No obstante la situación que enfrenta el sector forestal, existen grandes extensiones de tierra susceptibles de reforestación. México cuenta con aproximadamente 110 millones de hectáreas de suelo con aptitud forestal que están en condiciones de ser plantadas en los próximos años. Esta superficie constituye una de las mayores áreas con potencial forestal en manos de un solo país. Los beneficios económicos y ecológicos que México puede obtener si aprovecha adecuadamente este potencial, son enormes.

La nueva Ley Forestal⁹ promueve el desarrollo de la industria forestal nacional, protegiendo la calidad ambiental y la biodiversidad, el objetivo central es aprovechar la riqueza económica de los bosques y selvas del país en beneficio de su población, pero sin menoscabo de su potencial productivo, mirando siempre hacia el incremento del recurso,

⁹ Publicada en el diario oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1992.

El papel del Estado consiste en crear mecanismos adecuados para conciliar los intereses públicos y privados, y a vigilar que el aprovechamiento de los bosques y selvas ocurra de manera tal que no solo no disminuya su potencial productivo, sino que aumente con el tiempo.

La delimitación de las zonas que deben reservarse por su riqueza biológica, debe hacerse con base en criterios objetivos del conocimiento público, y debe abrirse la posibilidad de que la sociedad y los particulares intervengan en su conservación, realizando actividades que permitan generar recursos económicos para financiarla.

De acuerdo con la Ley Forestal vigente debe existir un inventario forestal nacional, el cual deberá incluir, por lo menos, la información referente a: Las superficies de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal con que cuenta el país; los tipos de vegetación forestal y su localización; la dinámica de cambio de la vegetación forestal del país; la cuantificación de los recursos forestales y las demás que señale el Reglamento de esta ley.

Con base en el Inventario Forestal Nacional y el Ordenamiento Ecológico General del Territorio Nacional, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,

lleva a cabo la zonificación de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, con el objeto de delimitar sus usos y destinos, considerando primordialmente los criterios de conservación, producción y restauración.¹⁰

2.2 "PROTECCION Y FOMENTO FORESTAL"

La creciente explosión demográfica del país y la necesidad de mejorar el nivel de vida de los habitantes que dependen del aprovechamiento de los bosques, selvas y vegetación de las zonas áridas, para satisfacer sus requerimientos de productos maderables y no maderables; obliga a que todos los sectores involucrados en las actividades silvícolas tomen en cuenta dentro de su manejo, las tareas de conservación, protección y restauración de estos recursos.

Cada uno de estos grandes grupos de vegetación con características propias requiere ser estudiados con profundidad con el objeto de establecer las políticas, estrategias y acciones para su correcta administración.

En materia legal, para proteger los recursos forestales contra diversos agentes se cuenta con leyes y reglamentos que definen y norman las

¹⁰ Iniclativa de Ley Forestal. México, Distrito Federal a 2 de julio de 1992.

responsabilidades de los sectores involucrados.

La Ley Forestal vigente, reglamentaría del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia forestal es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto establecer las bases para: conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas;¹¹ fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal, así como las plantaciones comerciales y de naturaleza distinta.¹²

El artículo 2º declara de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales.

Asimismo el artículo quinto 5º, enumera las funciones que tenía la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, refiriéndose en su fracción VII a la supervisión y coordinación de las acciones para la prevención y combate de los incendios.

Los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría con

¹¹ Párrafo primero del artículo 1º de la Ley Forestal publicada en el diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992.

¹² Fracción V del Artículo 1º de la Ley Forestal de 1992.

los gobiernos de los Estados y del distrito Federal, podrán versar entre muchos otros, sobre las medidas de fomento para la conservación, protección y restauración de los recursos forestales, tal como lo determina la fracción tercera del artículo 7º de la misma ley.

El título tercero del capítulo primero, referente a la protección y restauración forestales ordena en su artículo 34º que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, elaborarán y aplicarán medidas para fomentar la conservación, protección y restauración forestal.

El artículo 35º señala que la Secretaría... determinará las áreas geográficas en que se deberán fomentar las labores, la conservación, protección y restauración forestal.

El artículo 36º se refiere a las acciones voluntarias de conservación, protección y restauración forestal que lleven a cabo los particulares.

De la misma manera la ley enuncia los casos en que se incurre en delitos forestales y así en su capítulo tercero, artículo 56 otorga a la Secretaría de

Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y en su caso a la Secretaría de Desarrollo Social la capacidad de coadyuvar al Ministerio Público Federal, en el ejercicio de sus funciones en materia de delitos forestales.

De esta forma en su artículo 57° señala como único delito el siguiente: "A quien transporte, comercie o transforme madera en rollo procedente de aprovechamientos para los cuales no se haya autorizado un programa de manejo".¹³

Los factores de destrucción de nuestros bosques son los siguientes iniciando con los desmontes para actividades agropecuarias. Los daños que reciben los ecosistemas forestales por el hombre son de naturaleza variable, en muchos casos se debe a explotaciones irracionales e inadecuada aplicación de los métodos de aprovechamiento. Algunos de estos problemas deben ser reducidos mediante la aplicación de métodos adecuados y con vigilancia y supervisión, sin embargo en la mayoría de los casos de daños al bosque, la causa es el fuego, que se utiliza en el cambio de uso de suelo para destinarlo a las actividades agropecuarias.

¹³ Artículo 57, Ley Forestal vigente.

Con el aumento de la población y la política de colonización de las zonas tropicales, en las que se sigue el sistema roza-tumba-quema-siembra, por estos desmontes se dio origen a la destrucción de grandes superficies de selvas, en las que no siempre se obtuvieron buenos resultados en la agricultura o con fines ganaderos, no obstante que los nativos conocen el sistema para evitar que el fuego se propague a las áreas forestales circunvecinas, dando como resultado que durante el tiempo que lleva el presente siglo, haya cambiado el uso en terrenos forestales en más de veinte millones de hectáreas.

Esta situación es importante considerarla, ya que no obstante que existen estudios del territorio nacional en donde se tiene definido el potencial del suelo, la ignorancia de la existencia del mismo hace que se sigan otorgando permisos para el cambio del uso de suelo.

Debido a la falta de empleos en las zonas rurales, mucha de la población ha emigrado a las grandes ciudades, incrementando los asentamientos humanos, constituyendo de esta forma los cinturones de miseria con las consiguientes repercusiones que involucra el otorgarles los indispensables servicios para su vivienda y bienestar; los problemas que se generan desde el punto de vista ecológico, han dividido las áreas forestales afectándolo intensamente.

Los incendios forestales constituyen uno de los grandes enemigos de los bosques, mismos que son causados en un 95% de los casos por el hombre, si bien es cierto que los bosques no se destruyen totalmente en el primer incendio que sufren, también es cierto que esto provoca atraso y grandes pérdidas para la población forestal.

La acción de protección al bosque es uno de los procesos más importantes desde el punto de vista de conservación y mantenimiento de las masas arboladas, este planteamiento se divide por naturaleza en dos vertientes:

La primera cuando las masas arboladas son amenazadas por el cambio de uso del suelo y la segunda cuando el coeficiente no es el adecuado.

La tala clandestina es una acción que se desarrolla en la gran mayoría de los bosques de México, causada principalmente por la falta de vigilancia real y por la comercialización directa que de ella hacen los que manejan los productos maderables, por otro lado es mínima la implementación de programas alternativos para que se aprovechen los recursos y obtener ingresos adicionales.

Esta acción de tala clandestina, provoca la corta de árboles que técnicamente no son aprovechables, causando con ello un innecesario

desequilibrio en la masa arbolada.

El problema al ataque de plagas y enfermedades es una acción que si no es valorada técnicamente, afecta a la masa arbolada en forma drástica, es por eso que la normatividad, dirección y apoyo técnico debe ser brindado en un periodo determinado por las instituciones gubernamentales, pero las acciones operativas manuales las deben realizar los dueños de los bosques, sin embargo, en este punto también se presenta la situación de que la acción de explotación del bosque no les retribuye lo suficiente para sobrevivir, en virtud de esto, la organización estatal de ejidos y comuneros para la explotación y comercialización de la madera, es en el momento la alternativa más viable.¹⁴

2.3 PROGRAMA ACTUAL DE PROTECCION FORESTAL

De acuerdo con el artículo 58 en sus párrafos I y II del reglamento de la Ley Forestal vigente. ¹⁵ la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos y las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, aplican anualmente programa de fomento para la conservación, protección, y uso

¹⁴ Ponencia presentada en el Congreso Forestal Mexicano, celebrado en Toluca del 19 al 20 de Julio de 1989, por Alberto Duarte Valencia, Licenciado en Derecho, Secretario de Acción Forestal de la Liga de Comunidades Agrarias del Estado de México, Confederación Nacional Campesina.

¹⁵ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de febrero de 1994.

múltiple de los recursos forestales, mismo que es coordinado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual cede sus atribuciones en materia forestal a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, mediante Decreto de fecha 28 de diciembre de 1994, el cual reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su artículo 32-Bis, "A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sostenible".¹⁶

La parte silvícola-ecológica está integrada por las medidas que lleva a cabo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca junto con la de Desarrollo Social, tendientes a conservar, proteger y restaurar la cubierta forestal existente, así mismo se evita y resiente el deterioro del suelo.

Para lograr la protección que requiera el Sector Forestal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos implantó programas para prevenir, controlar y, en su caso, combatir los incendios forestales.

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

De acuerdo a la Ley Forestal vigente en su artículo 28, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos supervisar, coordinar y ejecutar las acciones para la prevención, combate y coontrol de incendios forestales, pero de acuerdo a las reformas sufridas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁷ dichas atribuciones pasan a ser competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ha venido determinando las zonas donde existe alto riesgo de incendios forestales y, con base en ello formular programas para su atención, promoviendo la participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios así como de las Instituciones del Sector Social y privado de la Ciudadanía en general, lo anterior lo señala el artículo 41 del Reglamento de la Ley Forestal vigente.

Hasta antes de las reformas del 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos contaba con Direcciones Generales, Departamentos y Unidades Administrativas que eran el apoyo para la realización de sus funciones, dentro de las cuales se encontraban las siguientes: La Dirección

¹⁷ Diario oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994.

General de Protección Forestal con facultades para atender, dirigir y supervisar fauna silvestre, los asuntos de la Secretaría en materia de conservación, protección y restauración forestales, así como participar en la formulación, control y evaluación del programa sectorial y la formulación, coordinación, vigilancia y evaluación de los programas de prevención y combate de incendios forestales.

La Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre se ocupaba de prevenir y combatir los incendios forestales.

La temporada de incendios forestales coincide con la época de estiaje, que comprende principalmente los meses de enero a mayo, dependiendo de la situación geográfica de las diferentes regiones, en la mayor parte de México los meses más críticos son marzo y abril, en la zona noroeste los incendios tienen su mayor presencia en los meses de julio y agosto.

Los incendios afectan de diferente forma a los diversos ecosistemas forestales; un aspecto poco conocido es que los incendios forestales en algunos casos también beneficia a los recursos naturales.

En el caso de los bosques de clima templado y frío los incendios dañan la

regeneración, debilitan al arbolado adulto, lo hacen susceptible al ataque de plagas y enfermedades y reducen el valor económico como la candellilla, el orégano y la lechuguilla que son la fuente principal de ingresos de los habitantes de esas áreas.

Entre los efectos benéficos que ocasionan los incendios están el favorecimiento para la germinación de ciertas semillas, la renovación de pastizales, la incorporación de nutrientes de suelo, y controlan ciertas plagas.

La Ley Forestal vigente faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales y Pesca, para promover, coordinar y concretar todas las acciones necesarias para tales fines, se prevén sanciones que van de 50 a 10,000 días de salario mínimo general vigente a quienes provoquen incendios forestales.¹⁸

Respecto de la sanidad forestal, de acuerdo con el artículo 31 de la ley Forestal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, notificará a ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de recursos forestales para que realicen un

¹⁸ Informe final de la campaña de promoción y combate de incendios forestales, septiembre de 1993.

saneamiento forestal.

El saneamiento forestal consiste básicamente en el cocontrol y combate así como la prevención de plagas y enfermedades forestales.

La Dirección General de Sanidad Vegetal en coordinación con la Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre, participaron en el ámbito de su competencia en la formulación, control y evaluación del Programa Sectorial, así como en la capacitación y difusión tecnológica en materia de prevención y combate de plagas y enfermedades agrícolas, determinando las zonas del país que deban sujetarse a disposiciones regulatorias y cuarentenarias en materia de sanidad vegetal y los medios de combate de plagas y enfermedades que pongan en peligro la agricultura del país.¹⁹

Esta dirección General presidió el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria; llevó a cabo el control de entrada y salida de vegetales en fronteras y puertos aéreos y marítimos del país así como las cesetas de Inspección Fitosanitaria.

¹⁹ Artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de octubre de 1993.

También se encargó de dictaminar las solicitudes de registro y autorización de importación de plaguicidas agrícolas y coadyuvantes, en coordinación con las autoridades competentes de la Secretaría de Salud, Desarrollo Social y Comercio y Fomento Industrial.

En cuanto a las vedas forestales el artículo 32 de la Ley Forestal en su primer parte dice a la letra "El Ejecutivo Federal, con base en los estudios técnicos que elabore la Secretaría para justificar la medida, previa opinión del consejo y respetando la garantía de audiencia de ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de los terrenos afectados, así como de los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación sobre dichos terrenos, podrá decretar vedas forestales. Se exceptuarán de las vedas a las plantaciones comerciales, en tanto no pongan en riesgo inminente de daño al medio ambiente. los decretos precisarán las características, temporalidad, excepciones y límites de las superficies y recursos forestales vedados, así como, en su caso, las medidas que adoptará el ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas. Dichos Decretos se publicarán en dos ocasiones en el Diario Oficial de la Federación y por una sola vez en los diarios de mayor circulación del lugar donde se ubiquen los terrenos y recursos forestales vedados".²⁰

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992.

El artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada²¹ en su fracción XIX, a la letra dice: "Proponer y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegenético y el de aves canoras y de ornato".

Los estudios que realice la Secretaría para sustentar la declaración de una veda deberán contener la localización de las superficies a vedar; diagnósticos generales de clima, suelo, topografía, hidrología, vegetación, flora y fauna silvestre; descripción y análisis de los asentamientos humanos del área; justificación técnica y ecológica; especies forestales y productos a los que se aplicará; vigencia, programa de seguimiento y evaluación de los efectos de la veda sobre ecosistemas forestales; también deberá, la Secretaría, en coordinación con la de desarrollo social, elaborar los programas de desarrollo rural necesarios para apoyar a las comunidades afectadas por las vedas.

La Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre fue la encargada de realizar los estudios técnicos que justifique el establecimiento y levantamiento de vedas forestales y de caza.²²

²¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994.

²² Art. 17 del Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Diario Oficial de la Federación.

Para poder llevar a cabo un programa efectivo de protección forestal existía al iniciar el sexenio de 1989-1994, el Servicio de Inspección y Vigilancia forestal el cual estaba integrado por alrededor de 1,000 elementos distribuidos en el terreno nacional, dicho servicio presentaba problemas de corrupción y los resultados eran poco satisfactorios, se liquidó al personal.

Se implantó un programa de supervisión y vigilancia forestal que conjuntaba esfuerzos con la Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional, Policía Federal de Caminos y Puertos, Gobiernos de los Estados, Grupos Voluntarios y 2,831 Comités Municipales Forestales.

2.4 PARA CONSERVAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO

Para los efectos de la Ley aGeneral del Equilibrio Ecológico y la Protección al medio Ambiente se entiende por:

Equilibrio Ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Desequilibrio Ecológico: La relación de interdependencia entre los

elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Respetando este orden de ideas la prevención y el control de los desequilibrios ecológicos y el deterioro del ambiente, son indispensables para preservar los recursos naturales de la nación y asegurar el bienestar de la población.

La autoridad competente para la aplicación del Reglamento de la Ley ya mencionada es la Secretaría de Desarrollo social, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias en la esfera de su competencia.

Entre las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social está la de proponer al ejecutivo Federal las disposiciones que regulen los efectos ecológicos de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas en coordinación con las secretarías de Agricultura y Recursos Hídricos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la de la Salud y la de comercio y Fomento Industrial.

Como órgano auxiliar de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, ahora Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca,

la Comisión Nacional de Ecología y Organo Permanente Intersecretarial, fungía como instancia para analizar problemas y proponer prioridades, programas y acciones ecológicas. Esta Comisión presentó bianualmente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un informe detallado de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Respecto de la creación, organización y administración de reservas, zonas y parques nacionales, la Ley Forestal en su artículo 25 señala que "El Ejecutivo Federal con base en los estudios que realice la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión del Consejo, podrá establecer reservas y zonas forestales y parques nacionales, para asegurar la conservación y protección de los ecosistemas forestales, los decretos que establezcan las reservas y zonas forestales, así como los parques nacionales, precisarán los regímenes de manejo técnico de los recursos naturales a que se sujetarán dichos terrenos y en su caso los programas de desarrollo integral que adoptará el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas. Previamente, se escuchará la opinión de los propietarios o poseedores de los terrenos de que se trate, así como de los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación".

Para los efectos del artículo anterior previamente a que la Secretaría de Desarrollo Social proponga al Ejecutivo Federal declaratorias para el establecimiento de áreas naturales y protegidas con el carácter de reservas y zonas forestales y parques nacionales, notificar a los propietarios o poseedores de los terrenos de los que se trate, así como a los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación conforme a la ley de la materia ecológica, pondrán a disposición de los mismos el proyecto de decreto y los estudios técnicos que lo sustenten.

Tomando en cuenta los argumentos de los interesados y la opinión del consejo, la Secretaría de Desarrollo Social realizará los ajustes procedentes y propondrán al titular del Ejecutivo Federal el proyecto de decreto correspondiente.

Se consideren áreas naturales protegidas: Los parques nacionales, los monumentos naturales, las áreas de protección de flora y fauna. Los parques nacionales se constituyen en terrenos forestales tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo o de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna de importancia nacional, por su aptitud para el desarrollo del turismo o bien por otras razones de interés general analógicas.

Los monumentos naturales se establecen en áreas que contienen uno o varios elementos naturales de importancia nacional, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelve incorporar a un régimen de protección absoluta, tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

Las áreas de protección de los recursos naturales, son aquellas destinadas a la prevención y restauración de zonas y aguas. Se consideran dentro de esta categoría de manejo, las siguientes áreas: Reservas forestales, nacionales, zonas protectoras y forestales, zonas de restauración y propagación forestal, y zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

La Secretaría de Desarrollo Social propondrá al Ejecutivo Federal, la expedición de declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, las declaratorias para el establecimiento,

conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la federación, contendrán, sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes, los siguientes elementos: Delimitación precisa del área, las modalidades a que se sujetará dentro del área, las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección; descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, modalidades y limitaciones de las mismas, la causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera de dicha resolución y los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área.

Una vez establecida una área natural protegida sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos, por la autoridad que lo haya establecido, de conformidad con los estudios que al efecto se realicen.

La realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las Entidades Federativas o

Municipios, conforme a las competencias que señala la Ley General del Equilibrio Ecológico, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudiera originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, evaluarán el impacto ambiental a que nos hemos referido particularmente tratándose entre otras materias de los aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración.

La Secretaría de Desarrollo Social emite dictámenes generales de Impacto ambiental en materia forestal y los da a conocer a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la que deberá proveer su aplicación a través de los medios legales para asegurar la observancia de las políticas y medidas que en los mismos se precisen, tomándose en consideración en el otorgamiento de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal, cambio de uso de suelos forestales,²³ extracción de materiales de dichos terrenos y en general, aquellas acciones que alteren la cubierta de los suelos forestales.

²³ Remoción total o parcial de la vegetación de terrenos forestales, para destinarlos a actividades no forestales.

Una vez evaluada la manifestación del impacto ambiental, la Secretaría de Desarrollo Social o en su caso del Departamento del Distrito Federal, dicta la resolución correspondiente

En dicha resolución puede otorgarse la autorización para la ejecución de la obra o de la realización de la actividad de que se trate, en los términos solicitados; negarse dicha autorización, u otorgarse de manera condicionada a la modificación del proyecto de obras o de actividad, a fin de que se eviten o atenuen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la operación normal y aun en caso de accidente. Cuando se trata de autorizaciones condicionadas, la Secretaría de Desarrollo Social o en su caso el Departamento del Distrito Federal señala los requerimientos que han de observarse para la ejecución de la obra o la realización de la actividad prevista.

2.5 EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente establece las bases para la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente y para los efectos de la misma, se entiende por protección; el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro.

La Federación, las Entidades Federativas y los municipios, establecen las medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegura la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentran sujetos a proceso de deterioro o degradación.

Otra de las áreas que comprende la protección al medio ambiente es la prevención y control de la contaminación del suelo para lo cual son controlados los residuos en tanto que constituyen la principal fuente de contaminación de los suelos, la utilización de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, debe ser compatible con el equilibrio de los ecosistemas.

Los criterios para prevenir y controlar, la contaminación del suelo se consideraron en los casos del otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

Los residuos que se acumulen o puedan acumularse y se depositen o infiltren en los suelos deben prevenir o evitar la contaminación del suelo; las alteraciones en el suelo que modifiquen su aprovechamiento, uso o explotación y los riesgos o problemas de salud.

Los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas quedan sujetos a las normas oficiales mexicanas y las normas técnicas que expidan en forma coordinada la Secretaría de Desarrollo Social y las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Salud y de comercio y Fomento Industrial, para evitar que se causen desequilibrios ecológicos.

Se atiende lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones legales reglamentarias aplicables para examinar las tarifas arancelarias relativas a importación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

No se otorgan autorizaciones para la importación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas cuando su uso no esté permitido en el país en el que se haya elaborado o fabricado.

La Secretaría de Desarrollo Social promueve que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan general en los ecosistemas o en el ambiente, tomándose

en consideración: las condiciones topográficas, metereológicas y climatológicas de las zonas; su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión, de respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos humanos; los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales; la compatibilidad con otras actividades de las zonas; la infraestructura necesaria para la atención de emergencias ecológicas, y la infraestructura para la dotación de servicios básicos.

Toda persona puede denunciar ante la Secretaría de Desarrollo Social o ante otras autoridades federales o locales, según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente.

La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante para que la Secretaría de Desarrollo Social proceda a la comprobación de los hechos denunciados y determine la competencia de la autoridad.

2.6 EN LA REFORESTACION DE BOSQUES Y SELVAS

Para poder hablar de reforestación, primero debemos mencionar las causas de la deforestación entre las cuales se encuentran:

El cambio de uso del suelo de terrenos forestales mediante actividades agropecuarias, eliminando extensas superficies arboladas y arbustivas para dedicarlas al monocultivo, con la consecuente degradación de los recursos naturales, especialmente el suelo, agua, flora y fauna.

El crecimiento de las zonas urbanas o establecimiento de nuevos asentamientos humanos sin control, eliminando la vegetación forestal y careciendo de los servicios básicos para garantizar su sobrevivencia.

Los incendios forestales constantes, provocados o accidentales en bosques, selvas y zonas áridas, eliminan la posibilidad de regeneración natural del bosque y propician la presencia de plagas y enfermedades.

Marginación del pequeño propietario forestal y del habitante de áreas arboladas y/o ante la imposibilidad de aprovechar sus reservas, no tiene interés en conservarlos o amplía la frontera agropecuaria, abandonando posteriormente

su morada.

La cada día creciente demanda de productos maderables para usos de construcción urbana y leña combustible.

El Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) 1989-1994, contempló al Programa Nacional de bosques y Selvas con la característica de Prioridad Nacional, así como al Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), mediante el cual se realizaron campañas nacionales de reforestación, aglutinando a todas las fuerzas vivas regionales para integrar las vertientes obligatorias de coordinación, de concertación e inducción.

La reforestación también apoya al Programa Nacional Alimentario, con la propagación de especies forestales que producen frutos, semillas, hojas y raíces, que se pueden consumir en la alimentación humana.

Por lo anterior la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, son sus diferentes dependencias, supervisan y evalúan estas actividades, dentro del marco jurídico que dispone la Ley Forestal vigente.

El marco legal que regula la actividad forestal es el siguiente:

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesta que: "La Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. 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".

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32-Bis reformado²⁴ faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y pesca en los siguiente términos:

XIII.- "Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural".

La Ley Forestal vigente,²⁵ faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos, para conservar y fomentar los recursos forestales, a través

²⁴ Diario oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1995.

²⁵ Art. 33, Ley Forestal vigente.

de acciones que preserven los recursos genéticos forestales, mediante la recolección de semillas, el establecimiento de viveros, efectuar y reglamentar las plantaciones para abastecer a la industria y a la sociedad en general, de productos procedentes de los bosques, selvas y zonas áridas.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, fija como atribuciones a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca, intervenir en la reglamentación de los aprovechamientos forestales en áreas arboladas ejidales y comunales, obligando a los poseedores a conservar y cuidar los bosques, contribuyendo en los programas de reforestación y creación de viveros.

La Ley de Fomento Agropecuario, derogada, encargaba a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el fomento de la producción forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida a los habitantes del campo, así como estudiar alternativas sobre las actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.

La Ley de conservación del suelo y Agua, indica que las zonas con vegetación forestal dentro de los distritos de desarrollo rural, donde no se haya organizado la conservación del suelo y agua, quedará dentro del control de la

autoridad forestal, al igual que los trabajos de revegetación y control del pastoreo con la colaboración de los poseedores en los términos que fije la ley Forestal y la reglamentación respectiva.

La Ley Federal de Protección al Ambiente, manifiesta que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en coordinación con otras dependencias se encargará de los trabajos de reforestación, con la participación de todos aquellos sectores que intervengan en el uso y protección de las áreas forestales del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señalaba como prioritario el conjugar las vertientes obligatorias, de coordinación, concertación y de inducción, así también le establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se dio a la tarea de normar, supervisar y evaluar la actividad de reforestación en el país y otras dependencias del Gobierno Federal como:

Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de comunicaciones y Transportes coordinaron sus actividades de protección y fomento del recurso forestal a través de sus

dependencias responsables en las entidades federativas, y ahora con motivo de las adiciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Con la organización Central y Foránea se norman las acciones para incorporar a los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como a particulares en la planeación y ejecución de proyectos de reforestación regionales de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

El Sector Social es una de las instancias más viables para efectuar la reforestación ya que es el grupo que recibe más de los beneficios que genera el recurso forestal y que se traduce en salud y bienestar.

El Sector Industrial, éste debe realizar plantaciones de todo tipo, para garantizar su permanente abastecimiento y compensar a la sociedad y a la nación el uso del espacio, del agua y de la materia prima con que obtiene su riqueza.

La Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos a través de la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, fue la instancia responsable de la ejecución y promoción del programa que incluyó la participación de Dependencias Federales, Secretaría de la Defensa nacional, Secretaría de Desarrollo Social,

Secretaría de comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Gobiernos Estatales, Municipales, productores forestales, Industriales y la ciudadanía en general, que actualmente se lleva a cabo de acuerdo con los planes y programas encargados a las dependencias que participan con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Se prevé que la reforestación se realice en los lugares con mayor necesidad, y en la modalidad, especies y características que generen mayores beneficios para la población.

Para la realización de los trabajos de producción de árboles en viveros se cuenta con una infraestructura de almacenamiento de semillas forestales, constituida por doce bancos de germoplasma.

Asimismo, para la producción de planta existe una infraestructura de 1,063 viveros forestales y de ornato, propiedad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Desarrollo Social, Gobiernos Estatales, Municipios, Industriales y particulares.

CAPITULO III

APROVECHAMIENTO DEL RECURSO FORESTAL

3.1. LINEAMIENTOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El día 14 de noviembre de 1992, el C. Presidente de la República anuncia "diez puntos para la libertad y justicia del campo mexicano que establecían los compromisos concretos que desde el ámbito del poder ejecutivo apoyaran la reforma integral del campo mexicano, culminando este hecho con la aprobación del que hoy es el texto del Artículo 27 Constitucional, la base sobre la que habrá de constituirse el nuevo campo mexicano.

Dentro de las recientes reformas que sufrió el artículo 27 de nuestra carta magna,²⁶ encontramos que algunos se refieren básicamente al equilibrio ecológico así, por ejemplo, en el tercer párrafo del artículo en estudio, precisamente antes de abordar el tema de fraccionamiento de los latifundios, el legislador añadió un punto más a la larga lista de derechos y objetivos que la nación tiene, refiriéndose a la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

²⁶ Reforma al Art. 27 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

cabe recordar que dentro de los objetivos y programas del "PRONASOL" o Programa Nacional de Solidaridad, que el pasado Gobierno puso en práctica; esta el que se ocupa de la reforestación de determinadas zonas de nuestro país, así como una excelente y acertada campaña de concientización a la ciudadanía acerca de la protección al medio ambiente y principalmente a los árboles.

Desapareció totalmente el rubro que se refería al reparto de tierras y a la creación de nuevos centros de población agrícola, así como el que se refiere a "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, lo que en pocas palabras quiere decir fin a la dotación de tierras y aguas, lo que sucedió es que ya se agotaron las tierras en condiciones de ser repartidas, por imposibilidad física y material, lo cual constituye un tema que podría ser materia de otra tesis.

La fracción IV del artículo 27 Constitucional ahora impone un límite a la extensión de tierra dedicada a actividades agrícolas, ganaderas o forestales que están en manos llámese, posesión o administración de sociedades mercantiles por acciones, la cual en ningún caso podrá ser mayor al equivalente de veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad, remitiéndonos a la fracción XV del mismo artículo, el cual señala claramente la prohibición de la existencia de los latifundios en los Estados Unidos Mexicanos.

También desapareció la primera parte de la fracción VI, la cual prohibía a toda corporación que no fuera para fines de instituciones de beneficencia, pública o privada, instituciones de investigación científica para la difusión de la enseñanza; la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, así como las Sociedades Mercantiles por acciones para explotar cualquier industria que no fuera agrícola con ciertas restricciones en cuanto a extensión territorial y a los bancos debidamente autorizados (con ciertas restricciones en cuanto a la administración de bienes raíces) tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Cambio bien la fracción VII del artículo en estudio al " reconocer la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Se impone, también el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros en su derecho de adoptar las condiciones que más les convenga en el aprovechamiento de sus recursos productivos o se regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Se da margen a los ejidatarios y comuneros en la arriesgada decisión de disponer respecto del uso de sus tierras.

También se menciona en esta fracción el derecho de preferencia procedente en caso de enajenación de parcelas.

Por otro lado impone un límite a los ejidatarios, los cuales dentro de un mismo núcleo de población no podrán ser titulares de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.

Pero no basta con rezar lo que la ley dispone, el problema del adecuado aprovechamiento de los recursos forestales es real y es grave ya que la actividad forestal, hasta hoy, se ha desarrollado en base al consumo de productos forestales, a la vegetación forestal se le ha tratado como recurso no renovable, donde había bosques actualmente encontramos áreas agrícolas, urbanas, industriales o en el peor de los casos tierra erosionada, tierra muerta.

3.2. "LA PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL"

Como se desprende de la letra del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primera parte, la propiedad de las tierras

y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

La fracción VII del mismo artículo 27 dice, "La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común".

En relación al tema de la pequeña propiedad, el artículo 115 de la Ley Agraria vigente a la letra dice: "Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad.

Para el artículo 116 fracción III de la misma ley se entiende por tierras forestales los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

Artículo 119 de la Ley Agraria considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de las 800 hectáreas y el artículo 123 de la ley en mención, ordena que cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, esta seguirá considerándose como pequeña aunque rebase las ochocientas hectáreas.

La Ley Agraria en su artículo 126²⁷ señala:

"Las Sociedades Mercantiles o Civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual, al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad.

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

II. Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

III. Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra "T" la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.

También señala la Ley Agraria que las acciones o partes sociales de serie "T" no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales, sin embargo al liquidarse la sociedad, sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.²⁸

Ningún individuo, ya sea directamente o a través de una sociedad, podrá detentar más acciones o partes sociales de serie "T" ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a la extensión de la pequeña

²⁸ Art. 127, Ley Agraria vigente. Editorial Porrúa. 1993.

propiedad.²⁹

Ninguna sociedad podrá detentar más acciones o partes sociales de serie "T" ya sea que una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a una superficie igual a veinticinco veces la pequeña propiedad.

En las Sociedades a que nos hemos referido, los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49 por ciento de las acciones o partes sociales de serie "T".³⁰

El registro agrario nacional contará con una sección especial en la que se inscribirán.

I. Las Sociedades Mercantiles o Civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

II. Las superficies, linderos y colindancias de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de las sociedades a que se refiere la fracción anterior, con la indicación de la clase y uso de sus tierras.

²⁹ Art. 129, Ley Agraria vigente. Editorial Porrúa 1993.

³⁰ Art. 130, Ley Agraria vigente. Editorial Porrúa 1993.

III. Los individuos tenedores de acciones o partes sociales de serie "T".

IV. Las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales de serie "T" representativas del capital social de las Sociedades Mercantiles o Civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.³¹

Cuando una Sociedad rebase los límites a la extensión de tierras permitidos por esta ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación, si transcurrido el plazo, la sociedad no lo hubiere hecho, la Dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad Estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.

3.3. "PERMISOS Y CONCESIONES"

Por lo que se refiere a la aplicación de la Ley Forestal, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables, la forestación

³¹ Art. 131, Ley Agraria vigente.

y reforestación en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así lo señala la fracción IV del artículo 5 de la Ley Forestal, como ya se comentó anteriormente.

El artículo 13 de la Ley Forestal³² establece que tratándose de solicitudes de autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación. La Secretaría deberá emitir una respuesta dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.

En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud la Secretaría requerirá a los solicitantes, para que la proporcionen, una vez proporcionada esta, comenzará a correr el plazo para que resuelva la Secretaría. En los casos de solicitudes de autorización de forestación o reforestación, si la Secretaría no emite resolución en el plazo señalado, aquellas se tendrán por concedidas y ésta, a solicitud de los interesados, deberá expedir certificación de que ha transcurrido el plazo referido en el párrafo anterior.

A su vez, el artículo 14 del mismo ordenamiento, enuncia que en caso de que la Secretaría niegue la autorización solicitada, los particulares afectados

³² Publicada en el D.O.F., el 22 de diciembre de 1992.

podrán recurrir la decisión en un plazo mayor de quince días hábiles contados a partir de que se les notifique. La Secretaría, dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso deberá turnar el expediente al Consejo Nacional o Regional, según lo establezca el reglamento de esta ley, mismo que deberá emitir su opinión, la Secretaría deberá emitir su resolución definitiva dentro de los siguientes diez días hábiles.

El artículo 15, en su primera parte dice: los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación estarán obligados a presentar informes periódicos y avalados por el responsable técnico de la ejecución sobre el desarrollo y cumplimiento del programa de manejo.

El artículo 16, las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, tendrán una vigencia que permita cumplir con los objetivos del programa de manejo y podrán ser suspendidas o revocadas en los casos previstos en los artículos 50 y 52 de esta ley, que a la letra dicen:

Artículo 50, procede la suspensión total o parcial de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación,

por el incumplimiento, imputable a su titular las obligaciones señaladas en el programa de manejo autorizado cuando se comprometa la biodiversidad de la zona, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos en cuestión.

Artículo 52, procede la revocación de la autorización del aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación y reforestación por la persistencia de la causa que haya motivado su suspensión en los términos del artículo 50.

Artículo 17, los programas de manejo forestales, así como sus modificaciones, una vez que hayan sido autorizados, deberán ser inscritos en el Registro Forestal Nacional.

3.4 MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El día veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, la Secretaría de Gobernación publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando desde ese momento la regulación de la actividad forestal en manos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos

Naturales y Pesca.

ARTICULO 32 BIS.- A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sostenible.

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental....".

V.- Vigilar y estimular en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como en su caso imponer las sanciones correspondientes;

VI.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales

protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares.

VII.- Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.

XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyecto de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica.

XII.- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

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

como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.

XIX.- Proponer y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves cenoras y de ornato.

XXXIX.- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre y sobre playas, zona federal, marítimo terrestre y terrenos ganados del mar.

En este orden de ideas y siendo congruente con los cambios que sufrió el ordenamiento ya mencionado, queda sin efecto el reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

PRIMERA. Dentro del esquema del desarrollo forestal, podemos ver claramente que al aprovechamiento de los recursos forestales, tradicionalmente se ha asumido y evaluado con simples criterios de rentabilidad a corto plazo, sin considerar que este aprovechamiento deviene en degradación de los bosques y que incide desfavorablemente en el conjunto de los recursos naturales, conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país. De la misma forma se olvida que cuando el crecimiento en la producción de bienes y servicios forestales, conduce al deterioro de los bosques y como consecuencia conduce al deterioro del medio ambiente.

SEGUNDA. Las consecuencias ecológicas de la deforestación, raramente son evaluadas con criterios monetarios, sin embargo la pérdida de las funciones de los sistemas ecológicos, locales, regionales y nacionales provistas naturalmente por un bosque, conlleva costos económicos y sociales mucho más agudos de lo que pudiera pensarse. Las inundaciones, las sequías, la sedimentación, la erosión

y el azolve de presas y canales son problemas más severos y de mayor complejidad en su resolución debido a la deforestación.

TERCERA. En consecuencia, los bosques deberán ser considerados no sólo como sistemas complejos con derecho propio, sino como sistemas naturales necesariamente vinculados con los sistemas humanos.

CUARTA. En la nueva circunstancia nacional es preciso tener claro que las demandas de los sectores sociales participantes y las necesidades apremiantes del desarrollo nacional, exige armonizar el crecimiento y consolidación de la actividad forestal con la conservación y aprovechamiento racional e Integral de los recursos y el restablecimiento de la calidad del medio ambiente.

QUINTA. Así, en el marco de la modernización en la administración de los recursos forestales, es imprescindible que en el sostenimiento de la base de estos, se definan las magnitudes socialmente óptimas y de la composición de las tierras forestales, bosques naturales o artificialmente regenerados, plantaciones comerciales y zonas de aprovechamiento que permitan que la demanda de productos del bosque sea satisfecha sin menoscabo de recurso forestal y que se

preserven los valores esenciales no mercantiles del ecosistema.

SEXTA. Reestructurar la actividad en el sector forestal implica ordenar y regular el uso racional de los recursos naturales para propiciar el aumento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas donde éstos se ubican.

SEPTIMA. Para lograr lo anterior, es preciso adoptar una política que considere que la producción forestal se lliga estrechamente con su fomento y conservación, ordenar y regular el uso de los recursos, como lo señala la vigente Ley Forestal y su Reglamento para que no se ocasione la degradación del bosque.

OCTAVA. Con fecha 28 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareciendo la Secretaría de Estado denominada Secretaría de Agricultura y Recursos hídricos, quedando a cargo de el ámbito forestal que estaba a su cargo, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

BIBLIOGRAFIA

LEY FORESTAL DEL 5 DE ABRIL DE 1926.

LEY FORESTAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

LEY FORESTAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1947.

LEY FORESTAL DEL 9 DE ENERO DE 1960.

**REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACION EL 21 DE FEBRERO DE 1994.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 Y 1995-2000.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORESTACION, INFORME 1993.

**REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACION, 6 DE ENERO DE 1992.**

LEY AGRARIA, ARTICULO 34. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 26
FEBRERO 1992.

BERNAL SALINAS CARLOS
"CARTILLA DE FORESTACION"
México, S.A.H.O.P.

INSTITUTO DE BIOLOGIA
"INFORME DE GRUPO DE ECOLOGIA DE
POBLACIONES DEL DEPARTAMENTO DE BOTANICA
DEL INSTITUTO DE BIOLOGIA DE LA U.N.A.M.,
AL ORGANISMO FORESTAL VICENTE GUERRERO,
DE ACUERDO AL CONTRATO PARA ESTUDIOS No. 71"
México, U.N.A.M., 1974.

INSTITUTO MEXICANO DE RECURSOS NATURALES
RENOVABLES, A.C.
"MESAS REDONDAS SOBRE PROBLEMAS FORESTALES
DE MEXICO"
México, I.M.R.N.R., 1956.

SERRANO GALVEZ ENRIQUE

"ECONOMIA DE LA ACTIVIDAD FORESTAL"

**1ª Edición, México, Editorial Universidad
Autónoma Chapingo, 1983.**

CABALLERO DELOYA MIGUEL

"METODOS DE LA INVESTIGACION FORESTAL"

2ª Edición, México, S.A.R.H., 1980.

BELTRAN ENRIQUE

**"LA BATALLA FORESTAL: LO HECHO,
LO NO HECHO, LO POR HACER"**

México, Cultura, 1964.

PIETER GRIJPMAN, JR.

"PRODUCCION FORESTAL"

México, S.E.P.

Editorial Trillas, 1992

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**ASOCIACION MEXICANA DE PROFESIONALES
FORESTALES, A.C.**

**"LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DESARROLLO
FORESTAL (1989-2000)"**

**México, Academia Nacional de Ciencias
Forestales. 1988.**

SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE FAUNA

"PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL".

**Programa Nacional de Desarrollo,
México, S.A.R.H., 1972**

**INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES
FORESTALES.**

**"PROYECTO: EVALUACION DE RECURSOS
FORESTALES".**

**México, Depto. de Evaluación de
Recursos Forestales, 1978.**

BANCO DE MEXICO, S.A.

"APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES"

**DIRECCION GENERAL DE SUPERVISION
TECNICA Y VIGILANCIA
"PROGRAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA
PARA EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION
DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA"
México, Michoacán, Delegación
Regional y de la Fauna, 1974.**

**TERCERA CONVENCION NACIONAL FORESTAL
"MAGNITUD DE LOS RECURSOS FORESTALES
DE MEXICO"
Congreso Forestal Mexicano, Toluca,
Estado de México, 2 Tomos 1989.**

**"ESTADISTICA DE LOS RECURSOS FORESTALES
DE LA REPUBLICA MEXICANA"
México, S.F.F. 1977.**

**"ESTADISTICA DE LOS RECURSOS FORESTALES
DE LA REPUBLICA MEXICANA"
México, S.F.F. 1977**

BANCO DE MEXICO, S.A.

**"APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS
FORESTALES"**

México, 1954

**SECRETARIA DE AGRICULTURA Y
RECURSOS HIDRAULICOS**

**"PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE:
REFORESTACION"**

México, SEDUE, SARH, 1983

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

**"MEMORIA SOBRE LOS TRABAJOS DE
REFORESTACION"**

Secretaría de Ecología, México, 1992.

**MEXICO, DIRECCION GENERAL PARA EL
DESARROLLO FORESTAL**

**REUNION; "ALGUNAS EXPERIENCIAS PERSONALES
SOBRE REFORESTACION**

Oaxtepec, SARH. SAM, 1980

MEXICO, S.F.F.

**"ZONAS PROTECTORAS Y RESERVAS
FORESTALES DE MEXICO"**

S.A.R.H. 1981

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

"LA ACTIVIDAD FORESTAL EN MEXICO"

Congreso Forestal Mexicano

Memoria, México, CIFAP, SARH

1989. 2 Tomos.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

**"LA ACTIVIDAD FORESTAL Y EL REGIMEN
DE DERECHO"**

Congreso Forestal Mexicano, Toluca

Estado de México, CIFAP, SARH

2 Tomos, 1989.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO

"AREAS NATURALES PROTEGIDAS"

Información Básica sobre las áreas

Naturales protegidas de México,

México, SEDUE, 1989.

EIDSVIK, H.K.

"TENDENCIAS INTERNACIONALES EN LOS

SISTEMAS DE AREAS PROTEGIDAS"

(Ponencia incluida en el IX Congreso

Forestal Mundial), Tomo II, SARH,

FAO, México, 1989.