



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DE LA LEY FORESTAL A LA LEY ECOLOGICA.
ANALISIS DOCMATICO DE LA FRACCION I DEL
ARTICULO 127 DE LA LEY FORESTAL DE 1960

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIDIA SILMA HERNANDEZ MEDINA



ASESOR: DR. RAUL EDUARDO LOPEZ BETANCOURT

MEXICO, D.F.



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.



SECRETARÍA NACIONAL
DE EDUCACIÓN
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La alumna HERNANDEZ MEDINA LIDIA SILMA, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del DR. RAUL EDUARDO LOPEZ BETANCOURT, la tesis profesional intitulada "DE LA LEY FORESTAL A LA LEY ECOLOGICA, ANALISIS DOGMATICO DE LA FRACCION 1 DEL ARTICULO 127 DE LA LEY FORESTAL DE 1960", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

EL profesor DR. RAL EDUARDO LOPEZ BETANCOURT, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "DE LA LEY FORESTAL A LA LEY ECOLOGIA, ANALISIS DOGMATICO DE LA FRACCION 1 DEL ARTICULO 127 DE LA LEY FORESTAL DE 1960" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna HERNANDEZ MEDINA LIDIA SILMA.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPANOL"
Cd. Universitaria, D. F., 17 de agosto de 2011.

DR. LUIS FERNANDEZ DEBLADO, D.E. 12374
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL
DERECHO PENAL

DEDICATORIAS

A Jehová Dios Todopoderoso
Mi Creador y Sustentador.

A mis nietos, que son mi inspiración:
Emmanuel a quien mi amor le duele;
Sinaí, mi princesa, por su divina inocencia.

A mi hermano, Artemio.
Por que su apoyo económico alcanzó 1,776 Mts.

A mis queridos amigos:
Lic. Alejandro González Alcántara, porque al estrechar su mano se completa y se comprende el infinito.
Lic. C.C. Mayra Millán, porque su voz comunica superación.
C.P.Ernesto Veruette H., por descubrir mi doble personalidad y mi sonrisa de millonaria.
A la Sra. Lety y a Héctor; madre é hijo excelentes, porque en momentos difíciles me brindaron apoyo solidario.

Especial reconocimiento al Dr. Serapio Mucha Yaros y al M.C. Pierre Bernard Mbimi, porque ambos me ayudaron a saltar el muro gris y les soy deudora el resto de mi vida.

A la facultad de Derecho del I. E. S. C. H. y a la Dirección General Forestal de la S.E.M.A.R.N.P. por permitirme consultar en sus bibliotecas y brindarme ayuda.

INDICE

DEDICATORIAS	
INDICE	I
CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
1.1 Época Precortesiana.....	1
1.2 Época Colonia	8
1.3 Época Independiente	18
1.4 Época Contemporánea	24
CAPITULO 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY FORESTAL.....	36
2.7 Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Forestal.....	56
2.8 El Artículo 27 Constitucional y la Regulación de los Recursos Naturales Forestales	
2.8.1 Origen del Artículo 27 Constitucional.....	79
2.8.2 Artículo 27. Texto aprobado por el Constituyente..	82
2.8.3 Artículo 27. Texto Actual	87
CAPITULO 3. ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL ARTICULO 127 Fracción I DE LA LEY FORESTAL DE 1960.....	94
3.1 Clasificación de los delitos	94
3.1.1 En función de su gravedad.....	94
3.1.2 Por la conducta del agente	95
3.1.3 Por el resultado	95
3.1.4 Por el daño que causa.....	96
3.1.5 Por su duración	96
3.1.6 Por el elemento interno o culpabilidad.....	97
3.1.7 Por su estructura o composición.....	98
3.1.8 Por el número de actos.....	98
3.1.9 Por el número de sujetos	98

3.1.10	Por la forma de su persecución	99
3.1.11	En función de la materia	99
3.2	Conducta y ausencia	100
3.2.1	Conducta	100
3.2.2	Formas de conducta	101
3.2.3	Ausencia de conducta	101
3.3	Tipicidad y Atipicidad	103
3.3.1	Tipicidad	103
3.3.2	Clasificación de los tipos	103
3.3.3	Atipicidad	104
3.3.4	Causas de atipicidad	106
3.4	Antijuricidad y Causas de Justificación	107
3.4.1	Antijuricidad	107
3.4.2	Causas de justificación	108
3.5	Imputabilidad e Inimputabilidad	109
3.5.1	Imputabilidad	110
3.5.2	Inimputabilidad	110
3.6	Culpabilidad e Inculpabilidad	111
3.6.1	Culpabilidad	111
3.6.2	Formas de manifestación de la Culpabilidad	112
3.6.3	Inculpabilidad	113
3.6.4	Causas de inculpabilidad	113
3.6.5	Formas de la no exigibilidad de otra conducta	114
3.7	Condiciones Objetivas de Punibilidad y su Ausencia..	114
3.7.1	Punibilidad y Excusas absolutorias	114
3.8	Tentativa	115
3.8.1	Formas de tentativa	116
3.9	Participación	117
3.9.1	Grados de participación	117
3.10	Concurso de delitos	118
3.10.1	Concurso ideal o Formal	118

3.10.2 Concurso Real o Material.....	118
CAPITULO 4. PERSPECTIVA LEGAL DE PROTINBOS EN RELACION CON EL ARTICULO EN ESTUDIO.....	121
4.1 PROTINBOS.....	121
4.1.1 Antecedentes	121
4.1.2 Máximo desarrollo.....	122
4.2 Modificación del organismo	126
4.2.1 Nuevo Organismo. PROBOSQUE.....	126
CAPITULO 5. LEY DE ECOLOGIA.....	135
5.1 Ley General del Equilibrio Ecologico y Protección al Ambiente.....	137
5.2 Evaluación del Impacto Ambiental de los Incendios Forestales	145
LISTA DE COMPROBACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES.....	147
CUADRO SINOPTICO DEL DELITO DE INCENDIO FORESTAL INTENCIONAL	149
CONCLUSIONES.....	150
BIBLIOGRAFIA.....	153

INTRODUCCION

En los primeros años de la década de los ochenta, en ocasión de estar prestando mis servicios para la Universidad Autónoma del Estado de México como maestra en la Preparatoria de la Comunidad del Sur en el poblado de Temascaltepec, hacía diariamente mi traslado desde la Ciudad de Toluca, por lo que tuve la oportunidad de observar, en temporada de *secas*, cómo ardían los bosques en diferentes parajes del recorrido destruyendo tan valioso recurso. Esta experiencia causó dentro de mi indignación e impotencia ante la magnitud del desastre y también provocó mi interés por conocer las causas que los ocasionan y los efectos que los incendios forestales provocan en el paisaje, en el agua, en la atmósfera y principalmente en los suelos y que repercuten en la economía y en la salud de la población.

Por otra parte se vivían los años en que la sociedad contemplaba alarmada el grave problema de la contaminación ambiental y del agotamiento de los Recursos Naturales en el país, especialmente de los Recursos Forestales.

No obstante lo tardío de la toma de conciencia, de autoridades y de particulares, de las voces de alarma de los expertos, este problema es poco estudiado y en eso precisamente radican las inadecuadas soluciones que se han planteado hasta el momento. Hecho que me ha motivado a realizar una investigación desde el punto de vista jurídico.

Para el efecto se ha planteado la siguiente Hipótesis:

Cuanto mayor sea el grado de supletoriedad de la Ley Forestal a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menor será la efectividad en la aplicación de las sanciones establecidas para el caso de Incendio Intencional.

Los objetivos propuestos fueron los siguientes:

Primero. Verificar, delimitar la aplicabilidad de la norma de carácter público, establecida en la Ley Forestal para las sanciones en el caso de incendio intencional.

Segundo. Analizar la fracción I del Artículo 127 de la Ley Forestal de 1960 a la luz de la Teoría del Delito.

Tercero. Demostrar la falta de autonomía de la Ley Forestal frente a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Cuarto. Sugerir que se apliquen las sanciones de la Ley por un Tribunal Agrario en la rama Ecológico-Forestal con magistrados especializados.

En cuanto al tema central de este trabajo, que es el análisis dogmático del delito de incendio forestal intencional, seguimos el método analítico o atomizador, considerando todos y cada uno de los elementos constitutivos del ilícito penal.

En el primer capítulo se planteará un estudio histórico de México a través de tres etapas para encontrar los primeros signos de aparición de normas jurídicas relativas a la materia forestal.

En el segundo capítulo se analizarán las constantes sociológicas, históricas que le dan configuración y esencia a la Ley en estudio, es decir, será el estudio de la naturaleza misma de la Ley.

En el tercer capítulo, se analizará éste problema a la luz de la Teoría del Delito teniendo como base legal la Ley Forestal de 1960.

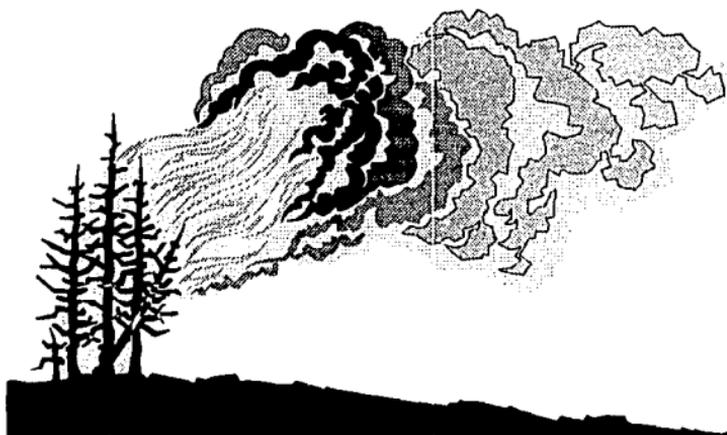
El cuarto capítulo es la exposición de un ejemplo práctico, de un organismo descentralizado en el Estado de México encargado de la protección y racional explotación de los bosques.

En el quinto capítulo se ha considerado conveniente relacionar a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con la Ley Forestal vigente, la cual consideramos ha quedado supeditada y restringida al campo administrativo en cuanto a las infracciones y sanciones señaladas en ella.

Basados en ésta inquietud, me permito proponer, se considere delito mayor al incendio forestal causado dolosamente, pues estamos en presencia de un daño al Patrimonio Nacional en sus recursos naturales, y que se aplique la sanción de pena corporal en la propia Ley al causante del ilícito.



**“Me hice huertas y jardines y planté
en ellos árboles de todo fruto.”
El Predicador 2:5**



**“El enemigo natural del bosque es el fuego”
Miguel Esquivias**

CAPITULO 1

"La Historia de los bosques mexicanos
es la Historia de un despilfarro y una injusticia"
Lic. Manuel Hinojosa Ortiz.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Es necesario abordar el estudio del desarrollo histórico en materia forestal atendiendo al problema de los incendios intencionales, por ser éste el método que, con mayor facilidad nos permite llegar lo más cerca posible a la génesis de la realidad social que hoy nos circunda. La cultura, el modo de ser y de expresarse de un pueblo es resultado de una combinación de elementos que permanecen constantes a pesar del transcurso del tiempo y es éste el factor que permite la paulatina aparición de una conciencia jurídica, de instituciones y organizaciones sociales y gubernamentales que aspirarán siempre a perfeccionarse para ser oportunas y justas al menor impulso de los cambios que indefectible e inexorablemente se presentan, en la medida de que no decaiga el interés de estudiantes é investigadores sobre el tema.

El bosque siempre proporcionó bienestar al ser humano, pero es hasta que éste lo contempló como factor económico, como elemento para la propia supervivencia, que se despierta la conciencia para su cuidado, fomento y explotación razonados. Aparecen entonces, una serie de leyes, de disposiciones de diversa índole que tienen relación con el problema forestal de México.

1.1 EPOCA PRECORTESIANA.

El derecho es un fenómeno de cultura, y el pueblo tenochca o azteca, conquistador del centro y del sur de lo que hoy es México, desarrollo un peculiar sentido jurídico; la administración de justicia era rápida y definitiva, con acentuado sentido de lo recto, emanada de la potestad del jefe o señor, sin formalidades, ni la existencia previa de textos legales.

En general, es muy poco lo que podemos conocer con certeza acerca de las condiciones en que se hallaban los bosques y las disposiciones que, aún cuando no deban considerarse eminentemente forestales, dentro del concepto

actual, cuando menos constituyan antecedentes que nos puedan orientar respecto a la génesis y evolución de medidas tutelares adoptadas por los antiguos habitantes del Anáhuac y de una ordenación jurídica, que tiene, como principal motivo la conservación, protección e incremento de las asociaciones arbóreas.

En esta época, el medio geográfico permitió dos tipos principales de asentamientos de aldeas, que básicamente dependían de la vida salvaje; las zonas áridas y abiertas, donde se podía cultivar la tierra sin interrupción, y las zonas boscosas, que constituyeron, por su dificultad una última opción para los pueblos cuya civilización no superó la Edad de Piedra. Estas zonas no fueron centros de población permanente, pero proporcionaban caza para la alimentación y protección de los hombres en caso de peligro. Al respecto, en Monarquía Indiana el autor refiere que: después de la muerte del emperador Tecpaneca Maxtla en la guerra contra Itzcóhuatl, sus ejércitos huyeron "... a los montes en los que se protegieron hasta hacer la paz entregándose al rey mexicano."¹

La tala que practicaban los indígenas, tenía por objeto abrir tierras al cultivo y proveerse de combustible. No se tiene noticia de que se efectuaran quemas persiguiendo el mismo propósito. Sin embargo tal actividad se limitaba a los valles fértiles y a las laderas propias para la agricultura, de manera que no podemos considerarla destructiva.

Relata el fraile Juan de Torquemada, que en época de sequía, cuando toltecas y chichimecas no podían mantenerse del maíz no se esforzaban por sembrarlo, "... Por razón de que los señores y reyes tenían bosques de conejos y venados, donde tenían la carne segura..."² Además sobresale el hecho, siguiendo la narración de Torquemada de que el hijo del emperador Nopaltzin, el príncipe Tlotzin " se ocupaba muy de ordinario en ir a caza y montar fieras... tenía muchos bosques de recreación para este fin... en que se entretenían y gozaban de tranquilidad y sosiego; ..." ³

Fué esta la costumbre de los antiguos pobladores de México y en particular del rey Netzahualcóyotl, quien vivió de 1403 a 1470 y de quien se afirma hizo obligatorias determinadas reglas contra la destrucción de los

¹ Torquemada, Fray Juan de. Monarquía Indiana. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Vol. I, 1975 Pág. 199.

² Opus Cit., pág. 95

³ Opus Cit., pág. 101

árboles porque "...tenía puesta ley que no pasasen de cierto término y lugar al monte por leña..."⁴, pero queriendo cerciorarse de la obediencia de sus súbditos, hizo un recorrido por las faldas de las sierras y encontrando a un niño que recogía leña lo instó a adentrarse en el bosque, pero éste, fiel al mandato de su soberano _ al cual no reconoció por el disfraz que portaba _ no osó adentrarse en terrenos prohibidos, dando por resultado que el rey mandó alargar los cordeles y medidas de suelos de los bosques para que hubiera la leña que los pobres necesitaban; "...porque por ser limitado el lugar y la gente mucha, lo tenían talado todo y ya no se hallaba leña..."⁵ como medida de protección al bosque dio "...orden de que todo mundo pudiera penetrar en los bosques para aprovechar leña y madera..."⁶ No obstante el castigo era severo para aquellos que contravenían los mandatos y las indicaciones dadas con esmero por el emperador y esas contravenciones podían consistir en producir incluso incendios aunque fueran por accidente.

Los observadores españoles se refieren, por un lado, al temperamento pacífico y a la *pobreza voluntaria* que era la forma propia de ser de los diferentes pueblos de América pues así dice Torquemada "... no quieren poseer más de aquello que les basta para su sustento y pasar la vida." ⁷ y por otro lado al esplendor en que vivían emperadores como Moctezuma, cuyo palacio de cien habitaciones se adornaba, entre otras maravillas de maderas preciosas y "... no olvidemos las huertas de flores y árboles olorosos, y de muchos géneros que de ellos tenía y el concierto... de ellos, y de sus albercas y estanques de agua dulce; ..."⁸ en fin, bosques, que consideró Torquemada dignos de un emperador. No podemos suponer que se hubiera efectuado una destrucción sin tasa ni medida de lo que para nuestros antepasados constituía su ambiente natural; podríamos afirmar por el contrario, sin duda, que los montes, bosques y árboles eran para los aztecas deidades a las que procuraban ofrendar y ensalzar, mediante oraciones y promesas, y, que éstos hechos históricos no perduraron registrados en su forma original debido a la incineración de varios textos de escritura-pintada de los antiguos mexicanos, efectuada por los evangelizadores "... porque como todas ellas eran figuras y caracteres que representaban animales racionales e irracionales, yerbas,

⁴ Opus Cit., pág. 229

⁵ Torquemada fray Juan de. Opus Cit., pág. 229

⁶ Dávila G. Ignacio. Estudios de la vida de Netzahualcóyotl. México, S.E.P. Biblioteca Enciclopédica Popular.No. 136, 1947, pág. 78.

⁷ Torquemada Fray Juan de. Opus Cit., pág. 343

⁸ Diaz del Castillo, Bernal. Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España. México, Fernández Editores S.A. 8ª. Publicación. 1972. pág. 191

árboles, piedras, montes, aguas, sierras y otras cosas a este tono, entendieron que eran demostración de supersticiosa idolatría..."⁹

Los totonacas se creían descendientes de los árboles y muchos pueblos indígenas consideraban a ciertas especies como sagradas.

Los cronistas europeos, tanto civiles como militares y religiosos, narran que los castigos impuestos a los transgresores del orden público y privado, entre los aztecas eran severos; la condena a muerte, era para los homicidas, ladrones e incendiarios y en los pueblos mayas se distinguía entre incendio doloso y culposo, grados útiles para la aplicación de la pena.

Pero tratándose de delitos contra la vegetación existen dos razones importantes para confirmar que no se prodigaban. Primero, los mexicas no desmontaban para dedicar extensas zonas boscosas a la agricultura, antes bien construyeron chinampas, en zonas cenagosas "... porque los indios preferían cultivar una tierra pobre, pero cercana a su habitación..."¹⁰ Su primitiva pero cuidadosa técnica para el aprovechamiento del suelo consistía en lo siguiente; si la tierra era boscosa, los árboles eran descortezados un año antes derribados con hachas de piedra. Quemaban los matorrales y los árboles y la ceniza era mezclados con la tierra; "... se permitía que los árboles más grandes se pudrieran con el tiempo y proporcionaran humus..."¹¹ Segundo, su religión politeísta les llevaba a respetar los bosques, a tal grado que, hasta el día de hoy (como legado histórico), se encuentran erigidos, centros ceremoniales, santuarios, en los que siempre se han tratado, en asambleas comunales o ejidales, asuntos políticos, sociales y económicos, una vez al mes significando esto, que el lugar, si bien no es susceptible de habitación común, ha servido para fines exclusivos y de gran importancia, que benefician a los pueblos circunvecinos.

En este punto cabe comentar, que es manifiesto en todos los documentos de la época inmediata a la conquista, el especial empeño del poeta de Texcoco, por vivir rodeado de vegetación exuberante. En la obra episodios de la vida de Netzahualcōyotl el autor expresa "... De tal manera embelleció Netzahualcōyotl el bosque y finca de Tetzcotzinco, que llegó a ser el más pintoresco y delicioso de cuantos sitios de recreo tuvieron los pueblos y del

⁹ Torquemada Fray Juan de. *Opus Cit.*, pág. 345.

¹⁰ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*. México, Editorial Polis. Tomo I, 1937, pág. 373.

¹¹ W. Von Hagen, Victor. *Los Aztecas. Hombre y Tribu*. México, Ed. Diana. 12a. Impresión. 1979. pág. 79.

valle..." donde se enseñoreaban "... árboles gigantescos..."¹² De la casa del mismo emperador y poeta, dice Torquemada "... en Texcoco había en la parte del mediodía de la laguna salada una huerta a la que cercaban más de mil sabinas muy altas y crecidas."¹³ El fraile español, es explícito cuando en su relato, agrega que, el cuidado por la vegetación de todas esas fincas era tal que al hijo del emperador de nombre Nezahualpiltzintli, también monarca, sus contemporáneos lo consideraron sabio en ciencia natural.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales en la época que nos ocupa, es muy interesante el dato de que, 1000 años a. de E.C., los mayas utilizaban la corteza del amaquahuitl para producir papel, al que llamaron amatl, artículo que Moctezuma, emperador azteca exigía como tributo y en el que, los sacerdotes, escritores y pintores, registraron eventos históricos así como sus vastos conocimientos.

Los aztecas perfeccionaron la elaboración del amatl y la actitud de ellos, ante un pedazo de esta corteza era de pronunciada reverencia. Los descendientes de los otomíes, son todavía fabricantes de papel, dice Von Hagen, "... de las mismas plantas que empleaban los aztecas..."¹⁴

Los olmecas, pueblo cuyo símbolo es el árbol de la vida, comerciaban con brea, jade, plumas de aves, constituyendo su principal riqueza el hule del cual elaboraban las pelotas empleadas en el tlachtli.

No faltaron tesis en torno a la probable destrucción de los bosques llevada a cabo por los pueblos indígenas, aún antes de la conquista, sin embargo, la notable carencia de fuentes fidedignas, hace incongruente y contradictorio el panorama histórico.

Posiblemente la contradicción la encontramos en el hecho de que terminada la conquista, los eventos históricos fueron tratados desde el muy particular punto de vista de los cronistas y la consiguiente confusión, en investigadores posteriores, nacionales y extranjeros, de acuerdo con su posición más o menos erudita y su perspectiva parcial, al analizar el problema forestal de México.

¹² Dávila G. Ignacio. Opus Cit; págs. 39, 40.

¹³ Torquemada, fray Juan de. Opus Cit., pág. 417

¹⁴ W. Von Hagen, Víctor. Opus Cit., pág. 208.

Enrique Beltrán en su ponencia *Dstrucción del Bosque*, enfáticamente opina "... Las civilizaciones prehispánicas necesitaron grandes cantidades de madera para elaborar la cal empleada en sus maravillosas construcciones, así como para su economía doméstica, y en la confección de muebles y otros objetos..."¹⁵

Creemos que tal afirmación sólo obedece al afán de justificar - sin lograrlo - que los bosques, las superficies arboladas, al brindar al hombre tantas posibilidades de uso, se han visto atacadas desde muy remoto tiempo. Prudente sería determinar, en bases históricas dignas de crédito, el período en que ocurrieron tales desmontes, cosa que sólo en apariencia es difícil pues, el sentido común, y un estricto rigor científico pueden demostrar que los españoles encontraron en América un paisaje exótico, exuberante, grandioso; una extensa y virgen cubierta forestal, según se desprende de la narración hecha por los primeros cronistas y de la aseveración de la mayoría de observadores de que "... los pueblos prehispánicos no tenían instrumentos ni elementos para poder atacar al bosque..."¹⁶ Tomando en cuenta además lo dicho por Don Manuel López Gallo, "...El problema de la carencia de tierras no existió para el mexica..."¹⁷

En el ámbito de los eruditos surgió en algún momento - siempre por intereses egoístas - una reñida colección de opiniones respecto al encuentro de estas dos civilizaciones completamente diferentes y fue así como, el jesuita, filósofo é historiador, preceptor del padre Hidalgo, Francisco J. Clavijero en el Siglo XVIII, en el cuarto volumen de su obra " *Historia Antigua de México* " titulado *Disertaciones*, decididamente defiende de la antipatía de varios autores a los habitantes de México, dando realce a la nobleza de su carácter, de su pasado histórico y ponderando la hermosura y exuberancia de la flora y de la fauna. Es muy grato poder citarlo en esta parte de la presente tesis. " La tierra es en gran parte montuosa y quebrada, poblada de buenos bosques..."¹⁸ De manera específica comenta acerca de la riqueza forestal, lo siguiente " En la excelencia, variedad y abundancia de maderas no cede aquella tierra a alguna del mundo; pues además de los fresnos, álamos, encinas, olmos, hayas, robles, pinos, abetos, nogales, cipreses y demás comunes en Europa, tiene bosques de excelentes cedros y ébanos... y de otras innumerables maderas apreciables por su incorruptibilidad, por su peso y consistencia, por su

¹⁵ Mesas Redondas sobre problemas forestales de México. Sala "Manuel M. Ponce" del Palacio de Bellas Artes del 14 al 23 de noviembre de 1956. Edit. I.M.R.N.R, A.C. México, D.F., pág. 230.

¹⁶ Revista del México Agrario, año III, vol. 2, México, C.N.C., 1970 pág. 17

¹⁷ López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Ediciones El Caballito, 1982, pág. 11

¹⁸ Clavijero, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*. Ed. Porrúa, México, 1964 pág. 6

docilidad, por la belleza de su color o por su fragancia."¹⁹ Agrega. " Hay árboles de tan prodigiosa grandeza y amplitud, que no ceden aquellos que celebra Plinio como milagros de la naturaleza..."²⁰ Haciendo uso de su capacidad de observación científica, Clavijero describe aquello que indudablemente le impactó. " Las tierras pendientes no se sembraban todos los años, sino se dejaban reposar hasta que criasen mucha breña, la cual quemaban y con sus cenizas reparaban las sales que el agua había robado."²¹ Las palabras siguientes son un testimonio de una verdad que se ha querido ignorar. " No era menor el cuidado de los mexicanos por la conservación de los bosques para el abasto de la madera que se empleaba en la construcción de sus edificios y sus canoas, y para el surtimiento de la leña y carbón que se consumía en los templos, los palacios reales y las casa particulares." ²²

W. Vogt, autor de los recursos Naturales de México, escribe que: "... desde 1586, las crónicas mexicanas, comienzan a mencionar las tempestades del polvo, producto de la deforestación..."²³ y solo habían pasado 65 años de la llegada de los españoles.

En resumen, en tierras mexicanas, la naturaleza fue pródiga; el carácter de sus pobladores era noble y pacífico por lo que obtenían lo necesario para la vida con facilidad, sin necesidad de atacar al bosque. Por su religión politeísta el bosque fue objeto de reverencia y respeto y los árboles objeto de adoración. Los cronistas reconocen en los naturales ingenio y paciencia para utilizar las técnicas, conforme a las cuales hacían recuperar a la tierra, en zonas agrícolas, los nutrientes que se perdían.

Conforme a lo anterior, las prohibiciones y limitaciones de tala principalmente, aparecen en la legislación indiana, hasta el virreinato, cuando el tema de la explotación forestal se introduce en el campo legal en México.

¹⁹ Opus Cit., pág. 17

²⁰ Opus Cit., pág. 18

²¹ Opus Cit., pág. 230

²² Opus Cit., pág. 232

²³ W. Voght citado por Floris Margadant. Introducción a la historia del derecho mexicano. México, 3ª Edición, Edit. Esfinge, 1978, pág. 75.

1.2 EPOCA COLONIAL

Las leyes forestales, si así pudiéramos llamarles a las que tuvieron vigencia durante la colonia, no son más que extrapolaciones de instituciones jurídicas españolas, "... de preceptos contenidos en las célebres ordenanzas de Felipe II de 1573..."²⁴ Que posteriormente fueron vaciadas en la Recopilación de 1680.

El derecho español a su vez, transformado en su estructura original, por ciertas costumbres que se hacen leyes, por su devenir histórico, fue adoptando instituciones extrañas y combinando sus raíces con las de los colonizadores griegos, fenicios y cartagineses. La península, dominada casi en su totalidad por los godos, recibe la fuerte influencia del Derecho Romano.

Durante la colonización romana y por disposición del Emperador Diocleciano, tanto desde el punto de vista político, como administrativo, quedó dividido el imperio en varias regiones.

El suelo de España se dividió en tierras de propiedad pública, destinadas a la venta, llamadas *ager questorius* y de propiedad privada; entre estas, las llamadas *ager occupatoris*, que se podían libremente ocupar, si se pagaba el diezmo de la cosecha o un quinto del producto de los árboles; las que se asignaron a los colonizadores, *ager colonicus*, sujetas a tributo y las que poseían los habitantes de la región, que tenían la obligación de conservarlas en buen estado llamadas *ager visiasi vicani*. Distinguían también las que se reservaban para pastos comunes y las que explotaba directamente el estado denominadas *latifundios*.

Para referirnos exclusivamente a los montes y bosques, objeto de éste estudio, diremos que, de la etapa más antigua del derecho consuetudinario español es el régimen de propiedad comunal; aún antes de la era cristiana se denominaban *Propios* al patrimonio de pueblos españoles, compuesto de montes, tierras y aguas, cuyo producto se destinaba a satisfacer los gastos públicos del municipio, tanto que "... en algunos lugares como Badajóz, los

²⁴ Ots Capdequi, José Ma. El régimen de la tierra en la América Española durante el período colonial. Ciudad Trujillo. Universidad de Santo Domingo. Ed. Montalvo, 1946, la Ed. pág. 81.

árboles pertenecían a la ciudad, aunque estuvieran en propiedad particular o privada."²⁵

De origen muy remoto es una institución que recibe, en términos forestales, el nombre del suelo y el vuelo, de la cual sabemos que, para la explotación de las tierras comunes se verificaba periódicamente un sorteo de lotes, para obtener el usufructo del suelo por dos o tres años pero no del vuelo, designándose así a los árboles situados dentro de la tierra de labor. De esta manera la madera es propiedad de todos los vecinos y se distribuye por partes iguales.

La ventaja de este procedimiento, en que no prevalecía el interés individual, consistió en la conservación del arbolado en las tierras altas y en aquellas demasiado inclinadas que se pierden con el acarreo de las aguas.

En el período de las instituciones visigóticas, por mandato real, dos tercios del territorio español pertenecía a los visigodos y las tierras se clasificaron atendiendo a la calidad de sus poseedores.

El realengo, constituido por antiguos bienes fiscales y tierras sin dueño, formaba la mayor parte y pertenecían al rey en pleno dominio.

El abadengo pertenecía a los monasterios e iglesias.

El solariego, tierras dadas en prestimonio en ocasiones de por vida, a los infanzones.

La ciudad, con todas las características de las *civitas* romana está representada por el *Concilium*, al que pertenecen los bosques situados en el *commitatus*, con el objeto de que la leña sea aprovechada en común por los vecinos. Según las ordenanzas de Bello, consejo de Aller, provincia de Oviedo, "... los vecinos tenían derecho de plantar árboles en las plazas y ejidos y el fruto era para la comunidad, con tal de que se indemnizará al plantador del costo de la plantación..."²⁶

La Ley de las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, quien reinó durante los años de 1252 a 1284, tuvo como antecedente el Derecho Romano, el

²⁵ Ots Capdequí José Ma. Historia del derecho Español en América y del derecho indiano. Madrid, España. Ed. B. J. Aguilar 1969. pág. 57

²⁶ González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. México Ed. Jus, 1975 pág. 57

Derecho Económico de las Decretales, el derecho Canónico, la Teología y las disposiciones legales y costumbres, de las diversas naciones que poblaban la península Ibérica, verdadero mosaico étnico y lingüístico.

En la legislación de Partida durante las instituciones hispano romanas, se establece en cuanto al solariego, el permiso para los labradores vecinos del lugar, de participar de las selvas y aguas comunes, siempre que "... tuviera un mínimo de tierras suficientes para poder trabajar con un par de animales de tiro..."²⁷

En este cuerpo jurídico, de importancia fundamental para el Derecho Positivo Mexicano, se precisa la necesidad de salvaguardar una riqueza que pertenece a todo el grupo social, justificando la propiedad privada según el concepto jusnaturalista, que hizo derivar derechos a los propietarios, tales como: indemnizaciones por destrucción de árboles o hurto de frutos y pena de muerte, al causante de un daño mayor.

En la reconquista el realengo sufre un cambio, los vasallos podrán disfrutar de las aguas y de los montes propiedad del rey, mediante un canon o por concesión gratuita. En ésta época se siguió un sistema que verdaderamente protegía a los bosques, al intervenir la autoridad para hacer respetar los derechos de la comunidad al momento de verificarse al acotamiento, pues el derecho de ocupar la tierra caducaba, por falta de trabajo, a los sesenta días, tres o diez años y el suelo quedaba libre para cualquier otro vecino; este sistema tuvo su antecedente en una institución del derecho consuetudinario español llamada Presura o Escalío.

En época muy posterior, Campomanes, por cédula real del 5 de julio de 1767, facultó a los vecinos de Sierra Morena "... para plantar los árboles que quisieran en los terrenos baldíos y públicos y para aprovechar la madera usándola y vendiéndola..."²⁸

Las disposiciones enunciadas reflejan la idea de que la protección respecto a la vegetación forestal, se establece en función del derecho de propiedad y en favor de los dueños, no como una protección legal para cuidar, conservar e incrementar las masas boscosas en beneficio de toda la sociedad.

²⁷ Ibid, 1975, pág. 17.

²⁸ Torquemada Fray Juan de. Monarquía Indiana. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Vol. I, 1975, pág. 343.

Se inicia el período moderno del derecho español con las Leyes de Toro ordenadas por los Reyes católicos, la Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación.

De esta manera la España conquistadora aportó su patrimonio jurídico, al nuevo mundo, constituyéndose el derecho colonial.

La bula papal, concedida a los Reyes Católicos por Alejandro VI, fechada el 4 de mayo de 1493, denominada "Inter Caetera" otorgaba a los monarcas españoles, derechos patrimoniales sobre América.

En la Nueva España entraron en vigor, la Novísima Recopilación, el Fuero Real, el Fuero Juzgo, las Partidas y las Leyes de Indias de Carlos II. Además las diversas células y Ordenanzas de Intendentes, que tenían por objeto la organización política. De ellas destacan las siguientes:

La Ley IX emitida el 20 de marzo de 1532 por orden del Emperador Carlos I de España y V de Alemania faculta a las autoridades locales para reglamentar sobre montes y pastos. El propósito, seguramente fue cimentar el régimen del agro colonial y asegurar el éxito en las tareas gubernamentales al disponer que: "...en cuanto a los montes y pastos las audiencias axecuten lo conveniente al gobierno".²⁹

Se dispuso en una segunda Ley, la VII del año 1533 que: "...los pastos, montes y aguas (incluso de las tierras de señorío) sean comunes en las Indias...",³⁰ si bien no se encuentra disposición alguna en caso de deterioro o destrucción por incendios naturales o provocados, es importante porque "... prescribe la igualdad para nativos y peninsulares en el disfrute de los recursos naturales y entre ellos los bosques, al aludir a los montes".³¹

La Ley XI del 20 de noviembre de 1536, dictada ya en Valladolid viene a ocupar el tercer lugar en este resumen cronológico; obligaba a todos los españoles que tenían tierras, "... a plantar todas las lindes y confines que con otras tierras tuvieren de sauce u árboles, siendo en tiempo, por manera que demás de poner la tierra en buena y apacible disposición, sea parte para

²⁹ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, Tomo II, pág.58, citado por Flores de Gortari pág. 21

³⁰ Ots Capdequí, José Ma. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Madrid España. Ed. B.J. Aguilar 1969 pág. 158.

³¹ Flores de Gortari. Ensayo sobre la Estructuración de un Derecho Forestal Mexicano. Tesis. U.N.A.M. México, D.F. pág. 21.

aprovecharse de la leña que hubiere menester..."³² El derecho a la posesión se perdía por el incumplimiento de esta disposición una vez que se cumplía el término de tres meses. Podemos inferir que fue el primer intento para impedir, en aras del beneficio común la tala inmoderada de bosques, pues ya que era necesario el abasto de madera debía asegurarse el abastecimiento de la misma, en lugares que pueden tomarse como rudimentarios precursores de viveros forestales.

El Virrey Don Antonio de Mendoza expresó la necesidad de "... reglamentar el corte de leña y la fabricación de carbón, por ser perjudicial la tala de los bosques..."³³ y concluyó con una prohibición específica que no se destruyese por ningún medio el bosque de Chapultepec. Al respecto tomamos la cita que el maestro Floris Margadant nos transcribe de W. Voght, para comprender como en 29 años de dominación española, se había realizado ya una terrible deforestación que preocupó seriamente al Virrey. " El aspecto actual del paisaje alrededor de Taxco es exactamente lo que Mendoza trataba de evitar..."³⁴

De 1539 a 1559 se intensifica la regulación respecto a la explotación, reforestación y tala forestal. En 1552 se ordenó que se procurara en lo posible que los indios tuvieran bienes de comunidad con plantación de árboles. La Ley 6 del título XVII, del libro IV, dice: "...que los montes y pastos de las tierras de señorío serán también comunes..."³⁵

La Ley XIX fechada el 7 de octubre de 1559, en Valladolid, considero que de un incipiente e intuitivo criterio de beneficio social, estipula "Que los indios puedan cortar madera de los montes para su aprovechamiento. Y mandamos que no se les ponga impedimento, con que no los talen de forma que no puedan crecer, y aumentarse".³⁶

En 1563 se estableció la obligación de dotar de montes a las poblaciones y reducciones indígenas. La finalidad de estas leyes fue mejorar las condiciones de subsistencia de los nativos, para que no invadieran la

³² Ots Capdequí, José Ma. El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial. Ciudad Trujillo. Universidad de Sto. Domingo Editorial Montalvo, 1969 1a. Ed. Pág. 170.

³³ Enciclopedia de México. Dir. José Rogelio Alvarez. México. Tomo II. 1977. Pág. 146.

³⁴ Floris Margadant Guillermo Introducción a la historia del derecho mexicano. México, 3a Edición. Ed. Esfinge 1978 pág. 75.

³⁵ Ots. Capdequí José Ma. El régimen en la tierra en la América Española durante el periodo colonial. Ciudad Trujillo. Universidad Santo Domingo. 1er Edición. Editorial B. J. Aguilar 1946 pág. 96.

³⁶ Flores de Gontari, Sergio. Opus Cit. 23.

propiedad privada de los conquistadores."³⁷ El derecho indiano tuvo que nacer bajo el signo del particularismo.

Las disposiciones que por primera vez observan un criterio adecuado en materia forestal, las encontramos en la Recopilación de las Leyes de Castilla, que Felipe II publicó en 1567 al ordenar que se lleve a cabo un racional aprovechamiento que permita el renuevo y el aumento de los árboles (L. XIV T. XVII libros IV y VI).

Para 1579 el rey dispuso que sin licencia expresa del gobierno "... ninguna persona corte árboles en los montes, guardando sobre ello lo que esta dispuesto por las leyes del reino, so las penas en ellas contenidas: las cuales en cuanto a esto sean triplicadas, como tales se juzguen y ejecuten..." y "... que ninguna persona para hacer leña corte árbol alguno en pie, sino solamente rama, y ésta dejando horca o pendón, como se manda en dichas leyes, son las dichas penas triplicadas..."³⁸

En el Capítulo LXXXI de las Ordenanzas de la Hermandad Mesta se prohíbe a toda persona sin distinción de posiciones o calidades la quema en los montes o sabanas.

En 1622, Felipe IV ordenó que "... se reservaba a la corona la explotación de caoba, cedro y roble..."³⁹ Esta disposición tuvo un fundamento legal en las *Regalías*.

Sin embargo, mediante el Repartimiento que fue "... el título primero de adquisición del dominio de la tierra..."⁴⁰ y por Real Cédula de 2 de Agosto de 1680, fueron dotados de tierras y de bosques, no sólo las villas o ciudades que por concesión graciosa otorgaba el rey, sino todos aquellos "... sujetos que las quieran desmontar..."⁴¹, siendo Virrey Luis de Velasco, la Orden de San Francisco, por cédula real adquiere tierras boscosas en Atlixco, tierra muy codiciada, con la finalidad de darlas en encomienda. Don Daniel Cosío Villegas en su Enciclopedia Moderna de México, escribe al respecto "Era este sitio (Atlixco) antes de venir los españoles un grandísimo bosque de arboleda, de cerezos, tzapotes, guayabas y otros muchos árboles; y en tal extremo que por parte ninguna se podía entrar en él, sino por una sola sendilla que tenían

³⁷ Idem; pág. 11

³⁸ Enciclopedia de México, pág. 147.

³⁹ Ots. Capdequí, José Ma. Opus Cit., pág. 147

⁴⁰ Ots. Capdequí, José Ma. Opus Cit.; pág. 42

⁴¹ Idem; pág. 130

hecha los hombres de Huexotzingo.”⁴² Así la tierra de México, pródiga y exuberante dio a España, todas sus riquezas, no por voluntad de sus legítimos poseedores, sino por circunstancias adversas, como la peste, una entre otras muchas.

La tala de maderas finas y del palo del tinte ocasionó serios conflictos entre España e Inglaterra, (1760-1783) solucionándose mediante un tratado que dio a los ingleses el derecho de cortar en el territorio de Belice, pero no en Campeche, toda clase de árboles, con la única condición de que no se establecieran en la región fortificaciones ni colonias.

Por real cédula de 30 de octubre de 1792 se ordenó cobrar "... lo que se debía a la corona por la venta de bosques..."⁴³

La deforestación se llevó a cabo por los mineros españoles, los primeros beneficios de metales se alimentaban con leña y carbón vegetal y las galerías de las minas requerían mucha madera fina para soportes y pilotes. Menciona Bassols Batalla " Ya se ha señalado en multitud de ocasiones la práctica de la tala indiscriminada que llevaron a cabo las autoridades y los dueños de la riqueza en la Colonia, sobre todo para uso de la madera en las minas y en la construcción urbana o de los pequeños poblados mineros o agrícolas. Así fueron devastadas amplias zonas de las montañas y planicies del Bajío, de Zacatecas y San Luis Potosí, Guerrero, Sonora, Tlaxcala, Michoacán y otras entidades"⁴⁴

Los indígenas, despojados de sus tierras de labor, se remontaron a las montañas "... de muy buenas arboledas de cipreses, cedros, sabinas, pinos y otros géneros..."⁴⁵ y se vieron obligados a destruir quemando la floresta para formar sus milpas.

En el siglo XVIII, el padre Francisco Javier Clavijero observaba al respecto: "...Pluguiese a Dios que al presente no hubiese tanta libertad en el desmonte de los bosques y que muchos labradores de aquel reino (la Nueva

⁴² Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El Porfiriato, vida, económica. México, Tomo I, 2ª. Edición. Ed. Hermes, 1974. p.p. 190, 225

⁴³ Ots. Capdequi, José Ma. Opus Cit; pág. 133

⁴⁴ Bassols Batalla, Angel. Recursos Naturales de México. México, 14ª Edición, Ed. Nuestro tiempo S.A. 1982 pág. 209

⁴⁵ Torquemada, Fray Juan de. Opus Cit; pág. 417

España) no antepusieran su utilidad al bien público, abatiendo sin orden ni concierto las arboledas, para dar mayor extensión a sus sementeras..."⁴⁶

Carlos IV, consciente de la importancia que encerraba la riqueza forestal, en un afán de su correcto aprovechamiento, con finalidades proteccionistas, dictó la Ordenanza para el Gobierno de los Montes y Arbolados, el 27 de agosto de 1803, mismas que constituyen un auténtico modelo de Ley Forestal, en cualquier época, ya que asignó a España y a sus colonias, por primera vez, la obligación de mantener los bosques al servicio del Estado, protegiendo, al mismo tiempo extensas zonas boscosas de la tala desordenada que amenazaba su destrucción. Congruente con su política, este monarca, realiza un verdadero esfuerzo al dictar soluciones para asegurar la protección de los recursos renovables, en materia procesal, civil, penal y fiscal.

La madera tuvo que emplearse como único elemento conocido y como medio eficaz para producir energía y alcanzó además una gran demanda como material de construcción. En los considerandos del ordenamiento no se establece, aun cuando se hace mención de los aspectos antedichos, relación alguna con la intención preservadora de los suelos y del bosque cuyo influjo modifica el ciclo climático y pluviométrico de una región influyendo, por lo tanto en la productividad agrícola.

Lo que es importante destacar es que en el Título Decimoséptimo del ordenamiento, que comprende disposiciones sobre las penas se sigue un sistema represivo aplicando sanciones pecuniarias o corporales a transgresiones tanto administrativas como jurisdiccionales, "confundiendo la naturaleza jurídica de unas y otras y los órganos a quienes compete pronunciarlas"⁴⁷

En cuanto a los incendios se pronuncia lo siguiente en el artículo 6º. "Al que fuere aprehendido cazando con candil se le aplicara una multa de treinta ducados por la primera vez; lo mismo por la segunda, y además forzado a trabajos en obras publicas por treinta días y si reincide se le penará con cuatro años de cárcel. Si la caza con candil provoca incendios, el responsable será condenado al pago de daños e indemnización al Estado para el fondo de

⁴⁶ Clavijero Francisco Javier. Historia antigua de México. México. Ed. Porrúa 1964, pág. 232

⁴⁷ Flores de Gortari, Sergio. Opus Cit., pág. 26

conservación de bosques, a menos de que fuere insolvente, en cuyo caso purgara sus actos en prisión".⁴⁸

En la introducción de este estatuto legal, el Rey expuso de la siguiente manera su interés por la conservación de la riqueza forestal: "Por cuanto dedicamos mis constantes paternales desvelos a mejorar la constitución de mis Estados por todos los medios que faciliten la felicidad de mis amados vasallos, deposite en mi Generalísimo de Mar y Tierra, Príncipe de la Paz, el desempeño de tan ardua empresa, porque sus extensos vastos conocimientos y amor a mi Real servicio me han demostrado muy claramente su ilustrada aptitud al objeto; y siendo uno de los puntos mas esenciales la prosperidad de los montes y arbolados coincidiendo con abundante surtido de maderas para la construcción y carenas de los bajeles de mi Real Armada y los de Particulares, los necesarios a las obras civiles y leña para fabricas y hogares: he venido en aprobar esta Ordenanza, en que constando los abusos introducidos hasta ahora, prescribe bien premeditadas reglas para el fin propuesto".⁴⁹

Lamentablemente en esta época, los abusos eran ya una costumbre y "... desgraciadamente, parece que no fue muy eficaz la política forestal virreinal..."⁵⁰ para acabar con el sistema de explotación establecido y la deforestación en las postrimerías de la colonia, se acentúa de manera alarmante. En 1945 W. Vogt señaló "los conquistadores españoles le prestaron muy poca atención a la tierra"⁵¹ a tal grado que en 1804, el geógrafo e historiador Alejandro Von Humbolt, en su Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, escribe: "...porque estos colonos (los europeos) no sólo han destruido sin plantar, sino que desecando artificialmente grandes extensiones de terreno han causado otro daño de mayor consecuencia..."⁵²

El 8 de agosto de 1811 las Cortes españolas abolieron los privilegios exclusivos, privativos, que tuvieron origen de señorío, así como los de pesca, casa, hornos, molinos, y aprovechamientos de aguas y montes, estableciéndose que tales medidas no implicaban la pérdida del derecho de uso de los particulares.

Por decreto del 9 de noviembre de 1812 "... todos los terrenos baldíos o realengos, y de propios arbitrios con arbolado y sin él, así en la península e

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Flores de Gortari, Sergio. Opus Cit., pp. 24 y 25

⁵⁰ Floris Margadant, Guillermo Opus Cit.; pág. 75

⁵¹ Bassols Batalla Angel. Opus Cit.; pág. 210

⁵² W. Vogt, citado por Bassols Batalla. Opus Cit., pág. 211.

islas adyacentes, como en las provincias de ultramar, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reducirán a propiedad particular..."⁵³ Se mencionan aquí los ejidos coloniales, que por cédula de 1º de diciembre de 1573, Felipe II ordenó que se formaran.

Constituye este decreto el antecedente de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 26 de marzo de 1894.

José M. Luis Mora, en su obra "México y sus revoluciones" (1836), señala dos cosas que lamentablemente ya estaban a la vista "... la bárbara destrucción de los bosques que se ha hecho por más de 300 años sin haber dado un solo paso para reponer sus pérdidas..."⁵⁴

A ciento setenta y tres años de distancia, ¡cuán diferente es el paisaje actual! de aquel que causara la admiración de Torquemada para quien las sierras y montañas arboladas de la comarca de la laguna mexicana eran "... corona digna de una emperatriz de este reino mexicano que abastece de todo lo necesario y adorna..."⁵⁵

El punto de vista de geógrafos e historiadores sobre el tema que nos ocupa subraya de manera valiosa, lo importante que es para México la conservación y cuidado de "... sus sufridos bosques..."⁵⁶

Como puede advertirse, la brusca ruptura en la cultura de una infante civilización se produce al llegar el conquistador. Este hecho histórico propicia el caos y con el transcurso del tiempo la mezcla de ideologías. Por razones histórico-políticas y raciales acudimos al derecho español, origen de nuestras instituciones jurídicas. Pero a su vez el criterio del jurisconsulto romano, auspiciador de la propiedad esta presente en las disposiciones monárquicas españolas que se orientaron a dirimir controversias civiles sobre el dominio de los árboles, imponiendo al propietario del predio a través de las autoridades, obligaciones de corte y poda para el cuidado y conservación de los arboles de ornato y poco a poco fueron imponiéndose medidas represivas, aun la pena de muerte para prevenir y evitar el deterioro y el destrozo intencional, todo esto con un acentuado enfoque individualista.

⁵³ López Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México, México 2da Ed. El caballito 1982 pág.53

⁵⁴ Citado por Floris Margadant Opus Cit; pág. 75

⁵⁵ Torquemada, Fray Juan de. Opus Cit; pág. 470

⁵⁶ Floris Margadant, G. Opus Cit; pág. 223

Consideramos que estas disposiciones, si bien resuelven problemas civiles y además constituyen un verdadero esfuerzo tendiente a conservar el arbolado, no constituyen una verdadera legislación en materia forestal, por las siguientes razones:

El desconocimiento de la importancia y del alcance de la materia que lleva a la ausencia de un programa forestal en conjunto

El propósito inicial de proteger la riqueza de la Colonia en beneficio de España

La urgencia del Monarca en establecer una estrategia en el campo político y administrativo, atendiendo al logro de la felicidad de sus súbditos.

La imposición de penas para vengar públicamente el agravio inferido al bosque.

Y aun cuando la autoridad al intervenir sancionadoramente pone un matiz de protección en beneficio social no adquiere la materia forestal el rango de esta categoría por carecer de un plan metódico que coloque al problema de destrucción forestal en el campo del derecho publico.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

En la época de transición hacia la Independencia, la Constitución de Cádiz de 18 de Marzo de 1812, con ideología monárquica en materia de propiedad, no distingue entre la península y la colonia, sin embargo "... fue la primera que rigió a México ..."⁵⁷ El estado ejercía el dominio originario y eminente sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

La Constitución de Apatzingán, de 1814, cuyo origen fue el Congreso de Anáhuac, celebrado en la ciudad de Chilpancingo Guerrero en 1813, creado por don José Ma. Morelos y Pavón, inspirada en la francesa de 1793 y en la de Cádiz de 1812 y la de 29 de diciembre de 1836, nada mencionaron sobre protección forestal. La facultad para legislar en materia de bosques, quedó a cargo de las entidades federativas, con fundamento en lo dispuesto por el

⁵⁷ Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia de Derecho Mexicano. México, U.N.A.M. 1971, pág.139.

Soberano Congreso Nacional, el 1º de julio de 1824, que otorgó a los congresos locales ese poder y además prohibió la explotación de maderas finas sin permiso de la Agencia de Fomento.

Bajo el régimen independiente, en el Estado de México, y en otros de la República se dictaron disposiciones, leyes y decretos, en su mayor parte de carácter administrativo, tanto para la protección de los bosques, como para el control de los productos forestales. "En 1832, Lorenzo de Zavala, Gobernador de este Estado, decretó la ocupación de las propiedades del Duque de Monteleone y Terranova..."⁵⁸, con el fin de nacionalizarlas y una buena parte de esas tierras eran boscosas.

El 2 de diciembre de 1842, el presidente D. Nicolás Bravo decretó la creación de la que fue la Dirección General de Industria, entidad inscrita en lo que era el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, área administrativa en la cual se creó un departamento encargado de las funciones relacionadas con el fomento agropecuario.

En el gobierno de D. Manuel María Lombardini (28 de abril de 1853), se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, para resolver asuntos relacionados con el fomento agropecuario, colonización e irrigación.

El primer intento para inventariar los bosques se realizó en 1854, tarea que debió ser muy difícil, debido a la carencia de técnica adecuada y si consideramos el comentario que la Secretaría de Agricultura y Ganadería agrega a los datos reportados en 1972. "Los recursos forestales de México, a pesar de los esfuerzos realizados por muchos investigadores no son suficientemente conocidos, partiendo de la base de que ni siquiera el área aproximada de las asociaciones boscosas se precisa"⁵⁹

Antes de la Constitución de 1857, el Congreso Constituyente aprobó la iniciativa de ley enviada por el presidente provisional don Ignacio Comonfort y la de don Sebastián Lerdo de Tejada, de capital trascendencia para la redacción del artículo 27 que da origen a una regulación eficaz para el uso, protección y aprovechamiento de los bosques.

⁵⁸ González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario México. Editorial JUS, Primera edición, 1975 pág.31.

⁵⁹ Bassols Batalla, Ángel. Recursos Naturales de México, Teoría conocimiento y uso. México, Ed. Nuestro Tiempo S.A. 14ª Ed. 1982 Pág.199.

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, llamada Ley Lerdo persiguió fines económicos y políticos. En la exposición de motivos, se manifestó: " Uno de los principales obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"⁶⁰

Esta ley no produjo los efectos que perseguía, pero propició la venta, a precios ridículos, de terrenos comunales, mediante la división correspondiente, produciendo el cambio de régimen de propiedad; de comunal a individual y aún más, por efecto de esta ley no se incorporaron a la constitución de 1857 las avanzadas ideas de D. Ponciano Arriaga y en particular, el artículo 27 "... no estableció las bases para una justa distribución de la riqueza y la racional explotación de los recursos naturales..."⁶¹

El Artículo 27 en la Constitución de 1857, textualmente dice: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse." ⁶²

Se consignó el derecho absoluto de propiedad, y se crea una nueva clase latifundista.

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859, ordenó: "Entrarán al dominio de la Nación todos los bienes que el clero regular y secular ha estado administrando con diversos títulos sea cualquiera que fuere la clase de predios, derechos o acciones en que consistían, el nombre y la aplicación que hayan tenido"⁶³.

Ya que el objetivo de esta ley fue específico, no se consagra en ella medida alguna tendiente a solucionar los graves problemas ya existentes en materia forestal; si la *clase de predios* comprendía algunos recursos naturales, como serían los bosques, la gran ventaja fue que entraron al dominio directo de la Nación.

⁶⁰ Opus Cit., pág. 33.

⁶¹ Opus Cit., pág.34.

⁶² Opus Cit., pág.32.

⁶³ Opus Cit., pág. 34.

En 1861, durante el gobierno de D. Benito Juárez, "se expidió el primer Reglamento para Tala y Conservación, redactado por Ignacio Ramírez"⁶⁴ en el que se determinaba la forma en que deberían proceder los cortadores de árboles y los explotadores de maderas para ebanistería, lamentablemente esta ley no tuvo repercusión por los problemas sociales que vivía el país, estas condiciones no fueron favorables al genio del Nigromante, ni al beneficio económico de México.

En 36 ocasiones, de 1861 a 1872, el presidente Juárez compareció ante el Congreso para rendir informes sobre la situación del país y con ese motivo, del 24 de enero al 16 de septiembre de 1868, el Ministerio de Fomento demandó de sus agentes en la República una amplia información respecto a las condiciones en que se desarrollaban las actividades de explotación de los bosques, los requisitos a que estuvieran sujetos los permisos y las épocas en las cuales se efectuaban los cortes.

Se venía gestando una política de colonización y el diputado Nicolás Lemus enfatizó la conveniencia de fomentar la inmigración para poblar "... las inmensas soledades de nuestro suelo...".⁶⁵ Como hemos dicho, ni el reglamento ni el informe tuvieron trascendencia alguna, debido a las difíciles circunstancias en que vivía el país.

Al principio del porfiriato se propaga la idea de que México es un país con inmensos recursos naturales; se exageraba con el fin de propiciar la inversión extranjera.

A consecuencia de las leyes de colonización (1875, 1883) y sus reglamentos, (1889) se causaron graves injusticias en la época del General Díaz.

La industria se dividió en artesanal y mecanizada, ésta era usada en la producción de papel. La demanda de materiales para el proceso minero-metalúrgico se centró en las maderas de construcción, de pino, mezquite y encino. Fue utilizada la madera como combustible durante mucho tiempo, antes de que pudieran explotarse con regularidad los yacimientos carboníferos de México, (1880), aún cuando su explotación data de 1828.

⁶⁴ Enciclopedia de México, José Rogelio Álvarez. México Tomo II 1977 pág. 146.

⁶⁵ Citado por González Hinojosa Manuel. Opus Cit.; pág. 35.

"La prensa, alarmada ante la devastación de los bosques, pidió al ministro de Fomento adoptará las medidas necesarias para alentar la minería del carbón".⁶⁶

En materia de exportaciones entre 1877-1878 a 1910-1911, la tasa de crecimiento (7.2%) obedeció al capítulo de materias primas, en el que figuraban en forma destacada, las maderas y el caucho, productos con firme demanda internacional, y para los cuales disponía México de recursos idóneos "...incluso especializados...".⁶⁷ Las exportaciones de maderas de construcción, crecieron a lo largo del régimen más de 10 veces.

En el estado de Oaxaca, en concordancia con la Ley de Administración del Gobierno Interino del 16 de noviembre de 1857, en ella con toda precisión se señaló la obligación de los ayuntamientos para velar por la conservación, el mejoramiento, el cuidado y el buen uso de los montes y bosques. El gobierno expidió las disposiciones siguientes: la del 22 de marzo de 1878, que prohibió la tala de los bosques; la circular a los gobernadores, a jueces de Distrito y jefaturas de hacienda del 16 de agosto del mismo año, donde se pide se rinda un informe para el corte de árboles o se formule un nuevo reglamento, según procediere; la del 15 de febrero de 1879, ordenando la conservación del arbolado; la circular del 15 de febrero de 1880, recomendando a los gobernadores de los estados, dictar las medidas adecuadas para evitar la destrucción de los bosques y arbolados; un nuevo reglamento se expide el 19 de septiembre de 1881, que daba "... instrucciones para el corte de madera y repoblado de los bosques, responsabilizando a los guardamontes y empleados forestales"⁶⁸; la del 20 de febrero de 1882 prohibiendo la quema de montes, reiterada por la expedida el 12 de mayo de 1884; el 30 de marzo de 1885, otra disposición prohibió la tala y ordena la veda en la quema de pastos, por último las del 8 de febrero de 1895, 7 de enero de 1898 y 27 de enero de 1899, que insiste en que se cumplan las disposiciones anteriores.

En 1891 se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y es entonces cuando surge la Secretaría de Fomento a la que se le adjudicaron las funciones administrativas inherentes a las actividades agropecuarias.

⁶⁶ Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Económica. México. Tomo I. 2ª Ed. Editorial Hermes 1974, pág. 292

⁶⁷ Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El Porfiriato. México Tomo II. Primera Edición. Ed. Hermes 1965, pág. 660

⁶⁸ Enciclopedia de México. Dir. José Rogelio Álvarez. México Tomo II. 1977, pág. 147

Todos los acuerdos y disposiciones tendientes a regular la explotación o la protección de los bosques tuvieron poca trascendencia, debido a la inestabilidad de los gobiernos y también porque consideraban aspectos parciales del problema.

A partir de las actividades del Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo "apóstol del árbol", comenzó un interés mayor, tanto por parte de las autoridades como del público, por cuidar y proteger el bosque, "... consiguió que el gobierno emprendiera tareas de reforestación e iniciara la enseñanza forestal."⁶⁹ Pero, "A pesar de sus méritos, ... este hombre fue el punto de partida para aquella actitud... a la que debemos la equivocada política de las vedas estériles, que convierte el bosque en capital improductivo... los bosques mexicanos rinden a la economía nacional solo un 10% de lo que sería posible."⁷⁰

En 1893 se creó el día del árbol. El 1º de noviembre para especies de hojas caedizas y el 1º de julio para los demás.

La Ley sobre Ocupación y Enajenamiento de Terrenos Baldíos de marzo de 1894, en sus artículos 18, 21 y 70 se refiere a la facultad de la Secretaría de Fomento para conceder autorizaciones de explotación de maderas y resinas y fijó la facultad al ejecutivo federal, a fin de reservar temporalmente los terrenos baldíos, de tomar las medidas que estimare convenientes para la conservación o plantío de montes.

El 1º de octubre de 1894 se expidió un nuevo Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales que se continuó aplicando hasta 1940, en materia de caza.

En 1904 se creó la Junta Central de Bosques y Arbolado Mexicana. En ella se estableció el primer Parque Nacional (el Chico), para la protección "... no solo de la vegetación, sino también de la fauna silvestre"⁷¹. Cuatro años después, en 1908 se creó el Servicio Forestal y se establecieron los Viveros de Coyoacán.

⁶⁹ Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, Ed. Esfinge, S.A., Tercera Edición 1978, pág. 161

⁷⁰ Opus Cit., pág. 161

⁷¹ Enciclopedia de México, Dir. José Rogelio Álvarez, México, Tomo II 1977, pág. 147

En general, durante la época Porfirista no se mejoró la situación propiciada en la Colonia (dominio extranjero, político y militar, despojo y saqueo), antes bien empeoró por las concesiones otorgadas por el gobierno, "... se aceleró el proceso de subdesarrollo económico y social..."⁷²

1.4. EPOCA CONTEMPORANEA.

Para 1910 el régimen jurídico liberal e individualista, el sistema latifundista, el despojo de tierras a los campesinos, la miseria de los trabajadores y el poder económico de los terratenientes fueron causa de preocupación de los ideólogos, sacerdotes y caudillos como: Don José María Morelos Y Pavón, Don Francisco Severo Maldonado y el Dr. José María Luis Mora, que a través de decretos, proyectos y estudios sobre la distribución de la tierra, el fomento de la agricultura y la explotación de los recursos naturales, buscaron solucionar tanta injusticia y desigualdad económica y social. En esa época sus intentos fueron fallidos, sin aplicación alguna y debido a factores limitantes, tanto para el propio Estado como para los particulares. Los temas sobre materia forestal no encontraron sitio posible para ser tratados, antes bien, todos estos factores dan origen a la Revolución y a la Reforma Agraria.

Durante la etapa violenta de la Revolución, el Estado no estuvo en condiciones de vigilar la explotación de los bosques, creciendo el número de incendios y de talamontes y, con ellos una serie de irregularidades difíciles de controlar y sancionar. "Se había registrado el despojo de las tierras dotadas a los pueblos desde la Colonia, en gran medida, debido a las leyes de desamortización que los privo de personalidad jurídica y los dejo expuestos a los abusos..."⁷³

En la obra Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, el autor opina: " La fase posrevolucionaria ha sido más fatal para los bosques mexicanos que cualquier período anterior de duración comparable..."⁷⁴. Enumera, entre las prácticas contrarias a la explotación forestal "... los numerosos incendios incidentales o provocados..." que "... han disminuido y siguen disminuyendo la reserva forestal..."⁷⁵.

⁷² Bassols Batalla. Ángel. Opus Cit.; pág. 209

⁷³ González Hinojosa Manuel Opus Cit.; pág. 44

⁷⁴ Floris Margadant. Guillermo, Opus Cit.; pág. 223

⁷⁵ Opus Cit., pág. 224

El 5 de febrero de 1917 se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deroga a la promulgada en 1857. El artículo 27, fundamental para la legislación forestal, se sustenta en las siguientes bases:

El Estado como comunidad jurídica y políticamente organizada, en uso de su soberanía, ejerce el dominio directo sobre uno de sus elementos constitutivos que es el territorio; éste es un enfoque del Derecho Público en el que el Estado tiene poder de jurisdicción, no así la Nación y se evidencia la diferencia entre el dominio eminente que el Estado tiene y la posibilidad de ser propietario, según se desprende de los principios del Derecho Privado.

El Licenciado González Hinojosa dice: "El Estado... para garantizar su orden fundamental recibe de la comunidad todo su poder, y por lo tanto, la titularidad de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio..."⁷⁶

El párrafo tercero de esta disposición constitucional dá al Estado la facultad para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público así como el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución de la riqueza pública en forma equitativa y para cuidar de su conservación, de aquí que la nación está en aptitud de planear y dirigir la explotación de la tierra, regular el aprovechamiento de las aguas y de los recursos forestales, dictando para ello las medidas y las disposiciones necesarias.

Atendiendo al carácter de función social de la propiedad, el Estado se plantea, para darle solución, el problema muy grave en materia forestal; la deforestación, el abuso y la destrucción por incendios que se localizaban ya, en lugares próximos a los centros de población, en las orillas de los caminos e inclusive se habían construido brechas para tener acceso a las zonas forestales y sin haberlo podido evitar "... se había realizado una despiadada y absurda explotación..."⁷⁷

Observando el pasado histórico, podemos aseverar que: el mensaje y proyecto del artículo 27 de don Venustiano Carranza de diciembre de 1916 contenía poco sobre reforma agraria, que era necesaria, pues la tenencia de la tierra correspondía al sistema latifundista, en el que existían, como lógica consecuencia, extensas zonas boscosas, expuestas a la acción destructiva de

⁷⁶ González Hinojosa, Manuel. Opus Cit., pág. 191.

⁷⁷ Revista del México Agrario. México, C.N.C. Año III, Vol. 2, 1970, pág. 22.

los fenómenos naturales y del hombre, desaprovechándose por falta de recursos técnicos para explotarlas adecuadamente.

El constituyente, con ideas progresistas y alto sentido social modificó el texto del artículo 27, incorporándole la Ley del 6 de enero de 1915.

El Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz autor de Los Bosques de México considera que: "El Derecho Forestal Mexicano es obra de la Revolución Mexicana, y aparece al dictarse en 1926 la primera Ley Forestal"⁷⁸

El mismo año de la Promulgación de nuestra Constitución, la Secretaría de Fomento, con atribuciones para la dotación de tierras y el fraccionamiento de latifundios, cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura y Fomento y se le encomendó además la función de restitución de tierras.

El 5 de abril de 1926, como consecuencia de la Constitución de 1917, se expidió la primera Ley Forestal Federal, y apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril del citado año. El 11 de febrero de 1926 se publicó en el Diario Oficial el decreto del 6 de enero por el que El Congreso de la Unión facultaba al titular del Poder Ejecutivo Federal (Plutarco Elías Calles) para expedir esa importante ley.

El objeto de esta nueva ley fué: regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal, así como la formación y organización del personal técnico necesario para conseguir este fin.

Aún cuando esta ley ha sido modificada y reformada, substancialmente permaneció y ha sido modelo de las que le siguieron.

Acorde con la nueva legislación se publica en el Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1934 la adición a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917, creando el Departamento Agrario para encargarse de asuntos en materia forestal. Con mejor visión se adiciona en esta Ley con fecha 31 de diciembre de 1935 (publicada en el Diario Oficial) los Departamentos Forestal y el de Caza y Pesca.

⁷⁸ Citado por Jorge L. Tamayo en la Revista del México Agrario. Pág. 18

En 1936 se funda el Instituto de Investigaciones y Enseñanza Forestal, vigente hasta 1940. En junio de 1937 se crea el Departamento Forestal de Caza y Pesca que pasa a formar parte por decreto del 31 de diciembre de 1939 de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El Instituto Panamericano de Geografía e Historia, de 1942 a 1943 efectuó un estudio de la información que existía en el campo de los levantamientos geodésicos, topográficos, hidrográficos y otros relativos a cartografía en las Américas. La finalidad principal era conocer la situación de desarrollo, los planes y la organización acerca de los recursos naturales, así como de las actividades educativas al respecto, en cada una de las repúblicas latinoamericanas.

Así entonces, reunidos los datos proporcionados por los expertos, se decreta:

La segunda Ley Forestal por el Ejecutivo Federal, Don Manuel Avila Camacho el 31 de diciembre de 1942 y se publica el 17 de Marzo de 1943 en el Diario Oficial de la Federación

Con sus respectivas modificaciones esta ley teóricamente alcanzaría el propósito de solucionar lo que en la realidad era ya un problema de enorme repercusión económica y política para el país.

El 7 de diciembre de 1946, el presidente Miguel Alemán anuncia la creación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre la que recaería la administración forestal. Se le responsabiliza de la dirección, asistencia técnica y ejecución del Programa Nacional Forestal.

Por decretos publicados en el D.O.F. del 9 y 21 de diciembre de 1946 se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Se expide una tercera Ley Forestal el 30 de diciembre de 1947 y se publica en el D.O.F. el 10 de enero de 1948. Esta ley sufrió modificaciones y adiciones conforme a los decretos de 3 de diciembre de 1948 publicado el 10 de enero de 1949 y del de 31 de diciembre de 1951 publicado el 11 de enero de 1952. Por un largo período de 13 años se mantuvo en vigor.

Es necesario anotar que al amparo de esta ley sobre la base de su artículo 13 se otorgaron concesiones "...a los favoritos..."⁷⁹

Enrique Beltrán comenta "... Es curioso que la dependencia del Ejecutivo, encargada de la conservación de unos 38 millones de hectáreas de bosques potencialmente tan importantes para nuestra economía y ecología, esta incorporada en una Secretaría cuyo nombre hace alusión a la Agricultura y a la Ganadería pero no al servicio Forestal"⁸⁰

Con base en los resultados obtenidos en 1942 por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia en agosto de 1949 se celebra una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de Recursos y forma parte de la Comisión mexicana José Alvarez del Villar, jefe del departamento de Geografía de la U.N.A.M. experto en vegetación, caza y pesca.

Se hizo notar en el Primer Congreso Nacional para Detener el Avance de la Erosión del Suelo en México, celebrado el 17 de diciembre de 1953 que "... nuestras tierras, antes fértiles, se van convirtiendo insensiblemente en páramos. Nuestros suelos están erosionados (en especial Tlaxcala, Aguascalientes, Oaxaca, etc.) en un gran porcentaje."⁸¹

En 1956, en el Palacio de Bellas Artes, se llevaron a cabo una serie de conferencias en las que participaron los mas destacados expertos en materia forestal, de todas aquellas voces haremos mención de solo algunos, sin dejar de reconocer méritos en todos los participantes.

El Ingeniero Roberto Villaseñor, en la primera mesa redonda, titulada Los Bosques de México, dice: "Tal vez la cuestión no consiste en poseer una ley forestal perfecta, sino en aplicarla, interpretarla y cumplirla con buena fe e inteligencia."⁸² Y cita las proféticas palabras del profesor Enrique Beltrán cuando trata el tema de la Independencia del Servicio Forestal, "Una política de conservación para ser eficaz necesita abarcar en visión comprensiva y panorámica la totalidad de los recursos naturales considerando la interdependencia que entre los mismos existe."⁸³

⁷⁹ Ibarrola, Antonio de Derecho Agrario. México, la. Ed, Editorial Porrúa, 1975, pág. 678

⁸⁰ Beltran, Enrique. El suelo y la alimentación. I.M.R.N.R. México 1953 pág. 223

⁸¹ Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario. México, la. Ed. Editorial Porrúa, 1975, pág. 678

⁸² Mesas Redondas sobre Problemas Forestales de México. Sala "Manuel M. Ponce" del Palacio de Bellas Artes del 14 al 23 de noviembre de 1956. Editorial I.M.R.N.R.A.C. México.. D.F. 1956, pág. 36

⁸³ Idem., p.p. 36 y 37

Miguel Esquivias, en su Ponencia El Manejo de los Bosques en México, afirma "... ningún daño ha tenido mayor significación en México, que los desmontes en suelos forestales para convertirlos al cultivo agrícola, porque esta practica lleva consigo además, como el mismo pastoreo, la fuente de origen de los incendios intencionales... el enemigo natural del bosque es el fuego ...ningún otro, ni aún la más desastrosa intervención del hombre, puede causarle mas grave daño. Todas las recomendaciones que para evitar o controlar este agente de destrucción de los bosques puedan hacerse son pocas, en relación con la magnitud del daño".⁸⁴ "...una de las más eficaces medidas para evitar la propagación de incendios es el control de lo que se ha dado en llamarse muy impropiamente "*desperdicios*", consistentes en puntas y ramas de los árboles aprovechados así como árboles muertos caídos y en pie."⁸⁵

En respuesta a la ponencia anterior el Ingeniero Rodolfo Rodríguez Caballero expresó: "Verdaderamente, tan expuesto se encuentra un bosque a la propagación de fuegos teniendo los ramajes y brasuelos apilados, como otros que no los tenga con el agravante para el primero de que de presentarse un incendio los informes apilamientos originan verdaderas hornazas que destruyen aun el arbolado de alto desarrollo."⁸⁶

En la tercera mesa redonda, Problemas Económicos de las Explotaciones Forestales, Federico Torres Orrios señala tres puntos al tratar el origen de los incendios forestales:

- "a) la insuficiencia del presupuesto dedicado a la protección de nuestros bosques;
- b) la precaria economía de nuestros ejidatarios y pequeños campesinos,
- c) los desmontes para ampliar las insuficientes superficies de cultivo."⁸⁷

Y tanto el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, en aquel entonces subsecretario de Recursos Forestales, en su Ponencia Legislación y Administración Forestales en México como el Ingeniero Villaseñor ponen el dedo en la llaga al decir: "...el propietario del bosque queda situado al margen de la ley... las gentes llegan a pensar que sembrar un árbol es plantar un problema... el

⁸⁴ Idem., p.p. 53 y 54

⁸⁵ Idem., pág. 54

⁸⁶ Idem., pág. 88

⁸⁷ I.M.R.N.R.A.C. Opus Cit., pág. 9

propietario pierde interés (para conservar el bosque) porque no representa valor su monte... no representa para sus propietarios una verdadera riqueza que produzca ingresos. En cuanto a la irresponsabilidad de los incendiarios enfáticamente opina Hinojosa Ortíz .. el fuego cunde incendiando el monte en pie”⁸⁸

Gutiérrez Palacios y Genaro Salgado Gómez enfáticamente opinan acerca del daño enorme que causan los incendios, enumeran sus causas (razas, quema de pastos, fogatas, fumadores, industrias en el interior del bosque, ferrocarriles, descargas eléctricas y otros), los resultados en número de hectáreas devastadas (de 1944 a 1953, sumaron 725, 443 hectáreas. de pasto, de renuevo, de arbolado ya desarrollado) y agregaron el costo aproximado de los daños \$296.000 000 En cuanto a las corporaciones de combate contra incendios, se contaron 5, 724.

Del Ingeniero Salgado Gómez, me parece interesante la enumeración que dá en esa fecha, de los daños que un incendio causa a la vegetación, a los suelos y en fin a la vida misma de todas las especies y del hombre mismo, pues considero, después de investigar en los documentos actuales que si bien, el lenguaje es hoy muy técnico, las conclusiones a las que se llega en la actualidad son las mismas.

“Daños:

1. Destrucción de la capa orgánica de la superficie del suelo, es decir incineración de hojas caídas, semillas, humus, raíces.
2. Muerte del renuevo de menor a mayor edad, según la intensidad del incendio.
3. Destrucción de arbustos y hiervas asociadas, debilitamiento y destrucción total o parcial de los arboles.
4. Muerte de arboles grandes, inutilizándolos para la reproducción. Disminución del desarrollo normal de los arboles.
5. El incendio hace a los arboles fácil presa de insectos y hongos.
6. Los incendios repetidos convierten en matorrales a los arbolados de especies valiosas.
7. Al quedar destruido el humus y las raíces, las partículas finas del suelo no cuentan con apoyo y son arrastradas por las corrientes del agua, quedando la roca desnuda.

⁸⁸ Idcm., p.p. 35 y 47

8. El acarreo por las aguas de material suelto, cubre las tierras agrícolas de buena calidad, perjudicando los cultivos.

9. El incendio destruye la belleza del bosque.

10. Acaba con la riqueza cinegética y causa daños a los peces en los ríos cercanos a los lugares en que se registran los incendios.

11. Los incendios causan enormes daños materiales y pueden causar desgracias humanas.”⁸⁹

En su comentario respuesta al Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz en su Ponencia Legislación y Administración Forestales en México el Ingeniero José Ma. De la Puente expresó: “La Legislación Forestal se transforma en política forestal cuando se interpreta y se aplica. Corresponde a las autoridades, a los usufructuarios y a los técnicos, por igual, que esta interpretación sea justa y congruente con la condición de los recursos forestales como fuente de satisfacción a innumerables necesidades de nuestro país.”⁹⁰

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, emitida en diciembre de 1958, bajo la administración del Lic. López Mateos, la primera atribución legal de la S.A.G. fue la de planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, apícola y forestal en todos sus aspectos.

En el periodo presidencial del Licenciado Adolfo López Mateos, se expide la cuarta Ley Forestal el 9 de enero de 1960 y se publica en el D.O.F. el 13 de enero de 1961, junto con el Reglamento que abrogó el de 1950.

Durante la vigencia de estas tercera y cuarta leyes numerosas voces autorizadas en la materia se levantaron para señalar el peligro y la gravedad del problema real; las fallas y defectos de la Ley y la dificultad para encontrar soluciones al problema, no obstante hubo propuestas para que se trataran de eliminar esas y otras carencias en alguna nueva Ley.

En la obra Tratado General de la Organización Internacional, el maestro Seara Vázquez dice: “Desde el 14 de diciembre de 1946, fecha en que entró en vigor el acuerdo de vinculación en las Naciones Unidas, la F.A.O. es un organismo especializado... cuyos propósitos son los de...mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los

⁸⁹ Idem., p.p. 102 y 103.

⁹⁰ Idem., pág. 199.

alimentos y productos alimenticios y agrícolas... en otro párrafo el maestro Seara Vázquez aclara: ...entendiéndose que el término agricultura y sus derivados se extienden a la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos forestales."⁹¹

En 1961, se informa a la Nación que la superficie arbolada se calcula en 35,500,000 has., y se "Anunció haberse organizado comisiones locales forestales, y haberse adquirido moderno equipo especialmente contra incendios forestales,..."⁹²

Un año después se descubrió, a través del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y del coordinador de la FAO y gracias a la fotogrametría que la superficie boscosa del país superaba las 35,500,000 hectáreas, acordándose además que la FAO colaboraría para levantar nuestro inventario forestal.

Estos años son de enorme preocupación mundial por erradicar el problema de la falta de alimentación. Las tierras de cultivo eran insuficientes y se hacía necesaria una política de cambio de suelos para fomentarla, pero se sumaba otra calamidad, la falta de riego agrícola, se llegó a la conclusión de que habría que proteger las zonas arboladas que circundan las cuencas hidrológicas. El aumento del rendimiento de la tierra, necesario para enfrentar la crisis alimentaria requiere de recursos técnicos, sociales y financieros inalcanzables para la mayoría de los agricultores. Se debe añadir la propia acción del hombre sobre la naturaleza causando cambios en el equilibrio y en la interacción de los sistemas ecológicos del planeta.

Se promovieron Planes y Conferencias, en los que se realizaron investigaciones para evitar el crecimiento de la desertificación, la erosión acelerada de los suelos agrícolas, la contaminación del aire, de las aguas, provocadas por el desconocimiento y las primarias necesidades del ser humano. Planes que redundaron en tremendos fracasos.

El 20 de diciembre de 1963 se crea en Durango "Bosques Mexicanos", empresa no lucrativa para proteger y mejorar los bosques y las condiciones económicas de ejidatarios y pequeños propietarios titulares de esas tierras.

⁹¹ Seara Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. México, F.C.E., 1974 p.p. 495 y 496.

⁹² Opus Cit., pág. 679

Para 1964 el Inventario reveló que en sólo dos estados, los bosques ocupaban once millones de hectáreas, en lugar de siete.

Rafael Aguayo Spencer citado por el maestro Ibarrola en su obra *Derecho Agrario*, en 1965 expresó que "... mar y montes, fuentes de riqueza, no se han convertido en tesoro efectivo y que para llegar a un eficiente aprovechamiento de los bosques mexicanos, hay que enfrentarse a pavorosos problemas y agrega: "...que se acabe con los incendios forestales; que se repueblen regiones enteras y se contenga así el avance del desierto." ⁹³

Apunta el autor de *Derecho Agrario* que la Secretaría de Agricultura y Ganadería (D O, 8 de julio de 1965) empezó a ser el organismo responsable de la dirección, asistencia técnica y ejecución del *programa nacional forestal*.

En el Informe Presidencial de 1965 se dijo que se habían efectuado campañas para la prevención y combate de incendios, también rigurosas inspecciones, tareas que fueron incesantes.

En 1967 se creó el organismo público descentralizado *Productos Forestales Mexicanos*, de esta manera el estado mexicano ha intervenido, con su personalidad y su propia doctrina de Derecho Constitucional y Administrativo a crear disposiciones normativas de carácter general y obligatorias para proteger una riqueza de relevante importancia ecológica y económica. La constitución de este organismo tiene por objeto el aprovechamiento integral – en el estado de Durango - de los bosques de aproximadamente 2.5 millones has.

Sobresaliente es el hecho de la publicación en el Diario Oficial del 11 de septiembre del mismo año del acuerdo que señala las normas técnicas mexicanas para la conservación y explotación de los bosques nacionales, así como aquellas que regulan el uso del fuego, la detección y el combate de incendios forestales, en áreas propiamente forestales como en las circundantes.

Durante el período de gobierno de José López Portillo (1976) se fusionaron las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería y surge así la S.A.R.H. Posteriormente, en 1995 la Secretaría

⁹³ Opus Cit., pág. 680

cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ya que los asuntos relacionados con los recursos hidráulicos pasó a ser competencia de la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología., S.E.D.U.E., en 1982 se atribuye las funciones de Vigilancia Forestal, esta Secretaría empieza a perseguir a los delincuentes y surge la L.E.G.E.P.A. sancionando, con criterio ecológico lo forestal.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 1986, una nueva Ley Forestal que deroga la de 1960 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de enero del mismo año

La sexta y última ley, actualmente vigente se expide siendo presidente de la República Carlos Salinas de Gortari (D.O.F. 22 de Diciembre de 1992).

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, la nueva Ley Forestal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1992 en su Título Primero, Artículo 1o. ya señala que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente existen disposiciones que deberán observarse en materia de política forestal, regulación y fomento de las actividades forestales que la autoridad en materia forestal corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca y que las sanciones aplicables en los casos de incendios intencionales serán conmutadas por multas administrativas.

Se puede afirmar que se ha efectuado un recorrido histórico, considerando aspectos sociales atendiendo principalmente al desarrollo de las disposiciones legales que en el ámbito federal se han expedido en el transcurso del siglo XX, por un lapso de 66 años desde la primera Ley expedida en 1926 hasta la quinta de 1992.

El Baile del dos por Cuatro

POR ABEL QUEZADA

LOS BOSQUES DE MÉXICO SON COMO ERAN ANTAÑO
LAS MUCHACHAS BONITAS DE LOS PUEBLOS: NADIE
SE ATREVÍA A TOCARLAS, ERAN "TABÚ":

SI UNA BONITA
IBA A UN BAILE, SE
DESPRESTIGIABA
SI BAILABA MUCHO
Y SE DESPRESTIGIABA
SI, POR MIEDO A SU
BELLEZA, NADIE LA
SACABA A BAILAR.



LOS BOSQUES DE MÉXICO SON IGUAL.—CUAL MÁ'S CUAL
MENOS, TODOS SUS GALANES HAN RESULTADO MALOS
BAILADORES Y LOS BOSQUES SE HAN IDO QUEDANDO
"PARA VESTIR SANTOS!"



V AHI ESTÁN,
HACIÉNDOSE
VIEJOS,
ARRUINÁNDOSE,
PERDIÉNDOSE.

PARECE QUE EN ESTE PAÍS NADIE SABE QUÉ HACER
CON LOS BOSQUES: NADIE SABE BAILAR CON LAS BONITAS.

"Gutiérrez Palacio Alfonso. Texto Guía Forestal. Secretaria Forestal y de la
Fauna. Departamento de Divulgación, pág. 87."

CAPITULO 2

“ Cuando las leyes de la naturaleza no se estudian y comprenden bien, ello trae como consecuencia – en cualquier tipo de organización social– la aparición de fallas lamentables y fracasos ruidosos en la economía”. Angel Bassols Batalla

NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY FORESTAL

El método jurídico para encontrar los elementos objetivos que el intérprete busca para la aplicación del derecho al caso concreto, es recurrir “a la naturaleza de las cosas”.⁹⁴ Observando así las reglas de toda ciencia. Estos elementos están presentes en las circunstancias de hecho y en las relaciones de la vida social. Una vez identificados estos elementos podrán descubrirse las causas que tomó en cuenta el legislador para crear la ley que normara jurídicamente la actividad en materia forestal y tener una completa visión de las condiciones históricas, sociales y económicas, incluso políticas, que en cada etapa estuvieron presentes y que condicionan la expedición de cada una de las Leyes Forestales.

Han tenido que transcurrir 60 años, desde la aparición de la primera Ley de 1926 hasta llegar a la ley actual, la de 1992. La primera estuvo en vigor 17 años, la segunda 4, la tercera 11, la cuarta 15 y la quinta 5 años, haciendo un total de 52 años de reglamentación, intentando cada vez, entre la vigencia de cada una, modificarlas y adicionarlas para eliminar obstáculos y puntualizar en lo importante.

2.1 Es importante en esta parte de la presente tesis, acudir a los datos históricos que pongan de relieve el panorama de las condiciones que se vivían en los años veinte. Condiciones que repercutieron en aspectos económicos, políticos y sociales.

Un factor de enorme importancia es el económico y puesto que en México se debía buscar el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, se

⁹⁴ García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. S.A. 43ª. Edición. México, 1992. Pág. 345.

siguió “una tendencia nacionalista a imitación de lo que se hacía en ése momento en muchos de los países más avanzados del mundo”.⁹⁵

El presidente Elías Calles, durante su período (1924-1928) dió impulso a la reconstrucción nacional. Su política interna se basó en el establecimiento de un Estado fuerte, con base, a su vez, en una ideología populista y en la conciliación de clases.

Un problema específico que habremos de abordar es el eterno caciquismo. El cacique -más peligroso que el jefe de zona militar- en ese tiempo, “podía movilizar a las masas que dominaba”⁹⁶ por motivos de ambiciones personales era potencial enemigo de la autoridad, pues se veía amenazado por ella, que con el objetivo de lograr la paz a favor del orden público, no dudaba en someterlo por la fuerza.

El cacique basaba su fuerza en manipular a su antojo las ideas del gobierno en materia de reforma agraria, hasta el grado de entorpecer la integración nacional, que representaba un problema difícil de resolver, entre otras cosas, por la negativa respuesta de los pobladores de los estados a las decisiones del poder central que pugnaba por fortalecerse ante “fuerzas en pugna entre obregonistas, callistas, agraristas, obreros, todavía algunos delahuertistas, y los seguidores de Angel Flores, candidato rival de Calles en las elecciones presidenciales”.⁹⁷

Un factor de enconada lucha entre los grupos que se disputaban el poder fue el asesinato de Obregón que ocasionó la crisis política, aún dentro del partido de la revolución, iniciada en 1926. Este crimen beneficiaba a los antireeleccionistas y a Calles, señalado como responsable por los obregonistas, aún cuando “jamás se esclareció si hubo o no tal móvil político en el crimen”.⁹⁸ De manera por demás habilidísima Calles no sólo no salió perdiendo en su posición, sino que, al momento de las elecciones para nombrar al presidente interino consiguió que fuera elegido Emilio Portes Gil, quien por decisión de los diputados prolongó su interinato hasta el 5 de febrero de 1930. Era este el panorama de la política mexicana.

⁹⁵ Quirarte, Martín. *Visión Panorámica de la Historia de México*. Editorial Porrúa, México 1975. Pág. 309

⁹⁶ Delgado de Cantú, Gloria M. *Editorial Alhambra Bachilleres, Mexicana*. 1ª. Edición, 1992. Pág. 102

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Opus Cit.*, pág. 106

En cuanto a la reconstrucción económica, el proyecto de Calles "ha sido llamado la Nueva Política Económica"⁹⁹ cuyos objetivos fueron: crear una moneda estable, un presupuesto equilibrado y una Hacienda sana; idear una correcta política financiera; devolver bienes privados a sus legítimos dueños; en política fiscal crear el Impuesto Sobre la Renta; crear instituciones y prácticas que respaldaran la política financiera. El personaje que puso en marcha este proyecto fué el Ingeniero Alberto J. Pani.

En medio de esta situación por decreto del 6 de Enero de 1926, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Plutarco Elías Calles expide la primera Ley Forestal que consta de 70 Artículos y 8 transitorios. El propósito que esta ley persigue, básicamente es el mismo que persiguen las siguientes: regular la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal, pero en ésta es prioridad establecer también la formación y organización del personal técnico necesario para conseguir este fin.

Mencionaremos algunos puntos sobresalientes de las disposiciones contenidas en esta primera Ley:

a) Se declara de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal en el Territorio Nacional.

b) La obligación de todos los habitantes de la República para coadyuvar con el Gobierno en estas tareas.

c) Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley los terrenos forestales baldíos o nacionales, los de propiedad municipal, comunal o ejidal y los de propiedad privada.

d) Se entiende por vegetación forestal, la que al desarrollarse en un terreno es capaz de formar una cubierta que proteja el suelo contra los agentes de degradación y desecación.

En cuanto a los incendios de la vegetación forestal el Capítulo III dispone que:

⁹⁹ Opus Cit., pág. 109

Artículo 37. En todos los terrenos forestales y sus colindancias, queda prohibido el uso del fuego, en forma que pueda propagarse.

Para el carbonco, rozas, quemas de limpia y hogueras, etc., será necesario sujetarse en absoluto a los reglamentos y disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Fomento dicte.

Artículo 38. Todo propietario, administrador o encargado de un terreno forestal, esta obligado a tomar las medidas necesarias para evitar y extinguir los incendios dentro de los terrenos de su cargo y a cooperar para los mismos fines en los colindantes.

Artículo 39. En caso de incendio en una comarca forestal, todas las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar su contingente y los elementos de que dispongan para la extinción del incendio.

Artículo 40. Las empresas de transporte, cualquiera que sean sus denominaciones y categorías, están obligadas a tomar las precauciones necesarias, de acuerdo con los reglamentos y disposiciones respectivos, para prevenir y combatir los incendios en las zonas que atraviesen sus rutas.

En el Capítulo I, Título V rubricado De los Delitos y Faltas en materia forestal se designa en el Artículo 49 como autoridad competente para la imposición de las penas a los tribunales de la federación. En el mismo título, el Artículo 54 se establece: "al que introduzca o encienda lumbre en un terreno forestal, contraviniendo los reglamentos respectivos, se le impondrá una multa de cinco a cien pesos, sin perjuicio de la pena que como incendiario le corresponda, si el incendio se consuma."¹⁰⁰

Se encarga a la Secretaría de Agricultura y Fomento tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

Además se consagra el derecho de la Federación o de los Estados de expropiar terrenos para formar reservas forestales mediante repoblación.

2.2 En el sexenio de Manuel Avila Camacho (1943), se expide la segunda Ley Forestal. Consta de 78 Artículos y 5 transitorios que tiene por objeto reglamentar, proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de las especies forestales resinosas o

¹⁰⁰ Recopilación y transcripción por líneaabierta de los diarios oficiales.

frondosas de mayor valor: chicozapote, pino, oyamel, caoba, primavera, jabón, etc., y en general, la de la vegetación forestal que sea motivo de repoblación natural o artificial.

En el Capítulo III se determina que la Secretaría de Agricultura y Fomento dictara las medidas que estime necesarias para la prevención y combate de los incendios en la vegetación forestal. La obligación para arrieros, carreros y caminantes en general, que necesiten hacer fuego en los bosques o a aquéllas que por lo propio de sus actividades deban alumbrar incendios de ejercer vigilancia continua a fin de evitar la propagación de éste a los bosques o pastizales comarcanos. Además la obligación de no abandonar el sitio en que hayan hecho la fogata sin antes apagarla y cerciorarse, convencerse de haberla extinguido completamente.

Sigue refiriéndose al derecho de vía de las empresas de transporte, de las precauciones que deberán tomar para incinerar desperdicios o para que las máquinas que operen, transiten en terrenos con vocación forestal.

En esta segunda Ley Forestal ya se establecen delitos y faltas en la materia, (Título Noveno, Capítulo Único). El Artículo 58 señala que los Tribunales Judiciales de la Federación serán los competentes para conocer y castigar todos los delitos cometidos en materia forestal. En el Artículo 59 fracción XVIII se señala falta: El hecho de introducir o encender lumbre, o hacer fogatas en terrenos forestales, sin tomar las precauciones previstas en la presente ley y su reglamento. Se señala en el Artículo 61 que la falta comprendida en esta fracción se castigará con multa de \$20.00 a \$100.00 y que al tenor del Artículo 66 estas faltas se castigarán administrativamente por el empleado de mayor categoría con jurisdicción en la localidad en que se cometan.

El Artículo 60 precisa en cinco fracciones los delitos en materia forestal sin que se haga mención del que nos ocupa, pero establece que se reputará delito en materia forestal el consignado como daño en propiedad ajena en el Artículo 397 del Código Penal vigente y cuya sanción es de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio.....con daño o peligro de: fracción V. Montes, bosques, selvas, pastos, mieses o cultivos de cualquier género. Consideramos que dicha fracción no contempla, que se trata de daño al Patrimonio Nacional contraviniendo la Constitución en su Artículo 27.

En el Artículo 71 se estableció que en caso de delitos forestales y para los efectos de aplicación de esa ley y de su reglamento tanto los Agentes Generales de la Secretaría de Agricultura y Fomento y todos los empleados del Servicio Forestal, serán considerados como Agentes auxiliares de la Policía Judicial Federal, además de las autoridades señaladas por el Código Federal de Procedimientos Penales.

2.3 La tercera Ley Forestal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1948 siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel Alemán consta de 68 Artículos y de 7 transitorios. En el Capítulo VII Delitos Forestales, el Artículo 53 sanciona de uno a cinco años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$10,000.00 a quien realice una serie de actividades señaladas en sus XIII fracciones pero no contempla el delito en estudio. Con un criterio semejante a la ley anterior en el Artículo 54 dice: Los delitos que no estén expresamente previstos en esta Ley, se sancionarán conforme a las disposiciones que resulten aplicables del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, o en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los altos funcionarios de los Estados. El Artículo 61 del Código Penal, en el Artículo 6º establece en la fracción I la prohibición en bosques y dentro de una zona mínima perimetral de:

I. Prender fuego, así sea con el fin de provocar los renuevos, de los pastizales, de efectuar desmontes, ú otros semejantes.

2.4 Debemos considerar un análisis comparativo, entre la primera Ley Forestal y la de 1960, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta.

El panorama político, social y económico en México, al inicio del segundo gobierno de la corriente de política del desarrollo estabilizador al frente del cual estuvo el Licenciado Adolfo López Mateos (1958-1964) se caracterizó por una difícil situación económica que ponía en peligro el avance del crecimiento alcanzado hasta este momento, conocido desde 1948 como el *milagro mexicano*. La lucha sindical de los ferrocarriles y en general los conflictos laborales obrero-campesinas, impusieron la necesidad de alcanzar dos metas fundamentales: la primera, suprimir desde su raíz todo movimiento social y político que amenazara la estabilidad del régimen y así fortalecer al

sistema; la segunda, que estaba condicionada a la realización de la anterior, consistía en reactivar la economía.

El primer mandatario y su equipo de colaboradores optaron entre la represión, que no daba buenos resultados y aplicar medidas que aliviaran y calmaran el descontento de los trabajadores, por éstas, puesto que con una cierta paz social se podía lograr el desarrollo económico.

Era entonces, prioridad para este gobierno, mejorar los salarios de los trabajadores de los sectores industriales y de las empresas paraestatales. Se procedió a mantener bajo control a los líderes de las organizaciones para evitar que adquirieran fuerza y provocaran enfrentamientos contra el sistema.

Una vez que fue posible esto, se encaminaron los esfuerzos a consolidar el Desarrollo Estabilizador de la economía; un sector importante fué el agrario, descontento desde hacía 18 años porque se había interrumpido el reparto de tierras.

Para evitar brotes de violencia social se inicia una "nueva etapa de la reforma agraria"¹⁰¹ a favor de la clase campesina. Durante este gobierno se repartieron 16 millones de hectáreas.

Estas medidas lograron tranquilidad social en México.

"Para lograr el equilibrio en la balanza de pagos, el gobierno tendió a estimular las exportaciones, al tiempo que acentuaba las restricciones a las importaciones y aumentaba considerablemente el financiamiento externo; de esta manera, se aseguraba el equilibrio de la balanza de pagos, a pesar de que existía un fuerte desequilibrio en la balanza comercial"¹⁰².

Junto con el avance o desarrollo industrial, aparece el problema que hoy denominamos contaminación ambiental que va desde la disminución de las tierras cultivables, la erosión de los suelos, pasando por el enorme daño que producen los desechos industriales, hasta la tala indiscriminada de los bosques.

¹⁰¹ Delgado de Cantú, Gloria M. Historia de México 2, México, Editorial Alhambra Bachiller Mexicana, 1ª. Reimpresión 1993. Pág. 249

¹⁰² Opus Cit., pág. 255

En materia legislativa se realizó una amplia labor, fue reformado el Artículo 27 Constitucional en lo referente a aprovechamiento de recursos naturales y acorde con ello aparece la cuarta Ley Forestal de 1960, como respuesta al daño y deterioro que ya comenzaba a generalizarse.

En el Título Primero, Artículo 1º se especifica el objeto de esta ley. "La presente ley, tiene por objeto regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal." Consta de 141 Artículos y 6 transitorios.

Declara de interés público, asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestal. Regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad. En el Artículo 4º. Se establece autoridad competente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quien promoverá la cooperación de los habitantes de la República en la conservación, restauración y propaganda de la vegetación forestal en los términos de ésta ley.

En el Título Tercero signado De la conservación de los recursos forestales, en cuyo subtítulo De los incendios, el Artículo 37 declara que: Son de interés público las medidas que se dicten para prevenir y combatir los incendios de la vegetación forestal. En los Artículos 38 y 39, respectivamente se prohíbe el uso del fuego en forma que pueda propagarse e impone la obligación a los propietarios, usufructuarios y poseedores, así como a los arrendatarios, administradores o encargados, en su caso, de terrenos cubiertos de vegetación forestal, a tomar las medidas adecuadas para prevenir y combatir los incendios dentro de dichos terrenos y a cumplir las disposiciones de la autoridad forestal.

En el Título Séptimo denominado De las infracciones y Sanciones. Capítulo Unico El Artículo 127 textualmente dice: Se impondrán de uno a diez años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$20,000.00 Fracción I. Al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas.

En el ordenamiento de 1960 se pueden señalar como los más sobresalientes los siguientes defectos:

Primero. El contraproducente intervencionismo gubernamental por lo exagerado e inoperante.

Segundo. La aplicación de métodos, procedimientos o técnicas semejantes a aprovechamientos de otra índole.

Tercero. El lento e ineficaz control a base de trámites de oficina haciendo a un lado la operatividad de unidades de vigilancia en los bosques.

Cuarto. Una concepción equivocada sobre política forestal por cuanto no se realiza de acuerdo al estado que guardan los bosques, la falta absoluta de técnica adecuada que se suple con una pésima organización administrativa incapaz de aplicar la legislación existente, ocasionando con ello el desaliento del explotador para operar técnicamente.

Desde un punto de vista positivo en este nuevo cuerpo legal se observa la intención de superar en varios aspectos, a la legislación anterior pues precisa su objeto, declara aplicable esta ley a todos los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad, las actividades forestales, la responsabilidad directa a cargo de un servicio técnico capacitado para realizarlas, lo concerniente a la investigación y a la educación en esta materia (antecedente de la actual Ley de Ecología); señala las fuentes de los medios económicos que permitan cumplir una auténtica política forestal que conserve incrementemente y aproveche el recurso para beneficio común.

A esta ley, siendo presidente Luis Echeverría Álvarez (12 de marzo de 1971) se le introducen reformas: al Artículo 20 para que los medios económicos provenientes del Fondo Forestal se apliquen no sólo a las tres funciones de la administración forestal (protección fomento y mejoramiento de los recursos forestales) sino a la organización de un servicio técnico forestal que garantice el correcto aprovechamiento del recurso. El Artículo 27 para que la Secretaría de Agricultura y Ganadería asuma en forma directa la investigación forestal y las labores inherentes a la educación y al extensionismo. El Artículo 28 para que se mantenga el Consejo al que alude, pero no con el carácter de directivo sino consultivo; los Artículos 30, 31, 34, 36, para que los servicios técnicos forestales se integren a la administración forestal y se efectúe, responsable y directamente la planeación forestal; el

Artículo 111 con la finalidad de establecer la prórroga a favor de las empresas titulares de unidades de ordenación o industriales de explotación forestal, del lapso que se les otorgó para su vigencia, (25 años) y adicionar el Artículo 115 para permitir la continuación de los aprovechamientos autorizados sobre los terrenos objeto del procedimiento agrario, para no lesionar o causar perjuicio a terceros en caso de que se llegue a suspender el permiso de aprovechamiento.

2.5 En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 1986 la quinta Ley Forestal que deroga la de 1960 (D.O.F. del 16 de enero) y se derogan las unidades de ordenación, los decretos, acuerdos y demás disposiciones en lo que se opusieran a esa ley, de la cual extractaremos los puntos sobresalientes en cuanto a sus disposiciones generales, su objeto, la planeación y administración de los recursos forestales, a la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de coordinar y concertar convenios y acuerdos en materia forestal, de las acciones para la protección forestal que competen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del fomento y la restauración forestales, de la inspección y vigilancia y de las infracciones y delitos, entre los que destacaremos, por ser materia de nuestro estudio el delito de incendio.

Consta de 90 Artículos y 6 transitorios. Se tratan los Delitos en su Capítulo Cuarto.

Los conceptos básicos de ésta ley pueden resumirse en los siguientes términos:

Su objeto: Lo menciona el legislador no sólo en el primer Artículo, sino en otros varios.

Artículo 1º. La presente ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto ordenar y regular la administración, la conservación, la protección, el fomento, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales, de conformidad con los lineamientos de política nacional forestal, que esta ley establece.

Se da a la ley el carácter de orden público y el orden público es interés social por lo que resulta innecesario agregar *é interés social*

La ordenación y regulación forestal comprenderá:

V. La protección de los recursos forestales;

IX. La inspección y vigilancia forestales.

Tomamos de las nueve fracciones que nos da el legislador sólo las que anteceden por ser objeto de estudio en éste tema.

Artículo 2º. Los lineamientos de política nacional para la ordenación y regulación forestal, son los siguientes:

I. Establecer las normas para la administración, cultivo y ordenación de los terrenos y recursos forestales, con el fin de obtener su mejor rendimiento;

II. Regular y promover, con base en programas integrales, la protección, conservación, fomento y restauración de los recursos forestales, conforme a los requerimientos de desarrollo social;

VI. Lograr que las entidades paraestatales de carácter forestal, operen con un alto nivel de productividad y contribuyan a satisfacer los objetivos prioritarios en materia de bosques, selvas y zonas áridas.

IX. Proveer los medios para asistir y estimular a los dueños y poseedores de los recursos forestales para que participen activa y ordenadamente, tanto en el aprovechamiento en industrialización de sus propios recursos como en el uso de las tierras, la silvicultura, las plantaciones y la protección y vigilancia forestal;

X. Promover la educación, la capacitación y la investigación en materia forestal, para satisfacer las necesidades de recursos humanos y de tecnología adecuada al país;

XI. Promover y difundir la cultura forestal en la población;

XII. Establecer lineamientos para convenir, coordinar y concertar acciones y colaborar con los gobiernos de los Estados y organizaciones públicas, privadas y sociales;

Este Artículo menciona en catorce fracciones los lineamientos de política forestal nacional, con el defecto según nuestro punto de vista de que sólo pormenoriza lo establecido en el segundo párrafo del Artículo anterior.

Artículo 3°. Atendiendo el objeto de esta ley, se declara de utilidad pública:

III. Evitar la pérdida del coeficiente forestal, mediante la prevención y combate de los incendios, del control de plagas, y enfermedades forestales, de la regulación del uso de las tierras, del control de pastoreo y, en general, evitar el daño, el deterioro o la destrucción de los ecosistemas forestales;

Artículo 4°. Las disposiciones de esta ley son aplicables a todos los terrenos forestales, cualquiera que sea su régimen de propiedad, sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables.

La ley no especifica quienes son los sujetos de derecho a quienes ésta obliga, debemos entender sin embargo, que son las personas físicas o morales, propietarios o no de dichos terrenos, atendiendo a los efectos jurídicos de sus actos, y a que éstos perjudiquen o beneficien a la comunidad.

En su Título Segundo, acerca de la planeación y administración de los recursos naturales en el Capítulo I, el Art. 5°, que transcribimos a continuación, establece a quien corresponde la administración nacional forestal, entendiéndose también que se trata de la autoridad competente en la materia, quien debe interpretarla y aplicarla.

Artículo 5°. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la administración forestal, la que se ejercerá sobre todas las áreas del territorio nacional ocupadas por bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas y demás cubierta forestal, suelos forestales, terrenos deforestados con capacidad de uso forestal y los sitios en donde se aprovechen y almacenen las materias primas forestales.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, queda facultada para interpretar las disposiciones de esta ley para efectos administrativos y expedirá, oyendo a las dependencias que en razón de su competencia tengan injerencia en la materia, las disposiciones administrativas que en aplicación de la presente ley deberán observarse.

El Ejecutivo Federal dispondrá las medidas necesarias para que las dependencias a su cargo, que tengan injerencia en la materia forestal, actúen de manera coordinada para el cumplimiento de esta ley.

Capítulo II. De la coordinación y concertación en materia forestal.

Artículo 7°. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los términos que establece la Ley de Planeación deberá formular el Programa Sectorial Forestal, los programas específicos que tengan por objeto definir las directrices particulares del desarrollo forestal en áreas o zonas determinadas o en temas particulares y los de contingencia, para atender las emergencias forestales; conforma a la dinámica social y económica del país y tomando en cuenta las opiniones que se expresen en los Foros de Consulta Popular que se celebren, así como, asegurar su ejecución y evaluación correspondiente.

La reglamentación respectiva definirá los requisitos, contenidos y procedimientos de la programación forestal.

Artículo 8°. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los términos de la Ley de Planeación podrá celebrar con el Gobierno del Distrito Federal, los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como con los sectores social y privado, los acuerdos de coordinación y concertación que tenga por objeto conservar, proteger, fomentar y aprovechar los recursos forestales, de conformidad con los programas que para el efecto se elaboren.

Artículo 9°. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos celebrará con los Gobiernos de los Estados y el Gobierno de Distrito Federal los convenios y acuerdos de coordinación que procedan los cuales se referirán, entre otros a los siguientes aspectos:

XIII. La responsabilidad para la realización correcta que asuman las entidades federativas en:

- a) Prevención y combate de incendios y otros siniestros forestales.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos colaborará con los gobiernos de las entidades federativas en la formación de los recursos humanos que requiera y establecerá el sistema que le permita dar seguimiento

y evaluar los resultados que se obtengan por la ejecución de las operaciones y trabajos a que se refiere este Artículo.

Artículo 11. La concertación de acciones en materia forestal, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con los ejidos, comunidades y demás grupos y organizaciones sociales y privado, se ajustará, a las disposiciones de esta ley, a los programas forestales y a los contratos y convenios de derecho público que dispone la Ley de Planeación para establecer, entre otros, los siguientes objetivos:

III- La canalización de esfuerzos y recursos a los procesos de producción forestal y de protección y restauración de los ecosistemas forestales.

En cuanto al procedimiento.

El Artículo 22 establece los casos en que la Secretaría de Agricultura pueda declarar usos, reservas y destinos que se dediquen a protección y restauración forestales. El procedimiento para tales efectos, corre a cargo de dicha dependencia. Por lo que toca a los permisos particulares deberán solicitarse por los interesados. (Artículos 22, 23, 24, 25, 27).

Según los Artículos 30 y 31 La política de protección forestal corresponde a la Secretaría de Agricultura, a través de declaratoria de reservas nacionales forestales.

Capítulo IV. Del fomento y la restauración forestales.

Artículo 47. Los propietarios y poseedores de predios forestales y titulares de aprovechamientos, de conformidad con los programas y estudios de reforestación que formulen coordinadamente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, estarán obligados a:

II. Reforestar los terrenos que hayan perdido su cubierta vegetal por incendios, plagas, enfermedades, fenómenos meteorológicos y cortas ilícitas; y

En caso de incumplimiento, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hará efectivas las responsabilidades que procedan y realizará los

trabajos exigiendo el pago de los correspondientes gastos o erogaciones que haya hecho.

Artículo. 48 En los casos de desastres o emergencias de carácter forestal, la misma Secretaría formulara programa de contingencias por zonas o regiones del país con objeto de atender a dichas necesidades.

Título Quinto. De la inspección y vigilancia y de las infracciones y delitos. Capítulo I. De la inspección y vigilancia.

Artículo 74. El Ejecutivo Federal en el reglamento de esta ley, establecerá y organizará los servicios de inspección y vigilancia.

La inspección y vigilancia de la regulación técnica y operativa en materia forestal corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la vigilancia de la aplicación de las normas forestales será competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Artículo 75. Los servicios de inspección y vigilancia deberán proveer para que:

IV. En los terrenos forestales se tomen las medidas y se cumplan las disposiciones para combatir incendios, plagas y enfermedades.

En el Capítulo II el siguiente Artículo declara:

Artículo 81. Las infracciones a los preceptos de esta ley y su reglamento serán sancionadas administrativamente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con multas por el equivalente de un día a diez mil días de salario mínimo general vigente en la región en que se hubieren cometido o con la suspensión o revocación del permiso, cualquiera que sea su naturaleza, sin perjuicio de sanciones previstas en otras leyes o las penas que en estos casos correspondan cuando sean constitutivas de delito. En caso de que la infracción sea cometida por una empresa privada o paraestatal, la multa que se imponga será equivalente al doble del daño causado.

Artículo 82. La autoridad competente, al imponer una sanción la fundará y motivará tomando en cuenta, para su calificación la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas y culturales del infractor, el daño causado y la reincidencia.

Artículo 83. Son infracciones:

I. Provocar incendios que dañen a la vegetación en una superficie hasta de tres hectáreas en bosques y selvas o hasta diez hectáreas en zonas áridas o semiáridas;

Capítulo IV. De los delitos.

Artículo 86. Se impondrá la pena de uno a cinco años de prisión y multa por el equivalente de un día a diez mil días de salario mínimo general vigente en la región en donde se hubieren cometido los delitos según la gravedad, circunstancia y el daño causado, al que:

I. Provoque incendios que dañen a la vegetación en una superficie mayor a tres hectáreas de bosques o selvas o mayor de diez hectáreas en zonas áridas o semiáridas.

Artículo 90. Los tribunales federales conocerán de los delitos a que se refiere el Artículo anterior.

2.6 En 1992 se modifica la Ley Forestal como resultado de las cinco reuniones temáticas en donde participan todas las entidades federativas, representantes de todo el país.

Participan organizaciones campesinas, como la U.N.OR.C.A., Unión Nacional de Organizaciones Campesinas, la R.M.O.CA.F., Red Mexicana de Organizaciones Forestales, la PRO.FO.AG.RE.MEX., Programa Forestal y Agrícola de la República Mexicana, la U.N.O.F.C., Unión Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias, la U.N.E.CO.F. Unión Nacional de Ejidos Comunales Forestales y en menor medida la C.C.I.

De estas reuniones surge la Ley Ecológica, a partir de la PRO.FE.P.A. y a la Ley Forestal se le limita a reglamentar asuntos técnicos y administrativos señalando en el Capítulo VII a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con atribuciones, escuchando la opinión del Consejo Técnico Forestal, para la prevención combate y control de incendios forestales, de acuerdo a los Artículos 4º y 5º fracciones I y II, párrafos primero y cuarto, 33, 37, 38 y 44.

Se venía preparando la política económica neoliberal de Salinas de Gortari, para favorecer la infraestructura y aprovechar el recurso forestal, con la finalidad de competir con Canadá y los Estados Unidos, solo que sin tomar en cuenta las diferencias económicas y de cultura entre los tres países.

La sexta y última ley, actualmente vigente se expide siendo presidente de la República Carlos Salinas de Gortari (D.O.F. 22 de diciembre de 1992), y consta de 58 Artículos y 8 transitorios. En su Título Primero, Artículo lo. ya señala que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente existen disposiciones que deberán observarse en materia de política forestal, regulación y fomento de las actividades forestales.

En el Artículo 3 – BIS, se dice: para los efectos de ésta ley se entenderá por

VIII. Recursos forestales: La vegetación forestal, natural, artificial o inducida, sus productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal;

IX. Recursos forestales maderables: Los constituidos por arboles;

XII. **Secretaría:** La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En cuanto a la autoridad en materia forestal el Capítulo II. En el Artículo 4º dice: La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

El Artículo 27, que se relaciona con la fracción XIII del Artículo 3º – BIS dice a la letra: La Secretaría, escuchando la opinión del Consejo, dictará las normas oficiales mexicanas que se deberán cumplir para prevenir, combatir y controlar los incendios, así como los métodos y formas en que se puede hacer uso del fuego.

Artículo 28. La Secretaría supervisará, coordinará y ejecutará acciones para la prevención, combate y control de incendios forestales, y promoverá la asistencia, para dichos efectos, de las demás dependencias de la administración pública federal y, en su caso, de los gobiernos de los estados,

del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren.

La Secretaría procurará la participación de instituciones del sector social y privado y de la ciudadanía en general, para los efectos señalados en el párrafo que antecede, y organizará campañas permanentes de difusión de las medidas para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales.

El Capítulo VII es específico en cuanto a la Prevención, Combate y Control de Incendios Forestales y el Artículo 29 que transcribimos dice: Los propietarios y poseedores de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal y sus colindantes, así como quienes realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación y reforestación, estarán obligados a realizar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales, en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables. Así mismo, al igual que las autoridades civiles y militares y las empresas de transporte, reportarán a la Secretaría, la existencia de los incendios forestales que detecten.

En el Capítulo III titulado De los Delitos, se establecen las infracciones y sanciones y el Artículo 47 señala algunas fracciones relacionadas con nuestro tema:

XVII. No prevenir, combatir o controlar, estando legalmente obligado para ello, las plagas, enfermedades o incendios forestales;

XVIII. Negarse, sin causa justificada, a prevenir o combatir las plagas, enfermedades o incendios forestales que afecten la vegetación forestal, en desacato de mandato legítimo de la Secretaría;

XIX. Provocar por imprudencia incendios en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal;

XX. Provocar intencionalmente incendios en terrenos (sic) forestales o de aptitud preferentemente forestal, en contravención a las normas oficiales mexicanas aplicables;

Artículo 49. La imposición de las multas a que se refiere el Artículo anterior, se determinará en la forma siguiente:

I. Con el equivalente de 20 a 1000 veces de salario mínimo a quien cometa la infracción señalada en la fracción **XVII**, del Artículo 47 de esta ley;

II. Con el equivalente de 50 a 20,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones **XVIII, XIX, XX** del Artículo 47 de esta ley.

Para la imposición de las multas servirá de base el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

A los reincidentes de las infracciones señaladas en el Artículo 47 se les aplicará el doble de las multas previstas en este Artículo, según corresponda.

La Secretaría, justificando plenamente su decisión, podrá otorgar al infractor la opción de pagar la multa o realizar trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, éste no sea reincidente y no se trate de irregularidades que impliquen la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave de los ecosistemas forestales.

El Artículo 55 establece la responsabilidad penal.

En el Capítulo IV, el Artículo 56 textualmente dice: En las materias a que se refiere este título se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

El Artículo 57 faculta a la Secretaría a coadyuvar con el Ministerio Público.

Al realizar el estudio de exégesis de la Ley Forestal y aplicando el método *de la naturaleza de las cosas*, identificamos como elementos objetivos;

a) El de reconocer a todo ser humano la facultad de conducirse y de desarrollarse integralmente, reconociendo y respetando a los demás en sus mismos derechos.

b) La preponderancia de los intereses comunes sobre los puramente privados.

c) La igualdad de todos los hombres ante la ley y aquellos principios generales de conducta que aunados a los hechos de la vida diaria adquieren su mayor importancia: los compromisos legalmente contraídos deben cumplirse fielmente.

d) Nadie debe enriquecerse sin causa en perjuicio de un tercero.

e) Todo aquel que cause injustamente un daño debe resarcirlo.

A continuación transcribimos:

2.7 EXPOSICION DE MOTIVOS DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FORESTAL.

(Publicada en el D.O.F. del 20 de mayo de 1997)

**C.C. SECRETARIOS DE LA
H. CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNION**

PRESENTES

El ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conjuntamente con los presidentes de las Comisiones de Silvicultura y Recursos Hidráulicos del H. Senado de la República y de Bosques y Selvas de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en los principios constitucionales que definen sus responsabilidades y funciones y de acuerdo a las facultades expresadas en el Artículo 71, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a esa representación nacional, por su digno conducto, la presente iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Forestal.

Esta iniciativa es producto de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que fueron propuestas por los diversos sectores de la sociedad, durante los foros regionales de discusión y análisis para la revisión de la Ley Forestal, convocados en el mes de noviembre de 1996, por las citadas comisiones de bosques y selvas de la H. Cámara de Diputados y de Silvicultura y Recursos Hidráulicos del H. Senado, con la estrecha colaboración del Poder Ejecutivo Federal, el que también abrió un amplio foro de consulta en el que se recibieron propuestas a nivel nacional dentro del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal

A través de dichos foros, se recibió un gran número de trabajos, por parte de las agrupaciones de poseedores y propietarios, de productores social y privado, de las agrupaciones de profesionistas y técnicos forestales, de instituciones educativas y de investigación, de organizaciones no gubernamentales y de dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, Estatal y Municipal, así como de congresos estatales, los cuales, en su esencia han sido tomados como base para la elaboración de las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Forestal que se proponen.

También se destaca que esta iniciativa que se somete a su consideración, es el resultado del esfuerzo conjunto y coordinado de los Poderes Ejecutivos y Legislativo Federales que, con pleno ejercicio y respeto a sus respectivas competencias, se orientó al estudio de la legislación en materia forestal, respecto del proceso productivo forestal, de sus circunstancias y de las actuales necesidades de todos los sectores,

De esta manera, el poder Ejecutivo Federal y los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Diputados que suscribimos la presente iniciativa, hemos reconocido la necesidad de reencauzar la política forestal del país, a fin de vincularla con los principios de sustentabilidad que se han venido incorporando a sus diversos instrumentos.

En este sentido Plan Nacional de Desarrollo 1999-2000, establece que sociedad y Estado deben asumir plenamente las responsabilidades y costos de aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que permita una mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.

En el ámbito forestal, el Plan señala que para impulsar la producción silvícola, garantizando un manejo sustentable del recurso, es necesario redefinir los términos y condiciones de los programas de aprovechamiento, protección, cuidado y conservación, así como perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Por su parte, el Programa Forestal y de Suelo 1995-2000, que sirve de base para instrumentar la política forestal de esta administración, establece que el desarrollo del sector forestal en México está condicionado por diversos factores de orden ambiental, económico, social y normativo que inciden en la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos silvícolas del país.

México enfrenta un elevado índice de deforestación que se traduce en la pérdida de riqueza natural existente en bosques, selvas y vegetación de

zonas áridas, debido principalmente a los cambios de uso forestal, agropecuario y a la tala clandestina.

La participación del sector forestal en la economía nacional ha disminuido considerablemente en los últimos años, hasta representar menos del uno por ciento del Producto Interno Bruto. En lo general las cadenas productivas forestales están poco integradas y operan con altos costos e ineficiencias, debido principalmente a la falta de organización de los dueños y poseedores del recurso, la utilización de técnicas inadecuadas de extracción, la insuficiencia y bajas especificaciones de los caminos forestales, la obsolescencia tecnológica de los procesos de transformación, la operación de industria en pequeña escala, la falta de canales adecuados de comercialización y la operación incompleta e ineficaz de los diversos mecanismos de regulación y promoción previstos en el marco jurídico.

Sin embargo, el sector forestal ofrece un importante potencial de desarrollo considerando que el 72 por ciento del territorio nacional es de aptitud forestal y que existen 56.8 millones de hectáreas arboladas, de las cuales 21 millones tiene potencial productivo comercial, con una posibilidad de cosecha anual de 30.7 millones de metros cúbicos, que actualmente sólo se aprovecha en una quinta parte.

Además de los productos maderables, los bosques, las selvas y la vegetación de zonas áridas cuentan con recursos forestales no maderables que se traducen en bienes y servicios de la sociedad y que contribuyen a la economía de las familias campesinas. Se tienen identificados más de 250 productos no maderables que incluyen hojas, frutos, rizomas, resinas, gomas, ceras, corteza y hongos, de los cuales aproximadamente 70 son de aprovechamiento comercial.

Por otra parte, se han identificado 12 millones de hectáreas con alto potencial para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales, esto es para el establecimiento de áreas arboladas en terrenos desprovistos de vegetación. Por sus condiciones de productividad y escalas de aprovechamiento, este tipo de plantaciones se puede constituir en una importante opción para garantizar el abastecimiento sustentable de materia prima a la industria forestal, contribuyendo a la generación de empleos y al desarrollo regional.

A lo largo de la consulta se ha podido apreciar que uno de los grandes anhelos del sector consiste en que los recursos silvícolas se aprovechen de manera sustentable, es decir, existe una gran preocupación por preservar los recursos naturales considerándolos patrimonio no sólo de ésta, sino de las futuras generaciones. Bajo este principio, se pretende que las disposiciones jurídicas aplicables se constituyan en instrumentos eficaces y eficientes para la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.

En este caso, la ley se constituye en un instrumento esencial para lograr los propósitos antes mencionados y los establecidos en el párrafo tercero del Artículo 27 de nuestra Carta Magna, es decir, para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales de origen forestal susceptibles de apropiación, para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En la Ley Forestal vigente, que expidió en 1992, se recogen en gran medida estos principios básicos para la regulación de la actividad forestal; sin embargo, las demandas de la sociedad, así como la experiencia acumulada durante su aplicación, hacen necesario incorporar diversas modificaciones, que reorienten el marco jurídico de la actividad forestal a los principios constitucionales antes mencionados y para que contribuyan de la mejor manera a la sustentabilidad. Por ello la presente iniciativa propone las siguientes reformas a la Ley Forestal:

DISPOSICIONES GENERALES

Para el Capítulo I en consideración a la importancia de definir con mayor claridad el objeto de la Ley Forestal, en cuanto a su ámbito de aplicación, se propone en que el Artículo 1º no sólo se considere la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales, el fenómeno de su conservación, producción, protección y restauración como conceptos separados en razón de la desregulación que animó la ley vigente, sino como factores interdependientes y que forman parte de un mismo proceso integral, al que además complementan los de aprovechamiento sustentable y cultivo.

Con la misma idea, se sujeta el ejercicio de la política forestal y de las normas y medidas en la materia a los principios, criterios y disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en virtud del

carácter incluyente y de ordenamiento marco que este último dispositivo tiene con respecto a la regulación de todos los recursos naturales.

En congruencia con lo anterior se incluyen entre los propósitos de la Ley el concepto de sustentabilidad inherente a la reorientación que se busca para la actividad forestal, así como para promover la participación de los propietarios y poseedores, de las comunidades y de los pueblos indígenas y de la sociedad en general en el uso, protección, preservación y restauración de los recursos forestales.

La intervención histórica del Estado en la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales del país, ha propiciado la falsa idea de que tales recursos no pertenecen al propietario de los terrenos en que se ubican, lo que ha motivado abusos en perjuicio de los legítimos propietarios de los bosques. Por ello y en atención a las demandas de los propietarios de los terrenos forestales y de sus organizaciones, en el Artículo 3º, señala que el propietario de los terrenos también lo es de los recursos forestales que se encuentren en ellos.

Por otra parte, la complejidad técnica que reviste la debida regulación de los recursos forestales, ha dado origen a la necesidad de contar con la descripción de conceptos claros que faciliten la interpretación de las disposiciones legales, por lo que se propone se adicione el Artículo 3 BIS, en el que se hace un catálogo de definiciones con los conceptos más importantes para la debida comprensión de los alcances y características de la Ley.

Por ello, en el contexto de la legislación vigente, las atribuciones relativas a recursos forestales actualmente corresponden a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que en lo sucesivo mencionaremos como la Secretaría, por lo que se propone a las adecuaciones necesarias a los dispositivos correspondientes para precisar esa situación y como sería en los Artículos 4º, 5º fracciones I y II, 6º párrafos primero y cuarto, 33, 37, 38 y 44.

En cuanto al Artículo 5º, en el que se detallan las atribuciones de la Secretaría en la materia, se proponen las siguientes adecuaciones:

Modificar las fracciones IV, VI, a fin de señalar que la Secretaría tiene la facultad no sólo de autorizar el aprovechamiento de recursos forestales sino la forestación en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal y el

cambio de utilización del suelo en terrenos forestales, sino también de evaluar y supervisar su impacto ambiental y manejo forestal, y verificar la acreditación de la legal procedencia de los productos y materias primas forestales esto último en congruencia con la modificación que también se propone para la fracción XVI y con la adición al ámbito material la aplicación de la Ley;

En la fracción VII se deja facultad expresa de la Secretaría para administrar los terrenos nacionales forestales, eliminando diversas áreas naturales protegidas que se contemplan en esta fracción, a fin de hacerla congruente con la propuesta de derogación de los Artículos 25 y 26 que regulaban la creación y administración de las reservas y zonas forestales y de los parques nacionales pues la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente las regula debidamente;

En la fracción IX se establece la facultad de la Secretaría para vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas relativas a la sanidad forestal y, en su caso, acreditar e inspeccionar a las personas físicas o morales que actúen como organismos de certificación o unidades de verificación conforme a la legislación aplicable en materia de sanidad vegetal, subsanando con ello el vacío competencial que se generó al no haberse precisado esta atribución en la creación de la dependencia responsable de la aplicación de la Ley;

La fracción XI relativa a la facultad de la Secretaría para formular y organizar programas permanentes de forestación y reforestación para el rescate de zonas degradadas, amplía los niveles de coordinación y participación que se requieren para hacerla efectiva, incorporando a las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, así como a los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y de manera especial a las organizaciones de los sectores social y privado; y

Para otorgar una nueva orientación a la administración pública forestal, se redefinen los niveles de actuación de la Secretaría, con un sentido eminentemente social y, al efecto en la fracción XII se propone establecer la facultad de promover en coordinación con las dependencias competentes, la organización y capacitación social para la producción y el fomento a la asociación equitativa entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales, que se complementa con la atribución consignada en la fracción XIII, de impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales, en el ordenamiento, aprovechamiento,

cultivo, transformación y comercialización de los mismos en la fracción XV en la que se propone promover programas y proyectos de educación, capacitación, investigación, comunicación y difusión, orientados a la promoción de la cultura forestal.

En las fracciones XVI y XVII se redefinen las atribuciones de la Secretaría con el fin de fundar sus atribuciones en lo relativo a los sistemas y procedimientos de control y de infracciones y sanciones establecidos en las propuestas posteriores.

En otro rubro, la creación y participación del Consejo Técnico Nacional Forestal que tiene sustento en la actual Ley Forestal, cada día es más relevante, en virtud de que la sociedad demanda espacios de expresión que la hagan copartícipe de las decisiones de autoridad. Por ello, en los distintos foros de consulta se destacó el requerimiento de que el Artículo 6º se propicie el compromiso de la participación institucional y social, así como una representación equilibrada de los participantes del Consejo y sus correlativos regionales y una participación efectiva de los propietarios y poseedores de los recursos forestales, con lo que se consolida una instancia de opinión plural con injerencia de la actividad forestal.

ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES

Se propone integrar al capítulo I, el apartado relativo a la creación y organización del Registro Forestal Nacional, complementando las disposiciones relativas al Inventario Forestal Nacional. Para este último, en el Artículo 9º se determinan sus propósitos como instrumentos de planeación indicativa de los recursos forestales.

Siguiendo es este orden, con la propuesta de adicionar el Artículo 10 BIS, la Secretaría establecerá, organizará y manejará el Registro Forestal Nacional, el cual será de carácter público y en el que se deberán inscribir de oficio todos los actos y documentos a que se refiere la Ley Forestal y aquellos que se señalen en las demás disposiciones aplicables; asimismo, se incluye la atribución de la autoridad forestal de expedir certificaciones de los asientos registrales o de los documentos que obren en sus archivos, y se prevé la coordinación con el Registro Agrario Nacional y con los demás Registros

Públicos de la Propiedad, establecidos por los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

También propone adicionar el Artículo 10 BIS 1, a fin de que los resultados del Inventario Forestal Nacional, su actualización y zonificación, sean como la información inscrita en el Registro Forestal Nacional, se integren al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales a cargo de la Secretaría, el cual fue creado por virtud de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con lo que se reitera el propósito de congruencia entre ambos cuerpos legales.

Por otra parte, también como consecuencia de las reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se requiere autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, entre otras, para la realización de actividades relativas a las plantaciones, que en el texto de la iniciativa se denominan forestaciones.

Además, el sistema de regulación establecido en la Ley Forestal vigente obliga a quienes deseen realizar actividades de forestación o de reforestación en terrenos forestales o de aptitud preferente forestal a obtener autorización de la Secretaría.

Por ello, una de las demandas sustantivas que se expresó durante la consulta nacional realizada, consistió en requerir que el régimen de regulación forestal sea diferenciando, atienda a sus distintas finalidades y efectos y evite la sobrerregulación en actividades que deben ser fomentadas.

En virtud de todo lo anterior, la propuesta crea dos regímenes distintos de regulación y al efecto se adiciona la sección I del capítulo II para lo relativo al aprovechamiento de recursos forestales, mientras que en la sección II se detallan las disposiciones relativas a la forestación y reforestación y en la sección III aquellas que son comunes a ambos regímenes.

Por lo que hace el régimen de aprovechamiento de recursos forestales, el Artículo 11 de la presente iniciativa, al igual que el Artículo vigente, se plantea que se requiere autorización de la Secretaría para el aprovechamiento de recursos forestales maderables y que esta comprenderá la del programa de manejo a la vez, se adiciona el que también incluirá aquella autorización que en su caso, corresponda otorgar en materia impacto ambiental en los términos de la legislación aplicable. Esto último es concerniente a los casos en que, por

ministerio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se requiere de autorización en materia de impacto ambiental para los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y áreas naturales protegidas así como de especies de difícil regeneración; de manera que con el propósito de simplificar y unificar los procedimientos que atañen a la misma autoridad, el dispositivo propuesto comprende ambos requisitos en un solo acto de autorización.

El Artículo 12 se adiciona una fracción I y en la fracción III se modifican los inicios a), d), f) e i) en los cuales se precisan y corrigen los conceptos que integran al programa de manejo forestal. Además se adicionan un párrafo en que se establecen el régimen simplificado para la elaboración y presentación de programas de manejo forestal los que serán aplicables para superficies menores a 20 hectáreas; y para la fracción IV se modifica el término de autorización por el de la manifestación de impacto ambiental en congruencia con lo expresado para el Artículo 11.

Por su parte el Artículo 13 se define los criterios para la regulación de los recursos forestales no maderables, a fin de compatibilizar su aprovechamiento, con los criterios y propósitos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reconociendo su importancia ambiental y económica pero sujetando su aprovechamiento al reglamento y las normas oficiales mexicanas que se expiden.

Adicionalmente, reconociendo un hecho que se repite a nivel nacional, se amplía la posibilidad del aprovechamiento respecto a todas las materias primas forestales que se obtienen sin fines de lucro para usos domésticos y no solo a la leña como se establece en el Artículo 11 de la Ley vigente, sujetando esta actividad a las normas oficiales mexicanas que expide la Secretaría, asíéndose lo propio con aquellos recursos forestales no maderables que utilizan las comunidades indígenas en sus rituales tradicionales.

En el Artículo 14 se retoman los plazos consignados en Artículo 13 de la Ley vigente para la autorización de aprovechamientos de recursos forestales maderables. Estos plazos se aumentaran a 60 días para el caso de los aprovechamientos forestales en selvas tropicales, en áreas naturales protegidas, de especies de difícil regeneración o para forestaciones mayores de 250 hectáreas, los cuales podrán ser ampliados por otros 60 días mas a fin de hacerlos congruentes con aquellos plazos establecidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente para la evaluación del

impacto ambiental. Adicionalmente, con el propósito de acortar la discrecionalidad de la Secretaría, se establecen los principios que regularan las autorizaciones que esta emita, así como las causas por las que podrán negar la autorización solicitada.

Por otra parte, la creciente importancia e impulso que las plantaciones comerciales forestales revisten para el desarrollo del sector forestal de nuestro país, ameritan la incorporación de ordenamientos específicos en la Ley Forestal, que permitan promover y regular estos procesos de forestación atendiendo sus características, en compatibilidad y congruencia con la reciente modificación a Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en este rubro.

Por ello, por lo que hace a la forestación, en la nueva sección II del capítulo II que se propone, esta actividad se ordena de la siguiente manera:

En el Artículo 15 se consigna que la forestación con fines de preservación y restauración, la reforestación y las practicas de agroforestación y la silvopastoriles, se sujetarán a lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas, con el propósito de desregular estas actividades y someterlas a los controles mínimos por parte de la Secretaría a fin de fomentarlas por los beneficios que representan los recursos forestales del país.

En los Artículos 16, 17, 18 y 19 la propuesta regula la forestación con propósitos de producción comercial. atendiendo a la extensión superficial en que se pretenden llevar a cabo, a saber:

La forestación en superficies menores a 20 hectáreas, se encuentra sujeta al aviso que de la Secretaría. Con el aviso se pretende simplificar el trámite para el establecimiento de forestaciones, sin demérito de las prevenciones ambientales que tendrán que satisfacerse en tos termines de la legislación de la materia, habida cuenta de que los requisitos establecidos al respecto deberán incorporarse al aviso correspondiente.

Por su parte, la forestación en superficies mayores a 20 y menores de 260 hectáreas, requerirá de un informe de forestación, el cual será autorizado por la Secretaría con la posibilidad de positiva ficta. Este informe parte de la posibilidad de que la Secretaría al autorizar la forestación pueda establecer restricciones adicionales a la misma o bien sujetarle al trámite y requisitos de autorización que se prevén para el siguiente nivel; de no hacerlo así, se tendrá

por autorizada a la forestación de que se trate, sin que para ello deba mediar resolución alguna por parte de la Secretaría y sólo operaría por el transcurso del plazo dispuesto para esta. En consecuencia el informe se constituye en un instrumento de transición entre el aviso simplificado y la autorización de manera que si bien obliga al autorizado a satisfacer los requisitos de impacto ambiental y de manejo forestal en los componentes del programa integrado de manejo ambiental y de forestación a que se refiere el Artículo 17, también, en el Artículo 18, le dé apertura a un sistema que confiere la positiva ficta relación con su informe, ante la omisión de la determinación expresa de la Secretaría y, en ningún caso permite que el cultivo le sea denegado en esta etapa, puesto que para ello será necesario sujetarle el régimen de autorización.

Para este caso y para el siguiente, se crea la figura del programa integrado de manejo ambiental y forestación, como instrumento en el que se incluye los elementos de la manifestación de impacto ambiental y del programa de manejo forestal, que servirán para que se emita una sola resolución por la autoridad que es competente en ambas materias, lográndose así la unificación de los procesos, tramites y criterios aplicables a concurrir la identidad a una misma actividad y bajo una sola autoridad.

Finalmente, la forestación en superficies mayores en 250 hectáreas se sujetará a autorización de la Secretaría. En este último nivel de ordenación, que se menciona en el Artículo 19, se retoma el principio de la ley vigente de sujetar a autorización la realización de forestaciones, pero solo para el rango de unidades productivas con una extensión superficial mayor a 250 hectáreas, reiterando la necesidad de presentación de requisitos adicionales en el programa integrado de manejo ambiental y forestación a aquellos consignados en el Artículo 17, en virtud de que el nivel superficial de manejo obligan a que se sujete a regulaciones más estrictas que las anteriores, por los impactos que sobre los ecosistemas pudieran tener esta actividad.

Cabe destacar que en todos los niveles de ordenación que se proponen, están presentes los instrumentos de regulación ambiental y forestal a los que se les reconoce identidad y se integran al sistema mismo que los compatibiliza. En este sentido se hace mención expresa de los requerimientos que conforman a estos tres niveles, esto es, al aviso, al informe y a la solicitud de autorización del programa integrado de manejo ambiental y forestación, en razón de la necesidad de clarificar desde la ley y sin ulterior disposición, el enlace y características que debe tener la regulación de forestaciones para

nuestro país, atendiendo a las certezas que el marco jurídico forestal requiere otorgar a todos los agentes sociales interesados en tal actividad.

El contexto del sistema de regulación que se propone se adiciona un Artículo 19 BIS 1 en el que se posibilita a los interesados en establecer forestaciones con propósitos de producción comercial a que tramiten y obtengan la autorización en materia de impacto ambiental, de manera previa a la presentación del informe de forestación o de la solicitud de autorización del programa de manejo ambiental y forestación, a que se refiere el capítulo que se analiza. Lo anterior tiene por objeto permitir que los interesados en forestaciones conozcan previamente las posibilidades o limitaciones de orden ambiental que pudieran tener sus proyectos para el establecimiento de una forestación y que, con ello, puedan planear y orientar de mejor manera sus actividades de promoción y gestión relativas.

Con el propósito de acotar debidamente el sistema, se propone propiciar el adecuado cumplimiento de la norma y evitar omisiones que pongan en riesgo los ecosistemas forestales, por lo que en la propuesta del Artículo 19 BIS 2 se señala que cuando en el cultivo de una forestación se agreguen superficies que integran una unidad de producción mayor, el propietario o poseedor de la forestación deberá satisfacer los requisitos y procedimientos que correspondan a la dimensión total de la unidad productiva.

Para completar el sistema propuesto, en el Artículo 19 BIS 3 se prohíbe el establecimiento de forestaciones con propósitos de producción comercial en sustitución de la vegetación natural de los terrenos forestales. Esta prohibición parte de la necesidad de conservar los recursos forestales de los bosques, las selvas y la vegetación forestal de zonas áridas libres de elementos que modifiquen los ciclos biológicos, como lo son los de manejo intensivo propios de las forestaciones comerciales que mediante la introducción de especies exóticas o distintas de las nativas y mediante prácticas contrarias a la vocación natural o a la caracterización autoecológica de los terrenos, alteren y dañen el medio ambiente y comprometan la biodiversidad en forma grave. Se excluye de esta disposición a las actividades de reforestación artificial de especies nativas con propósitos de mejoramiento y a las prácticas de agroforestería, debido a que éstas se encuentran reguladas por el Artículo 15 de esta propuesta.

Asimismo, se crea una Sección III, relativa a las disposiciones comunes al aprovechamiento de recursos forestales maderables y a las actividades de forestación.

Al respecto, debido a los permanentes abusos de que han sido víctimas los propietarios y poseedores de los recursos forestales, éstos han demandado que se introduzcan en la Ley Forestal los principios que deben regular los derechos de propiedad de los recursos forestales que, tal y como se propone en el Artículo 3º, están directamente relacionados con los derechos de propiedad de los terrenos en los que se localizan. En este tenor, en el Artículo 19 BIS 4 que se propone, se definen estos principios que, sin contraponerse a disposiciones de otros cuerpos legales aplicables en la materia, sustenten el derecho de los propietarios y de los legítimos poseedores de los terrenos forestales, respecto de la regulación prevista en la Ley Forestal para el aprovechamiento de sus recursos.

En los Artículos 19 Bis 5 y 19 Bis 6, únicamente se retoman las disposiciones de los Artículos 15 y 16 de la ley vigente, adecuándolos a los nuevos regímenes y sistemas de regulación forestal que se proponen.

En este mismo Título se plantea la modificación del capítulo III, relativo a la participación social y derecho a la información que se desarrollan en los Artículos 19 BIS 7, BIS 8 y BIS 9. Como su nombre lo indica, su propósito es el de ampliar la participación responsable de los integrantes de la cadena productiva forestal, a través de los Consejos Regionales, al prever que imitan Opiniones u observaciones respecto de las solicitudes de autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables o de forestación, previamente a que sean resueltas por la Secretaría, o bien en los casos en que esta niegue tales autorizaciones, retomando los principios que dieron origen al Artículo 14 del texto vigente. También como órganos de consulta dichos Consejos deberán proponer lineamientos para promover la participación de los sectores en la planeación y realización de actividades que incrementen la calidad y eficiencia de los procesos forestales.

Es importante destacar que estos procesos de consulta no retrasaran los plazos establecidos para que la Secretaría emita las resoluciones respectivas, pues aquellos han sido adecuados para que se realicen previo a la conclusión de tales plazos.

Por otra parte, en el Artículo 19 BIS 10 se abre la posibilidad de ejercitar el derecho a la información en materia forestal de conformidad con los principios establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Se propone adicionar un capítulo IV en congruencia con la segregación metodológica de apartados de regulación que contiene la reforma que se motiva. Por ello la denominación del capítulo se refiere al cambio de utilización de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestales y en el mismo se adecuan los principios contenidos en el Artículo 18 y 19 del texto legal vigente, en compatibilidad con los instrumentos que se desarrollaron para los capítulos precedentes, lo que se realiza al tener los Artículos 19 BIS 11 y 19 BIS 13. Al mismo tiempo se introduce un dispositivo nuevo, en el Artículo 19 BIS 12 por el que se permite que los interesados en establecer forestaciones con propósitos de producción comercial en terrenos de uso agrícola o pecuario, únicamente requerirán satisfacer los requisitos y condiciones establecidos en esta ley para la realización de forestaciones, y una vez que el interesado hubiere cumplido con las medidas de prevención y mitigación de impactos ambientales, en los términos de aviso o de la autorización concedida, podrá reincorporar el terreno de que se trate al uso agrícola o pecuario que antes le daba, dando aviso por escrito a la Secretaría. Con ello se define el principio de que el cambio de utilización de los terrenos agropecuarios al forestal pueda ser de modo transitorio y no necesariamente permanente, el mérito a la certeza que a su promotor debe otorgarse.

La simplificación administrativa en el control de la cadena productiva forestal fue un logro fundamental de la Ley Forestal de 1992. Se buscó que la intervención de autoridad se diera sustentablemente en el aprovechamiento de los recursos forestales, de manera que las actividades de transporte, almacenamiento, y transformación de las materias primas forestales fueran desreguladas o incluso eliminadas de régimen de la ley, como lo fue la actividad de comercialización, con el fin de alentar la libre iniciativa que crearía las condiciones para una mayor inversión de capital en el sector, con regulaciones mínimas. Desafortunadamente estos propósitos no se han alcanzado en los términos propuestos por la Ley Forestal vigente, que se propicio un incremento de actividades ilegales y falsificación de los actuales medios de control, al limitar los alcances de la autoridad en su establecimiento y, por ende, en su capacidad de operación eficiente.

La tala clandestina es una actividad que la sociedad repudia y que la autoridad esta obligada a combatir con los medios a su alcance, pues afecta bienes que son patrimonio y legado nacionales. Además de dañar significativamente la actividad económica relacionada con el curso forestal, los promotores y agentes de la tala clandestina siempre buscan vías para evadir la acción punitiva del Estado.

Además, dicha actividad se conjuga con el comercio ilícito de productos forestales, cuyo combate se ve obstaculizado por las limitaciones de que adolece el actual marco jurídico, obligan a realizar en éste en lo que se refiere a los instrumentos de información, verificación y control de la producción, el transporte, el almacenamiento y la transformación de materias primas forestales en términos que permitan a la autoridad, identificar, sin sobrerregulación alguna, su legal procedencia en cada fase de la cadena productiva.

Por ello en el capítulo V, que corresponde a III del texto original. se hace ahora relativo al transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales, con excepción de aquellas destinadas al uso doméstico, puesto que la experiencia acumulada en los últimos años, así como las distintas propuestas de la sociedad en los foros establecidos, hicieron patente la necesidad de adecuar los instrumentos de control de actividad forestal.

En concreto, el marcado de la madera en rollo y las facturas como únicos instrumentos de control forestal, han sido superados en sus resultados y efectos esperados. Por ello la adecuación que se propone del Artículo 20, atendiendo las opiniones y recomendaciones recabadas, comprende una reforma total en lo relativo a la regulación de la legal procedencia de las materia primas forestales.

Así, se elimina la utilización de marcadores para la madera en rollo y, en su lugar se prevé la utilización de uno o más de los sistemas de control que se determinan en la ley, como son los avisos de aprovechamiento; marcas, sellos o códigos para su identificación; remisiones forestales, facturas o documentos de venta y registro de existencias, cuyas condiciones de utilización y control de estos instrumentos se determinan en el reglamento y en las demás disposiciones aplicables.

En congruencia con estos planteamientos y con el propósito de evitar una sobrerregulación indebida, se acota el sentido de la participación institucional y

privada con respecto al nuevo sistema que aquí se propone. Por tal motivo se señala que solo a los particulares sujetos a la ley les corresponderá expedir y utilizar la documentación a los sistemas de control correspondientes, siendo esta una actividad reservada para ellos y en modo alguno detentable por la autoridad, la que siempre estará facultada para autorizar, validar, verificar y controlar dichos instrumentos, puesto que ello le atañe y es propio de su función de vigilancia.

Esto implica que en toda la cadena productiva se podrá contar con los instrumentos para identificación del origen legal de las materias primas forestales, y con los medios de control adecuados para que todos los que intervienen en la misma, cumplan con las disposiciones conducentes.

Así mismo, en el contexto de la desregulación de la actividad económica, en la propuesta para el Artículo 21, se substituye la obligación de los responsables de los centros de almacenamiento y de transformación de obtener la inscripción en el Registro Forestal Nacional, por presentación de aviso de funcionamiento.

Otro aspecto fundamental de la política forestal consiste en garantizar un sólido sustento técnico que se traduce en las mejores condiciones de manejo para el aprovechamiento forestal sustentable y la conservación de los recursos naturales. Por ello, en la actividad forestal los presentadores de servicios técnicos forestales juegan un papel muy importante para lograr estos propósitos. Actualmente, existe una dispersión y operación incompleta de los servicios técnicos forestales, de los que ha propiciado una baja calidad y competencia desleal entre ellos.

En particular, se ha demandado la necesidad de establecer una adecuada regulación que permita inducir el mejoramiento cualitativo de los servicios técnicos forestales, a fin de que estos actúen como elementos de integración organizativa, promoción normativa y con factores de impulso a la investigación, la capacitación y el fenómeno forestal.

En la propuesta del capítulo VI que corresponde al capítulo IV vigente relativo a los servicios técnicos forestales, específicamente en el Artículo 23, se considero esta problemática que se ha reflejado en la ampliación de la Ley Forestal. En tal virtud, se propone que los programas de manejo forestal a los que se refiere esta ley deberán ser elaborados y dirigidos en su ejecución técnica por personas físicas o morales que satisfagan los requisitos que se

señalen en el Reglamento, y no solo que tengan la capacidad necesaria, como reza el texto vigente, haciéndolos responsables junto con los titulares de las autorizaciones de asegurarse que dichos instrumentos se cumplan en sus términos.

Además, se hace una descripción de dichos servicios y se establece la dificultad de la Secretaría para dictar las normas oficiales mexicanas a que se sujetara la evaluación y control de los mismos para su presentación eficiente.

En lo concerniente a la prevención, combate y control de incendios forestales capítulo VII de la propuesta corresponde al VI del texto vigente y en la reforma se plantea una adición al Artículo 29 para considerar la participación de los propietarios o poseedores de terrenos colindantes a aquellos considerados forestales o de aptitud preferentemente forestal, como obligados a ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales; ello en razón de que los propietarios de terrenos agropecuarios o de otros usos que colindan con los terrenos que conforman el ámbito espacial de la ley, actualmente se encuentran al margen de esta obligación cuando que, en muchos casos propician la generación de incendios forestales por descuido o por desatender el cumplimiento de las normas en la materia.

Por lo que respecta a la sanidad forestal, en la propuesta del capítulo VIII, que es equivalente al VII de la actual Ley Forestal, se prevé la modificación del Artículo 31, únicamente para adecuarlo al lenguaje de los regímenes de aprovechamiento forestal y para establecer como obligados a los responsables de la administración de las áreas naturales protegidas, a partir del momento en que sean modificados por la Secretaría de ejecutar los trabajos de sanidad forestal conforme a los lineamientos que se les den a conocer.

Adicionalmente, en este Artículo se remonta la facultad de la Secretaría para realizar los trabajos de sanidad forestal, cuando estos no se ejecuten por el obligado, pero los gastos realizados ya no se considerarían como derechos, lo cual ha hecho inoperante esta disposición, ya que los derechos deben estar determinados en la ley de la materia, situación que no se ha dado debido a la falta de parámetros para generalizarlos en un dispositivo legal.

Así mismo, se exceptúan las disposiciones previstas en el párrafo anterior de los trabajos que la Secretaría ejecuten en apoyo de los propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal que

carezca de recursos económicos para realizarlos, entendiendo a un principio de justicia y equidad social.

En el marco de la consulta realizada se destacó la necesidad de establecer un régimen de administración forestal en el que las vedas sean un instrumento de excepción, perfectamente acotado en cuanto a sus posibilidades y modalidades de instauración por parte de autoridad. La historia de las vedas forestales en nuestro medio, da cuenta de resultados totalmente contrarios a aquellos que la motivaron, esto es, de recursos sujetos a una mayor depredación por la ausencia de un manejo técnico sustentable, agotados a sus capacidades de regeneración por la carencia de prácticas de cultivo, renuevo, limpia y saneamiento, a más de las secuelas de corrupción y marginalidad social propias de toda disposición prohibitiva.

En consecuencia y habida cuenta de la desvinculación real entre lo que fueron las vedas forestales, hoy consideradas ó históricas ó por sus dimensiones territoriales y por los criterios de discrecionalidad que animaron su establecimiento, con respecto a las auténticas motivaciones de conservación forestal o de los dispositivos y principios de protección ecológica, para el capítulo IX de la propuesta, correspondiente al VIII del texto que se propone modificar, la reforma consecuente plantea un nuevo sistema.

En principio en el Artículo 32 ahora se faculte a la Secretaría a formular y ejecutar programas de restauración ecológica, cuando se presenten procesos de degradación, de desertificación o graves desequilibrios ecológicos, como una medida previa y de identificable cumplimiento o en ocasiones alternativa a la instauración de las vedas.

En segundo lugar, se adiciona el Artículo 32 BIS que retoma los elementos de salvaguarda para la garantía de audiencia y que de manera especial señala los márgenes de actuación de que dispone el Ejecutivo Federal para el establecimiento de vedas forestales, en absoluta correspondencia con los elementos y disposiciones contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dado que no podría haber elementos de justificación o de procedencia distintos a estos. A su vez se reitera el principio de exceptuar de las vedas a las forestaciones y se agrega para el mismo concepto de excepción a los terrenos sujetos al aprovechamiento autorizado, puesto que en rigor ambas actividades reguladas por la ley se realizan bajo principios de sustentabilidad y su manejo presupone el cumplimiento de los parámetros de conservación y protección aplicables. La

parte final de este Artículo únicamente adecua el texto ya conteniendo y no modificando el Artículo 32 vigente.

FOMENTO A LA ACTIVIDAD FORESTAL

Si bien es cierto que la ley vigente prevé un título relativo a esta materia, lo cierto es que su contenido y alcances han sido insuficientes para responder a los requerimientos y expectativas del sector forestal en su conjunto. De ello da cuenta la expresión generalizada de los factores sociales, que demandan el establecimiento de instrumentos efectivos de apoyo a las actividades forestales y que fue resultante de la consulta nacional previamente realizada para revisión de la ley.

En este sentido, con la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se dio origen a una sección expresa del texto legal en la que se incluye diversos instrumentos económicos como competentes de la política ambiental y como medios efectivos para lograr los propósitos de esta.

En consecuencia y dada la complementariedad y articulación normativa que dicho ordenamiento tiene para con la ley forestal, esta no podría mantenerse omisa en la inclusión de los instrumentos económicos de política forestal correspondientes y la definición de las finalidades, propósitos y criterios que deben asumirse para su aplicación, cuando que es reclamo general del sector el detallarlos como garantes institucionalizados a largo plazo, que les exenten de las políticas de inmediatez y que al propio tiempo aseguren que su operación será determinada de manera objetiva por aquellos a quienes requiere atender preferentemente, esto es por y para los poseedores y propietarios de los recursos forestales.

Con las motivaciones anteriormente reseñadas se propone la modificación del texto del Artículo 33 y la adición de los Artículos 33 BIS y 33 BIS 1.

Conforme a estas premisas, en la nueva redacción del Artículo 34, se introduce el concepto de las medidas, programas e instrumentos económicos que se requieren para fomentar las labores de conservación, protección, restauración, aprovechamientos forestal sustentable, así como para el cultivo de plantaciones. De igual forma en el Artículo 35 se propone como una vía para evitar o detener los procesos de deterioro, la determinación de los compromisos que contraigan y la obligaciones que se asuman por los titulares

de programas de manejo, avisos, informes de forestación o programas integrados de manejo ambiental y forestación que ahora podrá contener la ley.

En este mismo tenor, en la nueva redacción del Artículo 36 sanciona la posibilidad de que la Secretaría formule y organice los programas de desarrollo forestal para el aprovechamiento sustentable de recursos forestales en adición a los de forestación y reforestación, promoviendo además la participación de otras dependencias forestales, de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios, del Distrito Federal, y ahora especialmente de los sectores social y privado y de los beneficiarios de los servicios ambientales de los ecosistemas forestales, teniendo entre otros objetivos el de promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, a fin de detener los procesos de degradación y de desertificación.

Cerrado este capítulo, en los Artículos 37 y 38 de esta propuesta únicamente se hacen las adecuaciones necesarias para establecer la coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal, para promover la creación de áreas y huertos semilleros, viveros forestales, entre otros, así como para la creación de empresas forestales en los distintos ámbitos de la actividad.

Para el capítulo III, la propuesta considere la necesidad de que la Secretaría con la participación que corresponda a la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias de la Administración Pública Federal competentes, con la intervención de instituciones educativas y de investigación realice, en materia de cultura y capacitación forestal las distintas actividades que les permitan otorgar un auténtico sentido de sustentabilidad para la formación del capital humano del sector forestal. A ello atienden las adiciones que se proponen para los Artículos 41 y 42 que se contienen en la propuesta.

VISITAS DE INSPECCION, AUDITORIAS TÉCNICAS, MEDIDAS DE SEGURIDAD, INFRACCIONES Y DELITOS.

En relación con los sistemas de infracciones y sanciones en materia forestal, resulto necesario revisar los esquemas jurídicos aplicables a la comisión de actos contrarios a la Ley, corrigiendo el hecho de que alguna de estas acciones no estén claramente consideradas como infracciones y el que algunas sanciones sean difícilmente aplicables en razón de la imprecisión de los conceptos que configuran las conductas constitutivas de los ilícitos.

Se requiere así, contar con un marco jurídico que garantice una mayor eficacia en las labores de inspección y vigilancia, limitando por un lado la discrecionalidad de la autoridad en la imposición de sanciones y, por otro, dotándola de los instrumentos legales que les permitan actuar con pleno respaldo en el caso de las infracciones a la ley, particularmente a lo que se refiere a la tala clandestina.

Considerando que la Ley Forestal en vigor se establece un esquema general de infracciones a sus disposiciones, la propuesta de reformas esta encaminada a sistematizar y ordenar los distintos elementos que permitan a la autoridad actual con plena legalidad y en el combate de las acciones que conforman la cadena de lo ilícito para la actividad forestal.

La propuesta para reformar este Título, surgió de la gran demanda que se recibió en el transcurso de los casi tres años de aplicación de la ley; los planteamientos fueron unánimes y esencialmente se resumen en que deben establecer infracciones claras, perfectamente determinables para la autoridad y sanciones que verdaderamente inhiban la conducta infractora.

Para el capítulo I, en el Artículo 44, relativo a las visitas de inspección y auditorías técnicas, se señalan los principios para verificar el cumplimiento de la ley y demás disposiciones aplicables; estos se establecen ya que el reclamo de la sociedad consiste no solo en mantener el control sobre el aprovechamiento de los recursos forestales, sino también atender las distintas etapas de la cadena productiva, a fin de que cumplan con los requisitos que la ley establece.

Otra modificación sustancial a este Título, consiste en la posibilidad de que la autoridad determine medidas de seguridad en los casos y condiciones que se propone en el Artículo 45. Con estos instrumentos legales la autoridad contará con medios efectivos para combatir la tala clandestina y demás actividades ilícitas. Como medida adicional en el Artículo 46 se prevé posibilidad de que el presunto infractor subsane las irregularidades que motivaron la imposición de las medidas de seguridad, hecho lo cual éstas no tendrán efecto.

La reforma propone en el capítulo III lo relativo a las infracciones y sanciones en su Artículo 47, un catálogo de las conductas que se consideran infracciones en materia forestal, atendiendo a las disposiciones sustantivas de esta misma ley.

En este contexto, en la propuesta de este Artículo se adicionaron acciones u omisiones que no se encontraban consideradas en el texto vigente y que son resultantes de la modificación materia de la misma propuesta y que se considera importante sancionar, ya que dichas conductas pueden poner en riesgo los recursos forestales y aún cuando actualmente son detectadas, no se podrían sancionar, pues no se encuentran previstas en el marco normativo.

Para los efectos de la propuesta, el Artículo 48 propone seis distintos tipos de sanciones para las infracciones del Artículo anterior, con lo que se amplía el espectro de actuación de la actualidad y se propicia que la sanción sea directamente proporcional a la conducta realizada, ya que en la ley vigente únicamente se establece la multa como sanción a las conductas infractoras, lo cual ha redundado en un grave incremento de la tala clandestina.

Este sistema se complementa con las disposiciones del Artículo 49, en el que se establece el rango de multas dependiendo el tipo y gravedad de la infracción cometida.

Se abre un capítulo IV relativo a los elementos para la determinación de infracciones e imposición de sanciones y en la propuesta del Artículo 50, se establecen los criterios que deberá observar la Secretaría en la aplicación de las sanciones para las infracciones a la ley, con lo que se pretende acortar su discrecionalidad en la imposición de una sanción.

Las diversas opiniones que fueron recabadas a lo largo de las consultas coincidieron en que a los infractores, además de imponérseles sanciones administrativas y pecuniarias, también se le impongan medidas tendientes a la restauración de los ecosistemas que resultaron dañados en virtud de su conducta ilícita, como se incluye en el Artículo 51 de la presente propuesta que se adiciona con algunos criterios generales para la imposición de sanciones que complementan a los anteriormente señalados.

En este sentido, para el Artículo 52 la propuesta contempla la facultad que se otorgaría a la Secretaría para que, en los casos en que la gravedad de la infracción amerite, solicite a las autoridades que los hubieren otorgado, la suspensión, modificación, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de todas las autorizaciones otorgadas para la realización de las actividades comerciales, industriales o de servicios que haya originado

la infracción. Ello en congruencia con las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Para efectos descritos, en el Artículo 53 respecto a la responsabilidad solidaria, se retomó el texto del Artículo 48 de la ley vigente. Así mismo, se establece la posibilidad en el Artículo 54, de conmutar las infracciones que resulten aplicables por una multa mínima, cuando concurren circunstancias específicas que atienden a los propósitos de justicia y equidad que animan a toda la iniciativa. Además, en el Artículo 55 se establecen los principios para la reincidencia, considerando la temporalidad y el tipo de infracción.

En el Artículo 56 de la iniciativa, se incluye la indicación sobre la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en los casos en que existan lagunas en la presente ley.

Así mismo en el Artículo 57, por seguridad jurídica de los afectados, se otorga la posibilidad a quienes se hubiera impuesto alguna multa o sanción o a aquellos interesados por las resoluciones definitivas que emite la Secretaría de recurrir conforme con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, en el Artículo 58, se reitera la responsabilidad de los servidores públicos en esta materia, estándose a lo dispuesto por la legislación civil, penal o administrativa correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a esa Representación Nacional, por su digno conducto la presente iniciativa de.

LEY FORESTAL.¹⁰³

El fundamento constitucional de la ley en estudio lo encontramos en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna y por ser éste de gran importancia a continuación, hago un análisis histórico:

¹⁰³ Ley Forestal y su Reglamento. SEMARNAP. México, la. Edición, diciembre de 1998.

2.8 ORIGEN DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El proyecto de Constitución fue enviado al Congreso Constituyente por D. Venustiano Carranza, con fecha 1º de diciembre de 1916 con un mensaje que comprende un programa de justicia social; el ideario de la revolución mexicana de 1910, suscitado, por la injusta distribución de la riqueza y por el deseo de una minoría, en alcanzar el poder público.

Los puntos sobresalientes del mensaje, en relación al Artículo 27, son los siguientes:

1. Se faculta al Estado para ocupar la propiedad de las personas, aún sin su consentimiento.
2. Mediante previa indemnización.
3. Por causa de utilidad pública.
4. Las tierras adquiridas serán repartidas en la forma en que se estime conveniente.
5. Se fomentará la pequeña propiedad agrícola.
6. La declaración de utilidad la hará la autoridad administrativa correspondiente.
7. La autoridad judicial sólo fijará el valor justo del bien expropiado.
8. Deja vigente la prohibición de las leyes de reformas sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces.
9. Establece también la incapacidad para poseer y administrar bienes raíces de las sociedades anónimas, civiles y comerciales.
10. Se exceptúa de esta incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

11. Se destaca la importancia de la reforma al Artículo 27, al plantear el problema de la adquisición de grandes extensiones de tierras hechas por las sociedades anónimas al servicio del clero.

12. Sometimiento a las leyes mexicanas de extranjeros que adquieran bienes raíces.

El proyecto del Artículo 27 se transcribe a continuación:

“La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdos sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de las necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a intereses, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, y a que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de créditos, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes”.¹⁰⁴

La tesis de apoyo a la proposición de los constituyentes, para que el Estado ejerza el derecho pleno sobre las tierras y aguas de la Nación es la siguiente:

“Por virtud precisamente de existir en la legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, mas que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas...” y añade “...en efecto la Nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes...”¹⁰⁵

¹⁰⁴ González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. México, Editorial Jus, 1975 pág.145

¹⁰⁵ González Hinojosa, Manuel. Opus Cit; pág. 148

2.9 ARTÍCULO 27, TEXTO APROBADO POR EL CONSTITUYENTE

(Se transcriben sólo los párrafos que tienen contenido relativo a nuestro tema y la numeración de los párrafos corresponde al orden en que aparecen en el texto original, separados por punto y seguido).

Párrafo 1º. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Párrafo 2º. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Párrafo 3º. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considera de utilidad pública.

Párrafo 7º. "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras,

aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de (minas) aguas, (o combustibles minerales) en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder el beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 km, a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso.

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de Enero de 1915; *entre tanto* la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refiere las fracciones III (instituciones de beneficencia), IV (sociedades comerciales por acciones), V (bancos, reglamentados por la Ley de Instituciones de Crédito) y VI, (la que comentamos arriba), ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará

como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que debería quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se *declaran* nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existen todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare.

Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de Junio de 1856 o poseídas en nombre propio a Título de dominio por mas de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando de su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la *Nación*, por virtud de las disposiciones del presente Artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate, o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ninguna caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá el cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.¹⁰⁶

El párrafo tercero de nuestra carta magna da al Estado la facultad para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución de la riqueza pública en forma equitativa y para cuidar de su conservación; de aquí que la nación esta en aptitud de planear y dirigir la explotación de la tierra, regular el aprovechamiento de las aguas y de los recursos forestales, dictando, para ello, las medidas y disposiciones necesarias.

La fracción VI, del párrafo 7º del Artículo en estudio es una verdadera novedad, pues no existían leyes civiles mexicanas aplicables a los casos de comunidades que de hecho existían y, era, "...verdaderamente vergonzoso..."¹⁰⁷ así lo dice la exposición de motivos, continuar resolviéndolos sobre la base de las compilaciones de la época colonial. Además es importante ésta fracción pues hace referencia a los bosques.

La política de distribución de la riqueza pública, lleva al legislador al presupuesto de que sea el Estado quien tome las medidas necesarias (la expropiación) para terminar con los latifundios e imponer un régimen de pequeña propiedad, anhelo eterno de los ideales revolucionarios. Otra constante política, reminiscencia colonial, fué la dotación a las comunidades que no tuvieran tierras y aguas, tan antigua que ya aparece en la Recopilación de las Leyes de Indias o en las Ordenanzas de la época colonial

Es necesario señalar que se han omitido párrafos y fracciones relativos, al dominio originario de la propiedad, a la forma de adquirir la propiedad por los particulares, al régimen jurídico de las aguas y mares, etc., por no ser motivo de estudio en este trabajo.

¹⁰⁶ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Director de la colección Leonel Péreznieta Castro. U.N.A.M.. Ed. Harla S.A. de C.V. 1987, págs.272-285.

¹⁰⁷ González Hinojosa, Manuel. Opus Cit.; pág. 150

En 1934, "el original Artículo 27 es transformado en 6 párrafos iniciales y 18 fracciones"¹⁰⁸

En sesión celebrada del 20 de octubre de 1936 se presenta la iniciativa para modificar la fracción VII del párrafo 7º, declarando que son de jurisdicción federal las cuestiones de límites de terrenos comunales y señalando el procedimiento a que deben sujetarse esas controversias. En la estructura actual de la Constitución, esta fracción se encuentra dividida, consagrada en las fracciones VI y VII.

Sólo de 1934 hasta 1983, éste Artículo fué modificado y adicionado en 12 ocasiones.

2.9.1 TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 27

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, 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 y 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

¹⁰⁸ Opus Cit., pág. 271

elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se registrará por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios en reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este Artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará a la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado por las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente Artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce 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.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

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 y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el

uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declararán nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto a la ley de 25 de junio de 1856, y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el día 1° de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseidas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de más de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Derogada).

XI. (Derogada).

XII. (Derogada).

XIII. (Derogada).

XIV. (Derogada).

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riesgo, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los

párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Derogada).

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaciones de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este Artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riqueza naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia e la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.¹⁰⁹

En la fracción VI se hace referencia a la expropiación y al procedimiento judicial relativo a ella.

Las fracciones II, III y V, del noveno párrafo no los transcribimos por tener carácter ajeno a nuestra materia.

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 133ª. Edición. Porrúa, México 2000.

CAPITULO 3

“... no se le ha dado la importancia que merece la actitud de aquellas personas que intencionalmente prenden fuego a los bosques...” Abel López Caballero

ANALISIS DOGMATICO DEL ARTÍCULO 127, FRACCION I DE LA LEY FORESTAL DE 1960.

“SE IMPONDRAN DE UNO A DIEZ AÑOS DE PRISION Y MULTA DE \$1,000.00 A \$20,000.00:

I.- AL QUE CAUSE INCENDIOS EN LOS MONTES MADERABLES, DAÑANDO O DESTRUYENDO LA VEGETACION FORESTAL, EN UNA SUPERFICIE MAYOR DE DIEZ HECTAREAS”.

3.1 CLASIFICACION DE LOS DELITOS.

Existen infinidad de clasificaciones del delito; pero para nuestro estudio nos basamos en la que hace el Ministro Fernando Castellanos Tena y que es:

1. En función de su gravedad.- Existen dos corrientes en esta primera clasificación:

- a) Bipartita { Delitos
Faltas

- b) Tripartita { Delitos
Crímenes
Faltas

“...se consideran crímenes los atentados contra la vida y los derechos naturales del hombre; delitos, las conductas contrarias a los derechos nacidos del contrato social, como el derecho de propiedad; por faltas o

contravenciones, las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno...”¹¹⁰

El tipo de estudio trata de un delito, toda vez que provee una penalidad de uno a diez años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$20,000.00 pesos a las personas que causen incendios a los montes maderables. Por otra parte corresponde al Poder Judicial la imposición de las penas.

2. Por la conducta del agente.- Por la manifestación de la voluntad de delitos se dividen en :

a) Delitos de Acción

b) Delitos de Omisión { i) Omisión simple
ii) Comisión por Omisión

“Los delitos de acción son aquellos en los cuales las condiciones de donde deriva un resultado, reconocen como causa determinante un hecho positivo al sujeto. En los delitos de omisión el objetivo prohibido es la abstención del agente; consisten en la no ejecución de algo ordenado por la ley...”¹¹¹

En los delitos de simple omisión se infringe una ley dispositiva, cuyo resultado es de carácter formal, en tanto que los delitos de comisión por omisión se viola una ley dispositiva y una prohibitiva, produciéndose necesariamente un resultado material.

El delito a que hace referencia el Artículo 127 fracción I de la Ley Forestal es de acción es virtud de que las causas que lo determinan son hechas positivas del individuo encaminados a incendiar los montes maderables dañando o destruyendo la vegetación forestal.

3. Por el resultado.- Los delitos pueden ser: { a) Formales
b) Materiales

¹¹⁰ Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 22ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México, 1986. pág. 135

¹¹¹ Gómez, Eusebio. Tratado de Derecho Penal. Tomo I, pág. 416

En los delitos de resultado formal el tipo se agota con el movimiento corporal o con la omisión del agente, no siendo necesaria la producción de un resultado externo. Por el contrario lo de resultado material se requiere para su integración de un cambio en el mundo exterior, es decir, de un resultado objetivo.

El delito forestal materia de nuestro estudio es de resultado material ya que se requiere del daño o la destrucción de la vegetación forestal.

4. Por el daño que causan. - Con relación al daño resistido en el bien jurídico, los delitos se clasifican en:

- a) Daño o lesión
- b) Peligro

Los de daño o lesión causan un daño directo y efectivo en intereses jurídicamente protegidos por la norma violada; los de peligro como su nombre lo dice ponen en peligro los intereses de jurídicamente protegidos.

El delito que tratamos en este trabajo es de lesión ya que causa un daño directo y efectivo en el bien jurídicamente protegido y que es precisamente la conservación de la vegetación forestal.

5. Por su Duración. - Los delitos se dividen en:
- a) Instantáneos
 - b) Instantáneos con efectos permanentes
 - c) Continuados
 - d) Permanentes

a) Instantáneos.- La acción se consuma, se perfecciona en un solo momento.

b) Instantáneos con Efectos Permanentes.- Es aquel cuya conducta destruye o disminuye el bien jurídicamente tuteado en forma instantánea, pero las consecuencias nocivas permanecen.

c) Continuado.- Cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo concepto legal.

d) Permanente.- Cuando su consumación se prolonga en el tiempo.

Nuestro Código Penal vigente solo contempla los Instantáneos, Permanentes y Continuados.

El delito que se estudia es instantáneo en virtud de que al incendiar un monte maderable, dañando o destruyendo la vegetación forestal la acción se perfecciona en un solo momento.

6. Por el elemento interno o culpabilidad. - Tomando en cuenta el elemento interno del agente a realizar la conducta delictiva el Artículo 8º de nuestro Código Penal vigente los divide en:

a) Internacionales = Doloso

b) No Internacionales o de imprudencia = Culposos

c) Preterintencionales

El Artículo 9º del mismo ordenamiento los define como:

“Obra intencionalmente el que el hecho típico quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

Obra imprudencialmente el que realice el hecho típico incumpliendo un deber de ciudadano, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

Obra preterintencionalmente el que cause un resultado típico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce la imprudencia”.

El delito que estudiamos es doloso, pues la persona que causa incendio en los montes maderables sabe que su conducta es ilícita y sin embargo acepta y quiere el resultado.

7. Por su estructura o composición. - { a) Simples
b) Complejos

a) Simples.- Se viola un solo bien jurídicamente protegido.

b) Complejos.- Dos infracciones que se unifican dan origen al nacimiento de una nueva figura delictiva, lesionando dos o más bienes jurídicamente protegidos.

El delito que estudiamos según su clasificación es simple ya que el individuo que incendie un monte maderable dañando o destruyendo la vegetación forestal esta violando un bien jurídicamente tuteado y es precisamente la conservación de la vegetación forestal.

8. Por el Número de Actos. - { a) Unisubsistente
b) Plurisubsistente

Los delitos unisubsistentes son aquellos que requieren de un solo acto para la figura típica se agote; por lo contrario los Plurisubsistentes requieren de dos o más actos para que se agote la figura típica antijurídica.

El delito en estudio es unisubsistente ya que requiere de un solo acto para su configuración, el incendiar un monte maderable dañado o destruyendo la vegetación forestal.

9. Por el Numero de Sujetos. - { a) Unisubjetivos
b) Plurisubjetivos

a) Unisubjetivos.- El tipo penal descrito por el legislador se integra en la conducta típica de un solo sujeto activo, es decir, el tipo penal no exige la concurrencia de dos o más sujetos para su integración.

b) Plurisubjetivos.- En estos delitos el legislador expresamente exige para la integración del tipo penal, la participación de dos o más sujetos activos.

El delito en estudio es unisubjetivo ya que el Artículo 127 fracción I de la Ley Forestal sólo requiere para su consumación del tipo penal de la concurrencia de un individuo pues establece *Al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas.*

10. Por la forma de su persecución.-
- a) Delitos Privados o de Querrela Necesaria
 - b) Delitos Perseguidos o de Oficio

a) Por Querrela de Parte.- Para el representante social conozca de la comisión de algún delito se requiere la manifestación del ofendido o de su representante legal.

b) Por Oficio.- El representante social esta obligado actuar, por mandato legal, persiguiendo y castigando a los responsables, independientemente de la voluntad de los ofendidos.

El delito que estamos estudiando es de oficio ya que la Ley Forestal no establece que debe existir querrela de parte ofendida.

11. En Función de la Materia.-
- a) Comunes
 - b) Federales
 - c) Oficiales
 - d) Militares
 - e) Políticos

- a) Comunes.- Se formulan en leyes dictadas por legislaturas locales.
- b) Federales.- Se establecen en leyes expedidas por El Congreso de la Unión.
- c) Oficiales.- Los comete un empleado o funcionario público en ejercicio de sus funciones.
- d) Militares.- Afectan la disciplina militar sin poder extenderse sobre personas externas al Instituto Armado.
- e) Políticos.- Alteran la estructura o las funciones fundamentales del Estado.

El delito en estudio es federal ya que se encuentra en la Ley Forestal, misma que fue expedida por El Congreso de la Unión

3.2 CONDUCTA Y SU AUSENCIA.

A) Conducta. Constituye el primer elemento del delito; la definición que de él proporciona el Doctor Raúl Carrancá y Trujillo es: "Lo primero para que el delito exista es que se produzca una conducta humana. La conducta es, así, el elemento básico del delito consiste en un hecho material, exterior, positivo o negativo, producido por el hombre. Si es positivo consistirá en un movimiento corporal producto de un resultado como efecto, siendo ese resultado un cambio o un peligro de cambio en el mundo exterior, físico o psíquico. Y si es negativo, consistiría en la ausencia voluntaria del movimiento corporal esperado, lo que también causara un resultado".¹¹²

¹¹² Carranca y Trujillo, Raúl. Derecho Penal. México, 13ª. Edición, Edit. Porrúa, S.A. 1980, pág. 261.

3.2.1 FORMAS DE CONDUCTA.

a) Acción	}	Simple
b) Omisión		Comisión por omisión

a) Acción. "Actividad o el hacer voluntarios, dirigidos a la producción de un resultado típico o extratípico. Es por ello que da lugar a un tipo de prohibición."¹¹³

b) Omisión. "Forma de conducta negativa, o inacción, consiste en el no hacer, en la inactividad voluntaria frente al deber de obrar consignado en la norma penal."¹¹⁴

Omisión Simple. Consiste en un no hacer voluntario o culposo, violando una norma preceptiva, produciendo un resultado típico.

Comisión por Omisión. Implica una inactividad voluntaria que al violar un mandato de hacer acarrea la violación de una norma prohibitiva o mandato de abstenerse, produciendo un resultado tanto jurídico como material.

El tipo que estamos estudiando es un delito de acción, pues para causar un incendio en montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal se requiere de una serie de movimientos corporales encaminados a la producción del resultado típico.

B) Ausencia de Conducta. "Hay ausencia de conducta e imposibilidad de integración del delito... cuando el movimiento corporal o la inactividad no pueden atribuirse al sujeto, no son "suyos" por faltar en ellos la voluntad."¹¹⁵

¹¹³ Porte Petit, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. México, 3ª. Edición, Edit. Porrúa, Tomo I, 1977, pág. 300.

¹¹⁴ Pavón Vasconcelos, Francisco, Manual de Derecho Penal Mexicano, México 7ª. Edición, Edit. Porrúa, 1985, pág. 200.

¹¹⁵ Pavón Vasconcelos, Francisco, Opus Cit., pág. 254.

Se consideran como hipótesis de ausencia de conducta:

- La Fuerza Mayor o Vis Maior.
- La Fuerza Física irresistible o Vis Absoluta.
- Los Movimientos Reflejos.

Algunos autores incluyen en la ausencia de conducta:

- El Sueño.
- El Hipnotismo.
- El Sonambulismo.

Existen autores que consideran a estos últimos como causas de inimputabilidad; nosotros los ubicamos en las causas de ausencia de conducta ya que el individuo que se encuentra en alguno de estos estados y comete un delito no manifiesta su voluntad.

Vis Maior. Fuerza física exterior e irresistible proveniente de la naturaleza. Su presencia demuestra la falta del elemento volitivo, indispensable para la aparición de la conducta.

Vis Absoluta. Fuerza física exterior e irresistible proveniente del hombre.

Movimientos Reflejos. Actos corporales realizados por el sujeto sin intervención de la conciencia, movimientos automatizados, incontrolables, producto del sistema nervioso del ser humano.

Sueño. "Constituye indudablemente un aspecto negativo de la conducta, porque cuando se está en ese estado, no existe voluntad, la cual forma parte integrante de aquella como elemento de la misma".¹¹⁶

Sonambulismo. Se distingue del sueño en que el sujeto deambula dormido, existiendo movimientos corporales inconscientes y por ello involuntarios.

Hipnotismo. El individuo hipnotizado actúa en virtud de una fuerza mental superior a él.

¹¹⁶ Porte Petit, Celestino. Opus Cit., pág. 418.

En el delito que estudiamos podría presentarse como Causas de Ausencia de Conducta la vis maior ya que un individuo que se encuentre de campamento al momento de hacer una fogata para calentarse y calentar sus alimentos un ventarrón haga que caiga la sustancia inflamable y se produzca un incendio en una superficie mayor de diez hectáreas dañando y destruyendo la vegetación forestal.

La Vis Absoluta podría presentarse en el caso de que un individuo se encontrara de campamento, oyera un ruido, con su lámpara de gasolina saliera a ver y en ese momento otro sujeto lo empuja haciendo que la lámpara caiga e incendie un monte maderable en una superficie mayor a la diez hectáreas dañando o destruyendo la vegetación forestal.

El sueño podría presentarse en el caso de que esa persona que se encuentra de campamento no haya apagado totalmente la fogata hecha y al dormir con un movimiento tire el garrafón de la gasolina provocando de esta forma que las chispas de fuego incendien la vegetación y produzcan el resultado típico no querido.

3.3 TIPICIDAD Y ATIPICIDAD.

A. Tipicidad.

Existe una gran diferencia entre tipos y tipicidad, la cual es de gran importancia hacerla notar:

Tipo. Es la descripción que hace el legislador en los ordenamientos penales.

“Tipo es la abstracción concreta que ha trazado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito”¹¹⁷

“Tipo es la descripción correcta hecha por la ley de una conducta a la que en ocasiones se suma el resultado, refutada como delictuosa al concretarse a ella una sanción penal”.¹¹⁸

¹¹⁷ Jiménez de Asúa, Luis. La Ley y El Delito. Caracas Venezuela. Edit. Andrés Bello, 1945. pág. 654.

¹¹⁸ Pavón Vasconcelos, Francisco. Opus Cit., pág. 259.

Tipicidad. “Es la conformidad de una conducta con la hipótesis delictiva consignada en la ley penal”.¹¹⁹

“Tipicidad es la adecuación de la conducta al tipo que se resume en la fórmula: *Nullum Crimen Sine Lege*, equivalente a *Nullum Crimen Sine Tipo*”.¹²⁰

Concluyendo, la Tipicidad es el encuadramiento de la conducta realizada por un individuo a lo que el tipo describe.

El estudio que venimos realizando es sobre el tipo que describe el Artículo 127 fracción I de la Ley Forestal, mismo que ya fue transcrito al iniciar esta segunda parte. Por otra parte la tipicidad consistirá en que un individuo causara un incendio en los montes maderables, dañado o destruyendo la vegetación forestal en una superficie mayor de diez hectáreas.

Clasificación de los tipos:

1. Por su Composición.

a) Normales. Se hace referencia a situaciones objetivas, es decir, el legislador hace uso de palabras que no requieren de ninguna valoración ni jurídica, ni cultural.

b) Anormales. En relación al tipo de vocabulario empleado por el legislador se requiere de una valoración jurídica o cultural.

De acuerdo a esta clasificación el Tipo que nos ocupa es normal en virtud de que no contiene palabras que deban valorarse.

2. Por su Ordenación Metodológica.

a) Fundamentales o Básicos. Constituyen la esencia o fundamento de otros tipos legales.

¹¹⁹ Carranca y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. México, Edit. Porrúa, S.A., 1980. pág. 172.

¹²⁰ Porte Petit, Celestino. Importancia de la Dogmática Jurídico -Penal. México, Edit. Porrúa S.A., 1954, pág. 37.

b) Especiales. Se constituye agregando al tipo fundamental nuevas características; pero que el tipo constituido adquiere la vida propia e independiente.

c) Complementados. Se integran con el tipo básico mas una circunstancia o peculiaridad que los agrava o atenúa, quedando subordinados a aquél.

El tipo que nos ocupa es fundamental o básico en virtud de que no requiere de ninguna circunstancia para que le dé vida.

3. Por su Autonomía o Independencia.

a) Autónomos o Independientes. No necesitan de la existencia de otro tipo para su existencia.

b) Subordinados. Dependen de un tipo básico para su subsistencia.

El tipo materia de nuestro estudio es autónomo.

4. Por su Formulación.

a) Amplios. Describen una hipótesis única que puede ejecutarse por cualquier medio comisivo.

b) Casuísticos. Pueden ser Alternativamente Formados cuando se prevén dos o más hipótesis comisivas y el tipo se colma con cualquiera de ellas. Acumulativamente Formados, cuando el tipo requiere para su integración del concurso de todas las hipótesis previstas.

El tipo que estudiamos es casuístico alternativamente formado ya que requiere de un incendio que ocasione un daño o destruya totalmente la vegetación forestal.

5. Por el daño que causan.

a) De daño. Protegen contra la disminución o destrucción del bien jurídicamente protegido.

b) De Peligro. El tipo que protege al bien jurídicamente protegido contra la posibilidad de ser dañado.

El tipo materia de nuestro estudio es de daño en virtud de que al ocasionarse el incendio debe de dañarse o destruirse la vegetación forestal.

C. Atipicidad.

Al hacer referencia a la Atipicidad es necesario distinguirla de la ausencia de tipo.

La ausencia de Tipo se presenta cuando una conducta o hecho no están descritos en la norma penal.

“La ausencia de Tipo presupone la absoluta imposibilidad de dirigir la persecución contra el autor de una conducta no descrita en la ley. Incluso aunque sea antijurídica”.¹²¹

La Tipicidad consiste en que “cuando el comportamiento humano concreto, previsto legalmente en forma abstracta, no encuentra perfecta adecuación en el precepto por estar ausente alguno de los requisitos constitutivos del tipo. Atipicidad es pues, ausencia de la adecuación típica”.¹²²

C.1 CAUSAS DE ATIPICIDAD.

1. Ausencia de la Calidad en los sujetos, tanto activo como pasivo.
2. Ausencia de Objeto material o jurídico.
3. Falta de Referencias Temporales o Espaciales requeridas por el tipo.
4. Por no realizarse la conducta por los medios comisivos señalados en la ley.
5. Por faltar los elementos subjetivos del injusto.
6. Por no darse la antijuricidad especial.

En el caso concreto que estudiamos se presenta la atipicidad por:

¹²¹ Jiménez de Asúa, Luis. Opus Cit., pág. 665.

¹²² Pavón Vasconcelos, Francisco. Opus Cit., pág. 277.

a) No realizarse la conducta por los medios comisivos señalados en la ley; ya que se puede dañar o destruir la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas sin causar incendio en los montes maderables.

b) Falta de referencias espaciales; en virtud de que el tipo requiere para su configuración del daño o destrucción de la vegetación forestal en una superficie mayor de diez hectáreas.

3.4 ANTIJURIDICIDAD Y CAUSAS DE JUSTIFICACION.

A) Antijuridicidad.

“La antijuridicidad, es el aspecto más relevante del delito, de tal importancia que para algunos no es un mero carácter o elemento del mismo, sino su íntima esencia, su intrínseca naturaleza”.¹²³

“La acción humana para ser delictiva ha de estar en oposición a una norma penal que prohíba u ordene su ejecución, ha de ser antijurídica; obra antijurídicamente el que contiene las normas penales. La antijuridicidad presupone un juicio acerca de la oposición existente entre la conducta humana y la norma penal, juicio que sólo recae sobre la acción realizada excluyendo toda valoración de índole subjetivo, por lo cual la antijuridicidad tiene carácter objetivo”.¹²⁴

En consecuencia afirmamos que la Antijuridicidad es toda conducta contraria a los preceptos marcados por la norma penal.

La conducta antijurídica, en el caso de nuestro delito a estudio se presentará cuando un individuo cause un incendio en montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal en una superficie mayor a diez hectáreas.

¹²³ L. De Goicoechea, Guallart, citado por Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal. Tomo I, México, Edit. Nacional. 9ª. Edición 1961, pág.76

¹²⁴ Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal. Tomo I, 9ª. Edición, Editora Nacional, México, 1961, pág.

B) Causas de Justificación.

El aspecto negativo de la Antijuridicidad lo constituyen las Causas de Justificación toda vez que “Tienen el poder de excluir a la Antijuridicidad de una conducta típica”.¹²⁵

El maestro Porte Petit al hacer referencia a las causas de justificación nos dice: “Existe una causa de licitud, cuando la conducta o hecho siendo típicos son permitidos, autorizados o facultados por la ley, en virtud de ausencia de interés preponderante”.

Las Causas de Justificación son:

1. Legítima Defensa.
2. Estado de Necesidad.
3. Cumplimiento de un Deber.
4. Ejercicio de un Derecho.
5. Obediencia Jerárquica.
6. Impedimento Legítimo.

1. **Legítima Defensa:** “Repulsa de una agresión antijurídica y actual por el atacado o por terceras personas contra el agresor sin traspasar la medida necesaria para la protección”.¹²⁶

2. **Estado de Necesidad:** “El estado de necesidad es el peligro actual o inmediato para bienes jurídicamente protegidos, que sólo pueden evitarse mediante la lesión de bienes también jurídicamente tutelados, perteneciente a otra persona (Cuello Calón). Es una situación de peligro para un bien jurídico (Sebastián Soler). Von Liszt en su *Lerhbuch* afirma que el estado de necesidad “es una situación de peligro actual para los intereses protegidos por el Derecho, en la cual no queda otro remedio que la violación de los intereses de otro, jurídicamente protegidos”.¹²⁷

Casos Específicos de Estado de Necesidad

- a) Aborto Terapéutico.
- b) Robo de Farnélico.

¹²⁵ Castellanos Tena, Fernando. *Opus Cit.*, pág. 183.

¹²⁶ *Opus Cit.*, pág. 192.

¹²⁷ *Opus Cit.*, pág. 203.

3. Cumplimiento de un Deber: Es la obligación que tiene todo individuo de actuar en determinada forma dado a que la ley o el reglamento se lo impone. Ejemplo: El boxeador que tiene que lesionar a su contrincante, por que el reglamento deportivo así lo impone.

4. Ejercicio de un Derecho: Consiste en la opción que todo individuo tiene de realizar una conducta en virtud de un derecho que la ley le concede. Ejemplo: El derecho de castigar que tienen los padres con respecto a sus hijos.

5. Obediencia Jerárquica: Situación por la cual todo individuo que sea inferior jerárquicamente hablando está obligado a obedecer a su superior. Este hecho generalmente se presenta en la Milicia.

6. Impedimento Legítimo: A esta causa de justificación hace referencia el Artículo 15 fracción VIII del Código Penal "Contravenir lo dispuesto en una ley penal dejando de hacer lo que manda; por un impedimento legítimo".

En el delito que estudiamos de manera muy remota podría presentarse el estado de necesidad, por ejemplo en el caso de unos cazadores que habiendo acampado en montes maderables de repente se vean atacados por lobos y para ahuyentarlos encienden fuego ocasionando con esto, daño o destrucción a la vegetación forestal en una extensión superior a diez hectáreas.

3.5 IMPUTABILIDAD E INIMPUTABILIDAD.

A) Imputabilidad.

Este aspecto de la Teoría del Delito ha creado polémica porque se le considera como un elemento del delito; como un presupuesto de la Culpabilidad o como un presupuesto general del delito.

La Imputabilidad es la capacidad de querer y entender en el campo del derecho penal.

A continuación me permito transcribir algunas definiciones de la Imputabilidad:

Beling. “La faz criminal de la libertad del querer, es aquella disposición espiritual en la cual está presente el poder de resistencia como poder de ser obediente al Derecho”.¹²⁸

Carranca y Trujillo. “Será imputable todo aquél que posea, al tiempo de la acción, las condiciones psíquicas exigidas, abstracta e indeterminante por la ley para poder desarrollar su conducta socialmente; todo el que sea apto e idóneo jurídicamente para observar una conducta que responda a las exigencias de la vida en sociedad humana”.¹²⁹

Ignacio Villalobos. “Imputabilidad es la capacidad del sujeto para dirigir sus actos dentro del orden jurídico; la capacidad de obrar con discernimiento y voluntad, así como para ajustarse a las normas jurídicas apartarse de ellas culpablemente”.¹³⁰

B) Inimputabilidad.

La Inimputabilidad está constituida por todas aquellas causas “capaces de anular o neutralizar, ya sea el desarrollo o la salud de la mente, en cuyo caso el sujeto carece de aptitud psicológica para la delictuosidad”.

Causas de Inimputabilidad.

1. **Trastorno Mental o Desarrollo Intelectual Retardado.** Consiste en la perturbación de las facultades psíquicas. A este respecto el Artículo 15 fracción II del Código Penal establece: “Padecer el inculpaado, al cometer la infracción, trastorno mental o desarrollo intelectual retardado que le impide comprender el carácter ilícito del hecho o conducirse de acuerdo con esa comprensión”.

2. **Miedo grave.** El miedo es un sentimiento de dentro para afuera. Al respecto el Ministro Castellanos Tena establece “con el miedo puede producirse la inconsciencia o un verdadero automatismo y por ello constituye una causa de inimputabilidad; afecta la capacidad o aptitud psicológica”.¹³¹

¹²⁸ Citado por Jiménez de Asúa, Luis. Tratado de Derecho. Buenos Aires. Edit. Lozada, 1950, pág. 33.

¹²⁹ Carranca y Trujillo, Raúl. Opus Cit., pág. 415.

¹³⁰ Villalobos Ignacio. Derecho Penal Mexicano. México, Edit. Porrúa, S.A. págs. 277,278.

¹³¹ Castellanos Tena, Fernando. Opus cit., pág. 230

3. Los Menores de Edad. Dentro de los menores de edad encontramos seres imputables e inimputables, por lo que ellos se encuentran sujetos a un régimen especial, que es el de los Consejos Tutelares.

En nuestro caso a estudio podrá presentarse tanto el trastorno mental como el miedo grave.

3.6 CULPABILIDAD E INCULPABILIDAD.

A) Culpabilidad.

Para el estudio de este elemento del delito se han desarrollado dos corrientes: La Psicologista o Psicológica y la Normativa o Normativista.

La Teoría Psicologista considera que la culpabilidad reside primordialmente en la mente del sujeto activo del delito. Al respecto Jiménez de Asúa manifiesta que en la culpabilidad se requiere de dos elementos:

a) Volitivo o Emocional. Es la suma de dos quererres: la conducta y el resultado.

b) Intelectual. Tener conocimiento de lo antijurídico de una conducta.

La culpabilidad es pues, según la definición que nos proporciona el Maestro Castellanos Tena: "El nexó intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto".

La Teoría Normativista. Consiste en el juicio de desvalor o reproche que debe hacersele al sujeto.

"La esencia del normativismo consiste en fundamentar la culpabilidad, o sea el juicio de reproche en la exigibilidad o imperatividad dirigida a los sujetos capacitados para comportarse conforme al deber".¹³²

¹³² Opus Cit., pág. 236.

3.6.1 FORMAS DE MANIFESTACION DE LA CULPABILIDAD.

Al respecto el Artículo 8º de nuestro Código Penal establece:

Los delitos pueden ser: { I. Intencionales
II. No intencionales o de imprudencia y
III. Preterintencionales

De lo anterior se deduce que las formas en que se manifiesta la culpabilidad son:

1. Dolo { **Directo.** El resultado coincide con el propósito del agente.
Indirecto. El agente se propone un fin y sabe que seguramente surgirán otros resultados delictivos.
Indeterminado. Intención genérica de delinquir, sin proponerse un resultado en especial.
Eventual. Se desea un resultado delictivo, previéndose la posibilidad de que surjan otros no queridos directamente.

2. Culpa { **Consciente.-** El agente prevé el posible resultado pero no lo quiere.
Inconsciente.- El agente no prevé el resultado siendo previsible.

3. **Preterintención:** Se produce por imprudencia un resultado mayor al deseado.

El delito que marca la Ley forestal en su Artículo 127 fracción I es de tipo doloso ya que requiere de la intención del agente de cometer el ilícito, es decir de incendiar los montes maderables. Aunque no descartamos la posibilidad de que se presente la culpa.

B) Inculpabilidad.

La Inculpabilidad se presenta cuando por alguna circunstancia se anula el elemento intelectual y volitivo en el sujeto.

Causas de Inculpabilidad.

Error { De Hecho.
 { De Derecho.

No exigibilidad de otra conducta.

a) **Error.** Vicio psicológico consistente en la falta de conformidad entre el sujeto cognosciente y el objeto conocido tal como éste es en la realidad.

1. Error de hecho: Puede ser esencial o accidental.

i) Error de hecho esencial: Recae sobre elementos constitutivos del delito.

ii) Error de hecho accidental: Recae sobre circunstancias secundarias del delito y suele ser error en el golpe, error en la persona y error en el delito.

2. Error de Derecho: El sujeto ignora la ley o la conoce erróneamente.

Este tipo de error no constituye inculpabilidad en razón del principio "la ignorancia de las leyes a nadie beneficia".¹³³

b) No exigibilidad de otra conducta: "Cuando se habla de la No Exigibilidad de otra conducta se hace referencia sólo a consideraciones de nobleza o emotividad, pero no de derecho, por las cuales resulta humana, excusable o no cuando haya violado una prohibición de la ley o cometido un acto que no puede ser aprobado propiamente ni reconocido como de acuerdo con los fines del Derecho y con el orden social".¹³⁴

¹³³ Castellanos Tena, Fernando. Opus. Cit. 255

¹³⁴ Villalobos, Ignacio. Opus. Cit. pág. 433

3.6.2 FORMAS DE LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA.

Temor Fundado: Sentimiento de afuera hacia adentro.

Estado de Necesidad tratándose de bienes de la misma naturaleza.

En el delito que venimos estudiando no se presenta la Inculpabilidad.

3.7 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD Y SU AUSENCIA.

Las condiciones objetivas de Punibilidad son “aquéllas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación”.¹³⁵

Estas condiciones sólo se presentan en determinados delitos, es por ello que no constituyen un elemento esencial del delito.

Si en algunos de los delitos que requiera condiciones objetivas de punibilidad llegaran a faltar, el delito no se configuraría; tal es el caso del delito de bigamia que para su configuración se requiere de la existencia de un matrimonio civil con anterioridad al que se celebra.

El delito que estudiamos no requiere de estas condiciones para su configuración.

3.7.1 PUNIBILIDAD Y EXCUSAS ABSOLUTORIAS.

A. Punibilidad.

La Punibilidad es el merecimiento de una pena a que todo individuo se hace acreedor por realizar una conducta ilícita. Al respecto el Maestro Carrancá y Trujillo establece: “La acción antijurídica, típica y culpable para ser inculpinable ha de estar conminada con la amenaza de una pena, es decir, que ésta ha de ser la consecuencia de aquélla, legal y necesaria. “Ley sin pena

¹³⁵ Castellanos Tena, Fernando, Opus. Cit. pág. 271

es campana sin badajo”, reza un proverbio alemán. En nuestro derecho se señala al acto o a la omisión para ser delictuosos, el estar sancionados por las leyes penales (Artículo 7 del Código Penal), lo que hace que según nuestra ley positiva el concepto de delito se integre con el elemento “acción” como presupuesto del elemento “punibilidad”, que es su predicado”.¹³⁶

En el caso de nuestro delito a estudio, la punibilidad la encontramos en el mismo Artículo 127 de la Ley Forestal y ésta consiste en la imposición de uno a diez años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$20,000.00

B. Excusas Absolutorias.

Las excusas absolutorias las constituyen “aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho impiden la aplicación de la pena”.¹³⁷

Las especies de Excusas Absolutorias son:

1. Mínima Temibilidad (Artículo 375 del Código Penal vigente).
2. Maternidad Consciente (Artículo 333 del Código Penal vigente).
3. Inexigibilidad (Artículo 400 del Código Penal vigente).

En el caso del Artículo 127 fracción I de la Ley Forestal no se presenta ninguna excusa absoluta.

3.8 TENTATIVA.

Llámase tentativa a todos aquellos actos encaminados a la realización de un ilícito pero que por causas ajenas a la voluntad del agente no se consuma.

A continuación me permito transcribir algunos conceptos que al respecto dan los penalistas:

¹³⁶ Carrancá y Trujillo, Raúl. Opus Cit., pág. 408.

¹³⁷ Castellanos Tena, Fernando. Opus Cit., pág. 271.

Impallomeni. "La tentativa es la ejecución frustrada de una determinación criminosa".¹³⁸

Jiménez de Asúa. "La ejecución incompleta de un delito".¹³⁹

Sebastián Soler. "La tentativa estriba en iniciar la acción principal en la cual el delito consiste; para ello podemos pensar, en el verbo que la expresa".¹⁴⁰

3.8.1 FORMAS DE TENTATIVA.

a) Tentativa Acabada o Delito Frustrado: El agente emplea todos los medios adecuados para cometer el delito y ejercita los actos encaminados directamente a ese fin, pero el resultado no se produce por causas ajenas a su voluntad.

b) Tentativa Inacabada o Delito Intentado: El sujeto lleva a cabo los actos tendientes a la realización del ilícito pero por causas ajenas a su voluntad omite alguno o varios de los actos ejecutivos, y por ello el delito no se produce.

Nuestro Código Penal hace referencia a la Tentativa en su Artículo 12, que a continuación transcribo: Existe tentativa posible cuando la resolución de cometer un delito se autoriza ejecutando la conducta que debería producirlo u omitiendo la que debería evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Para imponer la pena de la tentativa, los jueces tendrán en cuenta la temibilidad del autor y el grado a que se hubiere llegado en la ejecución del delito.

Si el sujeto desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito, no se impondrá pena o medida de seguridad alguna por lo que a éste se refiere, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos".

¹³⁸ Citado por Pivón Vasconcelos, Francisco. Opus. Cit., pág. 433.

¹³⁹ Jiménez de Asúa, Luis. Opus. Cit., pág. 595.

¹⁴⁰ Soler, Sebastián. Derecho Penal Argentino. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. Edit. Atalaya, 1951, pág. 253.

En el caso que nos ocupa puede presentarse la tentativa en sus dos formas de manifestación, veamos:

Tentativa Acabada. Mario decide incendiar un monte maderable en una superficie mayor a diez hectáreas; llena dicha superficie de petróleo y le prende fuego; pero un fuerte chubasco que cae en esos momentos impide que el delito se consuma.

Tentativa Inacabada. En ella después de haber rociado el petróleo Mario se percata que no tiene cerillos y por ende el delito no se consuma.

3.9 PARTICIPACION.

Es la voluntaria intervención de dos o más individuos en la comisión de un delito. Al respecto el Maestro Ignacio Villalobos dice: “ La participación, pues, en el sentido técnico que ha desarrollado la teoría, se refiere a la cooperación eventual de varias personas en la comisión de un delito que no podría ser consumado sin la intervención de todos aquellos a quienes se considera partícipes” ¹⁴¹

3.9.1 GRADOS DE PARTICIPACION.

Autor: Aquel que pone una causa eficiente para la producción del delito.

Material: Persona que realiza física y directamente el delito.

Intelectual: Persona que induce a otra a cometer el delito.

Mediato: Persona que se vale de un inimputable para cometer un delito.

Coautor: Personas que conjuntamente con otros comete un delito.

Cómplices: Auxiliares indirectos en la realización de un delito.

¹⁴¹ Villalobos, Ignacio. Opus Cit., págs. 281, 282.

Encubrimiento: Personas que con posterioridad a la ejecución del delito, auxilian al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior a la ejecución del delito.

En el caso del delito que nos ocupa se presenta el autor material y coautor.

3.10 CONCURSO DE DELITOS.

El Concurso de Delitos consiste en que un mismo sujeto es autor de varias infracciones penales.

A) Concurso Ideal o Formal.- Se presenta cuando el agente con una sola conducta infringe varias disposiciones penales, ya sea por medio de una acción o de una omisión, violando así, dos o más tipos legales y produciéndose varias lesiones jurídicas o bienes tutelados.

B) Concurso Real o Material: Una misma persona realiza dos o más conductas independientes que imparten cada una la integración de un delito cualquiera que sea la naturaleza de éste, si no ha recaído sentencia definitiva respecto de alguno de ellos.

En el caso del delito que venimos estudiando, se presentan los dos tipos de concurso como se demuestra con los ejemplos que a continuación expongo:

Anastasio incendia un monte maderable ocasionando daños a la vegetación forestal en una superficie superior a las diez hectáreas, con esa conducta también provoca la asfixia de unos pastores que se encontraban en la región y quemaduras de tercer grado a una señora.

En el ejemplo anterior vemos claramente el concurso ideal o formar de delitos.

Concurso Real o Material: Anastasio asalta una joyería en el D.F. y mata al policía, huye para no ser atrapado y se esconde en el Estado de Michoacán, se esconde en un monte maderable, antes de salir de ahí para irse a esconder a otro lugar lo incendia destruyendo la vegetación forestal en una superficie mayor a diez hectáreas.

ARTÍCULO 127 FRACCIÓN I DE LA LEY FORESTAL DE 1960

CLASIFICACIÓN DEL DELITO	ELEMENTOS DEL DELITO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
	A. CONDUCTA	De acción	Ausencia de conducta a) Vis absoluta b) Sueño c) Vis maior
POR SU GRAVEDAD: Delito POR LA CONDUCTA DEL AGENTE: De Acción	B. TIPO	Artículo 27 fracción 2ª de la Ley Forestal	Atipicidad a) Falta de medios comisivos señalados por la ley
POR EL RESULTADO: Material POR EL DAÑO QUE CAUSAN: Lesión	C. TIPICIDAD	Adecuación de la conducta al tipo	Atipicidad a) Falta de referencias especiales
POR SU DURACIÓN: Instantáneo POR EL ELEMENTO: Doloso POR SU ESTRUCTURA: Simple	D. ANTIJURIDICIDAD	Conducta contraria al Artículo 27 fracción 2ª de la Ley Forestal	Causas de justificación. a) Estado de necesidad
POR EL NÚMERO DE ACTOS: Unisubsistentes	E. IMPUTABILIDAD	Capacidad del sujeto de querer y entender	Inimputabilidad a) Trastorno mental
POR EL NÚMERO DE SUJETOS: Unisubjetivo	F. CULPABILIDAD	Dolosa	Inculpabilidad No se presenta
0. POR LA FORMA DE SU PERSECUCIÓN: De Oficio 1. POR SU MATERIA: Federal 2. POR SU CLASIFICACIÓN LEGAL: No encuadra	G. PUNIBILIDAD	De 1 a 10 años de prisión y multa de \$ 1,000.00 a \$ 20,000.00	Ausencia de punibilidad o existencia de excusas absolutorias. No se presenta
	G.1 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD		No se presentan
	H. INTER CRIMINIS	a) Fase interna b) Fase externa	
	I. TENTATIVA	Acabada	Inacabada
	J. PARTICIPACIÓN	Autor Autor material Autor intelectual Complice	
	K. CONCURSO DE DELITOS	Material Ideal	

ARTÍCULO 127 FRACCIÓN II DE LA LEY FORESTAL DE 1960

CLASIFICACIÓN DEL TIPO

1. POR SU COMPOSICIÓN { NORMAL
2. POR SU ORDENACIÓN METODOLOGICA { FUNDAMENTAL
3. POR SU AUTONOMIA { AUTONOMO
4. POR SU FORMULACIÓN { CASUÍSTICO-ALTERNATIVO
5. POR EL DAÑO QUE CAUSA { DAÑO O LESIÓN

CAPITULO 4

"Todo mundo necesita ayuda para entender a un árbol. Los árboles son felices simplemente siendo árboles. Robert Fisher.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO

PROTINBOS

PERSPECTIVA LEGAL DE PROTINBOS EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO EN ESTUDIO.

Estos organismos están regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Artículo 45 de dicha ley define a éstos y la doctrina los considera como entidades creadas por decreto o ley del H. Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, las dos características necesarias a toda administración descentralizada, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Están regulados también por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y por su reglamento, en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento.

En la década de los ochenta se hicieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, especialmente al Art. 118 para modificar el régimen Municipal.

I. Antecedentes.- La Segunda Guerra Mundial tuvo repercusión enorme en nuestro país, ya que fueron devastadas amplias zonas boscosas "...como contribución de México al esfuerzo bélico..."¹⁴² Por sus efectos nocivos la preocupación inmediata de los habitantes, técnicos y dirigentes del país, fue controlar de alguna manera esa destrucción pavorosa, optándose por decretar

¹⁴² Bassols Batalla, Angel. Recursos Naturales de México. Teoría, Conocimiento y Uso. Ed. Nuestro Tiempo. México, 14ª Ed. 1982, pág. 218

vedas en terrenos forestales, política que lejos de resolver problemas, los agravó y "... fueron un factor limitante para el aprovechamiento de nuestra riqueza forestal...".¹²⁶ Así, el decreto de veda del 24 de octubre de 1940 (Villa de Aldama, Chihuahua), hasta el publicado en el Diario Oficial del 15 de Diciembre de 1952 (Veracruz), resultaron 12 entidades federativas sujetas a esta medida.

II. Marco Legal.- El aprovechamiento forestal, dentro del Estado de México, presenta cronológicamente, la situación siguiente:

A) Decreto por el cual se declara veda total e indefinida de recuperación y de servicio para todos los bosques del Estado de México y del Distrito Federal, de fecha 12 de marzo de 1947, a excepción de las zonas de abastecimiento de las Unidades Industriales Forestales, concesionadas a las fábricas de papel San Rafael y Anexas, S.A. y de Loreto y de Peña Pobre, S. A.

B) Decreto de Ley número 24 de la H. XLIV Legislatura del Estado de México que constituye, con el carácter de Organismo Público Descentralizado la Empresa denominada "Protectora e Industrializadora de Bosques" de fecha 30 de diciembre de 1969, vigente hasta 1987.

C) Decreto que deroga el 12 de marzo de 1947, por lo que toca al Estado de México, el cual estableció veda total e indefinida de recuperación y de servicio para todos los bosques ubicados dentro de los límites del Estado de México y del Distrito Federal, con fecha 4 de febrero de 1970.

D) Decreto que prohíbe la explotación del Oyamel para fines distintos a la fabricación de pasta mecánica y celulosa, del 7 de febrero de 1951.

E) Decreto que deroga el que prohibió la explotación de Oyamel para fines distintos a la fabricación de pasta mecánica y celulosa, del 14 de febrero de 1970.

F) Decretos que crearon diferentes Parques Nacionales en el Estado de México y por los cuales se imposibilita el aprovechamiento forestal, según el Artículo número 67 de la Ley Forestal en vigor.

¹²⁶ Opus Cit., pág. 224

G) Decretos que crearon dos Unidades Industriales de Explotación Forestal ubicados parcialmente dentro del Estado de México.

El total de la superficie ocupada por los Parques Nacionales asciende a 115, 129 has, de los cuales 64, 785 has, corresponden a los parques: Nevado de Toluca, Bonsecheve, Miguel Hidalgo y Costilla y el Carmen, que se encuentran ubicados dentro de la zona estudiada para PROTINBOS.

III. Permisionario.- El único permisionario para el aprovechamiento forestal en el Estado de México, es "Protectora e Industrializadora de Bosques", Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado de México, creado por decreto número 24 de la H. XLIV Legislatura del Estado, con fecha 30 de diciembre de 1969 y ratificado por decreto Presidencial de fecha 4 de febrero de 1970 el que se deroga el de fecha 12 de marzo de 1947 donde se establece veda total e indefinida para el Estado de México, estableciéndose en su Artículo único, "Que con el objeto de que los propietarios y poseedores a título de dominio de predios boscosos en el Estado de México celebren contrato con "Protectora e Industrializadora de Bosques" para la explotación de los recursos forestales de la Entidad, conforme a la Ley Forestal, su reglamento y disposiciones concordantes, se deroga el decreto que estableció la veda total e indefinida para todos los bosques ubicados dentro de los límites del Estado de México y del Distrito Federal".

IV. Posición Administrativa.- Administrativamente, los predios forestales son controlados a través de dos Delegaciones Forestales: La primera adscrita a la Agencia General del Ramo en Toluca, México, y la segunda a la del Valle de México, dependiente directamente de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

La responsabilidad de la dirección, asistencia técnica y ejecución del Programa Nacional Forestal recae a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por acuerdo 8 de julio de 1965.

La administración de los aprovechamientos forestales está a cargo de la Dirección Técnica Forestal, creada por disposición del C. Secretario de Agricultura y Ganadería, según oficio No. 2730 del 9 de febrero de 1971 y dependiendo directamente de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

V. Límites.- Hacia el Norte, la zona limitada con los Estados de Guanajuato, Querétaro e Hidalgo, al Sur con los Estados de Guerrero y

Morelos, al Este con el Distrito Federal y la Unidad Industrial Forestal de Loreto y Peña Pobre y al Oeste, con el Estado de Michoacán.

Las poblaciones de mayor importancia que se encuentran dentro de la zona son: Acambay, Jilotepec, Chapa de Mota, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Villa del Carbón, Jiquipilco, Villa Victoria, Villa de Allende, Toluca, Xonacatlán, Tenango, Tenancingo, Ixtapan de la Sal, Coatepec Harinas, Valle de Bravo, Amanalco de Becerra, Temascaltepec, Tejupilco, Almoloya de Alquisiras, Sultepec y Amatepec, México.

Los municipios comprendidos dentro del área, son los siguientes:

Acambay, Temascalcingo, El Oro de Hidalgo, San Felipe del Progreso, Villa Victoria, Villa de Allende, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Amanalco de Becerra, Valle de Bravo, Santo Tomás Otzoloapan, Zacazonapan, Temescaltepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Texcaltitlán, Zinacantepec, Amatepec, Tlatlaya, Sultepec, Zacualpan, Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Villa Guerrero, Tenancingo, Tenengo del Valle, Joquicingo, Temoaya, Otzolotepec, San Bartolo Morelos, Chapa de Mota, Villa del Carbón, Nicolás Romero, Malinalco, Rayón, San Antonio la Isla, Chapultepec, Mexicalzingo, Texcalyacac, Almoloya del Río, Calpulhuac, Metepec, Ixtlahuaca, Atlacomulco, Timolpan, Aculco, Jilotepec, Iturbide, Jiquipilco, Toluca, Tonatico, Zumpahuacán, Ixtapan de la Sal, Zaragoza, Soyaniquilpan, Atizapán, San Mateo, Santo Tomás y Morelos.

VI. Régimen de Propiedad.- En la zona existen diferentes tipos de propiedad: Particular, ejidal y comunal; el total de ellos asciende a 787 predios.

Se consideraron únicamente los predios deslindados hasta 1984, en el Catastro Forestal.

VII. Desarrollo.- La Ley del 31 de diciembre de 1969, que crea PROTINBOS, es reformada en sus Artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, y 11º por decreto No. 186 de la H. XLV Legislatura del Estado de México, de fecha 7 de febrero de 1975 y **dos años después, por decreto no. 203 de la XLVI Legislatura se reforman los Artículos 1º, 2º. Fracciones VI, VIII y XI, 4º., 6º., 70., 80., 11 fracción I y 12 de la Ley; con relación a ellos este Organismo elabora sus Programas de Cultivo y Aprovechamiento del Bosque, de

Recuperación Forestal del Estado de México, así como su plan de trabajo del Programa de Control y Combate de Incendios Forestales.

VIII. El programa de cultivo y aprovechamiento del Bosque realiza acciones encaminadas a materializar los objetivos de la actual administración Estatal, en los siguientes aspectos:

Propiciar que el poseedor del recurso forestal participe, en mayor grado, de los beneficios que genera el aprovechamiento del recurso forestal.

Mantener y crear nuevas fuentes de trabajo - empleo originando una mayor derrama económica.

IX. Objetivos.- Para 1984 se planteó un aprovechamiento forestal global de 350, 000 m³, los cuales corresponden al 43% del potencial forestal del Estado de México, que es de 815, 000 m³.

Omitimos tres fracciones por considerar que no son de importancia para nuestro tema.

XIII. Estado de Resultados.- Los resultados del Organismo para el período presupuestado reportan una utilidad de \$116 millones resultantes de unas ventas de \$1,554 millones y \$1,438 millones de costas y gastos.

XIV. Programa de Recuperación Forestal.- El programa de Gobierno 1981 - 1987 instrumentado por la actual administración y a través de Protectora e Industrializadora de Bosques ha implantado acciones tendientes a incrementar, desarrollar y proteger el recurso forestal en la Entidad.

El decreto de Ley que crea PROTINBOS, en su Artículo 2º fracción VII enmarca jurídicamente las actividades que, en materia forestal debe realizar el Organismo.

De acuerdo con lo anterior el Programa de Recuperación Forestal lo desarrolla PROTINBOS, desde 1982. En su inicio el Programa se constituyó con los siguientes subprogramas: Conscientización Ciudadana, Viveros Municipales, Acondicionamientos de Suelos y Campos de Reforestación Municipal.

En 1983 se adicionaron los siguientes proyectos: Forestación de Carreteras y Nevado de Toluca.

La estructura básica del Programa así como intensificar las acciones en materia forestal, fueron metas para 1984.

Puede agregarse como dato económico que, durante la existencia de este organismo hubo 5,000 fuentes de trabajo para personal desde funcionarios hasta peones.

MODIFICACIÓN DEL ORGANISMO.

Acorde con la dinámica natural de desarrollo en todas las actividades humanas y conforme a las necesidades y prioridades de los programas de gobierno desaparece PROTINBOS y se crea PROBOSQUE del cual transcribimos el decreto que le da existencia legal.

Organismo Público Descentralizado Denominado Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE).

El Ciudadano **LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA**, Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:

Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

DECRETO NUMERO 124

LA H. L. LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO,

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO

CONSTITUCION, OBJETO Y ATRIBUCIONES

ARTÍCULO PRIMERO. Se crea el Organismo Público Descentralizado denominado "PROTECTORA DE BOSQUES DEL ESTADO DE MEXICO", también identificado con las siglas "PROBOSQUE", con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su actividad tendrá el carácter de interés público y beneficio social.

ARTÍCULO SEGUNDO. El organismo tendrá como objeto la protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en el Estado de México, coordinándose con las autoridades federales en la materia.

ARTÍCULO TERCERO. Para el cumplimiento de su objeto, Protectora de Bosques del Estado de México, tendrá las siguientes atribuciones:

Planear y programar la protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en el Estado, coordinando sus Acciones con el Ejecutivo Federal en los términos de la Legislación de la materia.

Realizar el estudio dasonómico que permita clasificar los bosques y suelos de vocación forestal en el territorio estatal y formular y actualizar permanentemente el inventario forestal.

Proponer para el fomento y desarrollo de los recursos forestales, el establecimiento de áreas de reserva para proteger la biosfera, de monumentos naturales, así como de zonas de protección forestal, para la conservación de los ecosistemas.

Organizar la limpieza y saneamiento de los bosques y el control de los aprovechamientos forestales para el abastecimiento de los núcleos de población rural.

Organizar campañas permanentes para prevención y combate de incendios, plagas, enfermedades y controlar el pastoreo de zonas forestales.

Realizar trabajos de reestructuración y reforestación defensa de suelos y otros encaminados a proteger y a utilizar con mayor provecho los bosques, los suelos y las aguas; así como organizar a la sociedad en general para estos fines.

Realizar programas de investigación para el desarrollo de los recursos y especies forestales, para el perfeccionamiento de sus técnicas, sistemas y procedimientos.

Promover y coordinar con los sectores públicos, social y privado del Estado, la creación de viveros y zonas de reforestación.

Organizar y realizar en coordinación con las autoridades federales, la inspección y vigilancia de las zonas forestales, así como de los aprovechamientos autorizados.

Organizar en coordinación con las autoridades federales los servicios técnicos así como el registro y control de los peritos forestales.

Adquirir toda clase de bienes y realizar los actos que se requieren para el cumplimiento de su objeto.

Todas aquellas atribuciones que le señalen las disposiciones legales y los convenios o acuerdos en la materia.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO CUARTO. La administración del organismo estará a cargo de un órgano de gobierno denominado Consejo de Administración y de un Director General.

ARTÍCULO QUINTO. El Consejo de Administración será la autoridad suprema del Organismo y se integrara de la manera siguiente:

Un Presidente, que será el Gobernador del Estado.

Un vicepresidente que será el Secretario de Desarrollo Agropecuario.

Tres consejeros que serán los Secretarios de Finanzas y Planeación, de Administración y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Un Comisario, que será un profesionista de las áreas contables o administrativas, designado por el Gobernador del Estado, a propuesta del Secretario de la Contraloría.

Con excepción del Presidente, Vicepresidente y del Secretario, por cada uno de los integrantes del órgano de gobierno, se designará un suplente que cubrirá la ausencia del titular.

El Vicepresidente cubrirá la ausencia del Presidente.

Sólo el Titular del Ejecutivo del Estado, podrá autorizar un mayor número de vocales, siempre que las necesidades del organismo así lo requieran.

ARTÍCULO SEXTO. Los miembros del consejo participaran en las sesiones con voz y voto. El Secretario y el Comisario tendrá, voz, pero no voto.

Habrà Quórum cuando concurren el Presidente y/o el Vicepresidente y el total o la mayoría de los Consejeros.

Sus decisiones se tomaran por mayoría de votos.

El Presidente tendrá voto de calidad.

El Secretario tendrá la obligación de llevar un libro de actas y acuerdos; dará publicidad a la resolución del Consejo para su debida ejecución.

Los acuerdos y resoluciones emitidos en el seno del Consejo de Administración, serán ejecutados por el Director General del Organismo, o por quien éste designe para casos específicos.

Podrán ser invitados a las sesiones del Consejo, los Delegados o Representantes en el Estado de las dependencias federales, cuando los asuntos que se traten se relacionen con sus atribuciones, en las que participarán con voz, pero sin voto.

ARTÍCULO SEPTIMO. Son atribuciones del Consejo de Administración de Protectora de Bosques del Estado de México:

Dictar las normas generales y establecer los criterios que deban orientar la ejecución de las funciones del organismo.

Aprobar los proyectos, planes, programas y desarrollo de las funciones.

Fijar las directrices de sus planes, programas, subprogramas y proyectos, conforme a las políticas del Ejecutivo del Estado.

Conocer y en su caso aprobar los estados financieros y balances anuales, así como los informes generales y especiales.

Aprobar los proyectos de los presupuestos anuales de ingresos y de egresos.

Nombrar al Titular del Organismo de Control Interno del Organismo.

Expedir el Reglamento Interior del Organismo en un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la publicación de esta Ley en la Gaceta del Gobierno.

Conocer sobre los asuntos inherentes al Organismo, planteados por el Director General; y

Las demás que se derivan de la Ley para la Coordinación y control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, su Reglamento y demás ordenamientos relativos.

ARTÍCULO OCTAVO. El Director General del Organismo, será designado por el Presidente del Consejo de Administración, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

Dirigir el normal funcionamiento del Organismo, representándolo legalmente en lo interno y externo, con todas las facultades generales y particulares conforme a la Ley, sin limitación alguna en los términos el Artículo 2408 del Código Civil para el Estado de México.

Ejecutar todos aquellos actos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Coordinar las funciones y acciones del Organismo, vigilando y evaluando estrechamente la organización y ejecución de las mismas.

Formular y presentar al Consejo de Administración cuando éste lo determine los programas de administración, de operación, de inversión y los presupuestos para el siguiente ejercicio anual.

Promover todo lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio de los presupuestos aprobados por el Consejo de Administración.

Adquirir y enajenar los bienes muebles e inmuebles que requiera el Organismo; tratándose de estos últimos, requerirá la aprobación del Consejo de Administración.

Proporcionar la información que solicite el Comisario Público en ejercicio de sus funciones; y

Las demás que lo confieran la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, su Reglamento, el Reglamento Interior del organismo, otros Ordenamientos, así como aquellos que disponga el Consejo de Administración.

CAPITULO TERCERO

PATRIMONIO

ARTÍCULO NOVENO. El patrimonio de Protectora de Bosques del Estado de México se integrará con:

Los recursos en efectivo, los bienes muebles e inmuebles que el propio Gobierno le asigne, así como los que adquiera por otros medios o conductos.

La instalación, maquinaria y equipo que adquiera para cumplir con su objeto, y

Los remanentes que logre y en general, con los frutos y productos de cualquier clase que obtenga sus bienes y los créditos, subsidios, aportaciones, donativos o ingresos que por cualquier otro concepto reciba.

ARTÍCULO DECIMO. El Organismo administrará su patrimonio conforme a los programas y presupuestos que formule y apruebe anualmente su Consejo de Administración.

Los inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos pertenecientes al Organismo, solo podrán enajenarse o gravarse, previo acuerdo del Consejo de Administración.

CAPITULO CUARTO

CONTROL Y VIGILANCIA

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. El organismo estará sujetos a las normas que establece la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, su Reglamento, y las que emita el ejecutivo Estatal.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. La vigilancia del Organismo estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría, por Conducto de un Comisario Público.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. Son atribuciones del Comisario Público:

Evaluar el desempeño global del Organismo y sus áreas específicas;

Evaluar el nivel de eficiencia;

Vigilar que su actuación se apegue a las disposiciones legales vigentes;

Verificar el cumplimiento de sus metas y programas;

Supervisar el manejo de sus ingresos y egresos;

Solicitar la información que se requiera para el ejercicio de sus funciones; y

Las demás que le atribuyan otras disposiciones legales y administrativas.

CAPITULO QUINTO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO DECIMO CUARTO. Las relaciones de trabajo entre el Organismo y sus empleados, se regirán por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal.

Se considera personal de confianza del Organismo, a los Directores de área, Subdirectores, Coordinadores, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Encargados de Programas y Secciones Específicas, Auditores Internos y en general, todo personal que realice funciones de Dirección, Vigilancia y Fiscalización.

ARTÍCULO DECIMO QUINTO. El domicilio del Organismo, estará ubicado en el Municipio de Metepec, Estado de México, pudiendo establecer oficinas en otras poblaciones, si así lo requiere su operación.

ARTÍCULO DECIMO SEXTO. Protectora de Bosques del Estado de México, como órgano operativo del Ejecutivo del Estado, gozará respecto a su patrimonio, y en los actos y contratos que celebre, de las franquicias, prerrogativas y exenciones de carácter económico de que disfrutaban las Entidades Públicas.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la GACETA DE GOBIERNO del Estado.

SEGUNDO. El Ejecutivo del Estado proveerá al exacto cumplimiento de esta Ley, constituyendo el patrimonio del Organismo y disponiendo lo necesario para la integración de su órgano de gobierno.

TERCERO. Se abroga la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, denominado "PROTECTORA E INDUSTRIALIZADORA DE BOSQUES", contenida en el Decreto Número 24, publicado en la GACETA DEL GOBIERNO del Estado, de fecha 3 de enero de 1970.

CUARTO. Se autoriza al Ejecutivo del Estado a designar al liquidador que se encargue de terminar las operaciones pendientes del organismo indicado, con las facultades que el propio ejecutivo determine y que entre otras serán las siguientes: Recibir todos los bienes, libros y documentos del Organismo en liquidación, levantándose un Inventario del pasivo y activo; concluir las operaciones; cobrar lo que se deba al Organismo y pagar sus deudas, enajenar toda clase de bienes objeto de la liquidación; y otorgar y sustituir poderes.

QUINTO. Los bienes inmuebles que por alguna razón no pudiesen enajenarse por la liquidación, pasarán en propiedad al Estado para que se destinen a los usos que mejor convenga, o en su caso se enajenen autorizándose al Ejecutivo para tal efecto.

SEXTO. El proceso de liquidación quedarán a salvo los derechos de los trabajadores.

SEPTIMO. El remanente que resulte de la liquidación se reintegrará a la Hacienda Pública Estatal.

OCTAVO. La Secretaría de la Contraloría instrumentara las acciones tendientes a la vigilancia y seguimiento del proceso de desincorporación relativo.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, a los siete días del mes de junio de mil novecientos noventa.- Diputado Presidente, **Dr. Rafael Bernal Chávez.**- Rubrica.- Diputado Secretario, **Profr. Inocente Sánchez Cruz.**- Rubrica.- Diputado Secretario, **C. Carlos Chávez Jurado.**- Rubrica.- Diputado Prosecretario, **C. J. Refugio Rodríguez Cano.**- Rubrica.- Diputado Prosecretario, **C: Estela Casarez de Martín del Campo.**- Rubrica.

Por lo tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 12 de junio de 1990

EL GOBERNADOR DEL ESTADO.

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA

(Rubrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

LIC. HUMBERTO LIRA MORA

(Rubrica)

CAPÍTULO 5

"el bosque no es una mina – que se explota y luego se abandona -, sino un recurso renovable".

¡Despertad! 22 de noviembre de 2000

5.1 LEGISLACIÓN DE ECOLOGÍA.

A nivel mundial se ha visto la necesidad del estudio del medio ambiente, debido al mayor grado de desarrollo de conciencia que la humanidad ha alcanzado acerca de los abusos cometidos sobre su hábitat natural. Este despertar de conciencia, desafortunadamente es reciente, arranca de la primera mitad del siglo XX, cuando el fenómeno de la contaminación se hizo patente en varias regiones del globo, especialmente en los alrededores de las grandes urbes.

Fueron dando voces de alarma en nuestro país, personajes relacionados con las labores del campo, la silvicultura y la pesca, técnicos especialistas y no faltaron funcionarios públicos y profesores con una verdadera vocación de servicio social y un alto sentido patriótico que aportaron sus talentos y esfuerzos a la propaganda por una adecuada y racional explotación de los recursos naturales nacionales. Todos ellos en el fondo difundían el derecho a la vida, auténtico valor jurídico.

Tuvieron que empezar por reconocer que existen leyes inscritas en la naturaleza a las que es necesario conocer y obedecer; debieron descubrir a la vez que ése prodigioso mundo natural, que si bien puede ser ilimitado, mal entendido y pésimamente administrado, se manifiesta ante el hombre - único ser capaz de destruirlo - como agotado, empobrecido, limitado.

Lo asombroso es que, la natural inclinación del ser humano para realizar su distintiva actividad intelectual, tuvo una vez más la oportunidad de aplicar sus razonamientos a la solución de uno de los más complejos problemas que enfrentaba ya, *la crisis ambiental*.

Al enfocar el problema se produce un efecto provechoso, pues se inicia de manera seria y formal el estudio científico de una disciplina considerada por ése entonces como una rama de la Biología, la Ecología.

El conocimiento de la estructura y funciones de la naturaleza y las múltiples y diversas relaciones de ésta con la totalidad de los organismos, es lo que, en palabras de los doctos en la materia, se conoce como Ecología.

Esta ciencia se propone remediar los grandes desequilibrios entre el costo de las políticas para la solución de problemas del medio ambiente y los sistemas creados por el hombre.

Se ha desarrollado la ciencia que hacía falta para "aplicar los principios del control ecológico a gran escala".¹⁴³

A 50 años de distancia, esta ciencia se ha convertido en una "disciplina integradora fundamental que vincula entre sí a las ciencias físicas, biológicas y sociales;"¹⁴⁴

El movimiento ecologista se inició en los países ricos, pero actualmente existe la preocupación en los menos industrializados de promover la formal conscientización sobre la contaminación, la bioeconomía, la agroforestería y en general en todo lo relativo a la administración del ecosistema.

Al momento del despertar de conciencia popular sobre el tema, al tiempo del cambio generado por la crisis y de la toma de decisiones, como es lógico, la materia debía ser tratada en el ámbito de la legislación y surge así por Decreto publicado en el D.O.F. DEL 28 DE ENERO DE 1988, bajo el mandato del entonces Presidente Constitucional C. Miguel de la Madrid Hurtado la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que reglamenta lo establecido en el 3er. Párrafo del Artículo 27 Constitucional y fracción X que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente,...(Ley que deroga entre otras a la Ley de Conservación del Suelo y Agua publicada en el D.O.F. del 6 de julio de 1946.

¹⁴³ Odum Eugene P. Ecología. El vínculo entre las ciencias Naturales y Sociales, Prólogo. México, Cía Edit. Continental. C.E.C.S.A. 19ª. Reimpresión. 1997.

¹⁴⁴ Opus Cit; pág. 247.

5.2 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

Esta ley entra en vigor el 1º de marzo de 1988, abroga la Ley Federal de Protección al Ambiente del 30 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982, dejando vigentes las disposiciones reglamentarias anteriores.

El 13 de diciembre de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

El propósito fundamental de los trabajos, fue plasmar en la legislación mexicana los principios de la nueva política ambiental, fundada en el principio del desarrollo sustentable.

La modificación al primero de los ordenamientos tuvo entre otros los siguientes propósitos, "...establecer las bases para llevar a cabo un proceso de descentralización ordenado, gradual y efectivo de diversos asuntos ambientales a favor de los gobiernos locales; ampliar los márgenes de participación social en la gestión ambiental, fundamentalmente en la toma de decisiones, el acceso a la información ambiental, así como el derecho al ejercicio de acciones para impugnar los actos de autoridad. También... reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a efecto de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental; e incorporar conceptos fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, con el objeto de aplicarlos a las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento, así como los compromisos asumidos por nuestro país en los tratados y convenciones internacionales en la materia. Por su parte, las reformas al Código Penal tipifican como delito conductas contrarias al medio ambiente que no tenían ese carácter, protegiéndose con ello importantes recursos de nuestro país como los suelos, bosques y diversas especies de flora y fauna silvestres; además, integran en un solo cuerpo normativo todos los delitos ambientales para darles mayor coercibilidad y orden."¹⁴⁵

¹⁴⁵ S.E.M.A.R.N.A.P. y P.R.O.F.E.P.A. Presentación de la L.G.E.E.P.A. México, 1997 p.p. de la 13 a la 15.

En la exposición de motivos se precisa que la evaluación del impacto ambiental constituye una de las figuras jurídicas más novedosas de la legislación ambiental mexicana y que este instrumento suaviza los efectos de actividades que se llevaban a cabo sin control, no obstante existen deficiencias en la Ley y las modificaciones tienen entre otros propósitos enumerar aquellas actividades que no están expresamente establecidas en la ley vigente, tales como, plantaciones forestales, cambios de uso del suelo en áreas forestales donde se realicen actividades altamente riesgosas.

Con el nuevo listado se pretende que el Gobierno Federal no deje de evaluar obras y actividades con impacto significativo, pero también que los particulares tengan mayor certeza jurídica al conocer con precisión las actividades que requieren autorización.

En cuanto al *régimen de normalización*, para modernizarlo en esta materia se consideró preciso adecuarlo a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y también orientarlo de manera más explícita hacia el logro de objetivos ambientales precisos. Por ello, en primer lugar se sustituyen las "normas técnicas ecológicas previstas en el texto actual de la L.G.E.E.P.A. por normas oficiales mexicanas y se sujetaran al régimen de la mencionada ley.

Otros de los temas abordados con frecuencia en la Consulta convocada por el Congreso de la Unión fueron *Biodiversidad y la protección de áreas naturales*. Dejando constancia de la preocupación del pueblo de México por sus valiosos recursos.

El título BIODIVERSIDAD se divide en los siguientes tres capítulos: Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Restauración, Flora y Fauna Silvestres.

"Especial mención requiere...la propuesta de modificaciones a la LGEEPA según la cual el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, así como el de otros recursos biológicos con fines de utilización en la biotecnología, requiere de autorización de la autoridad ambiental federal. Además, se dispone que dicha autorización solo podrá otorgarse si se cuenta con el consentimiento previo, expreso e informado del propietario o legítimo poseedor del predio en el que se encuentre el recurso biológico, reconociéndose

el derecho de estos a recibir un beneficio equitativo de los aprovechamientos que se deriven o puedan derivarse de tales actividades.”¹⁴⁶

En la misma exposición de motivos en el apartado de Responsabilidades, Procedimientos Administrativos y Sanciones se dijo: “A partir de la experiencia acumulada por la aplicación de la Ley en los últimos años y como resultado de la expedición de las Leyes Federales sobre Metrología y Normalización y de Procedimiento Administrativo, se hace necesario adecuar el marco normativo relativo a los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, a la comisión de delitos ambientales, a la imposición de medidas de seguridad y a los medios de impugnación.”¹⁴⁷

En cuanto al tema, Adecuaciones a los Procedimientos de Inspección, Vigilancia y Aplicación de Sanciones, a los secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso el Ejecutivo hace saber: “Con el propósito de perfeccionar los procedimientos de aplicación de la Ley por parte de las autoridades ambientales, la iniciativa contempla los siguientes aspectos:

Se establece que tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización son supletorias de la LGEEPA, y que ésta última tendrá el mismo carácter respecto de ordenamientos referidos a materias en ellas contenidas, reguladas por leyes especiales.

Se prevé la clausura como medida de seguridad en materia de recursos naturales.

Se limita el arbitrio de la autoridad en materia de sanciones, específicamente respecto a la clausura, determinándose las hipótesis en que puede tener lugar.

Se incorporan criterios adicionales para determinar la gravedad de las infracciones.

Para la imposición de la sanción, a fin de ser congruente con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se obliga a la autoridad a considerar el carácter intencional de la conducta infractora.

Se incorpora el aseguramiento de bienes y la neutralización o cualquier acción análoga que impida un inadecuado manejo de residuos peligrosos, cuando se afecte o pueda afectarse gravemente el equilibrio ecológico y la salud pública.

¹⁴⁶ Idem., pág. 44.

¹⁴⁷ Idem., pág. 50.

En materia de sanciones administrativas la iniciativa incorpora elementos adicionales a los previstos en la Ley vigente, que proporcionan mayor certeza y claridad sobre los criterios a considerar para imponerlas.

En materia de delitos ambientales se está presentando paralelamente a esta iniciativa, una relativa a la inclusión de un Capítulo de delitos ambientales en el Código Penal para el Distrito federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la federación el 28 de enero de 1988, modificada por decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 13 de diciembre de 1996. Dispone en el Título Primero.

Artículo 1º. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

Fracc.V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

Fracc.VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

Artículo 2º. Se consideran de utilidad publica:

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por esta y las demás leyes aplicables;

II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;

III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la Biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

De lo establecido en el siguiente Artículo selecciono solo algunos de los conceptos que se desconocían en la vieja legislación forestal.

En cuanto al Artículo 3º. de la Ley mencionaré algunas de las treinta y seis fracciones que lo forman por relacionarse más íntimamente con mi trabajo, sin que por ello se desconozca la importancia de las que no transcribo.

Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

IV. Biodiversidad: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas;

V. Biotecnología: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos;

VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;

VII. Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;

VIII. Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;

XII. Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;

XIV. Ecosistema: la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre si y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;

XVI Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;

XIX. Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;

XXI. Manifestación el impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generará una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

XXXIV. Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,

En el Capítulo IV, De la Evaluación del Impacto Ambiental. Sección V, señala el Art. 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetara la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o

rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

VI. Plantaciones forestales;

VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.

Sección VI. Normas Oficiales Mexicanas en materia Ambiental.

Artículo 36. Para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto:

II. Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

Artículo 37 BIS. Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.

Titulo Segundo. Biodiversidad. Capítulo I. Áreas Naturales Protegidas. Sección I. Disposiciones Generales.

Artículo 45. El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos;

Artículo 53. Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el Artículo 46 de esta Ley.

Se considera dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales.

En el último párrafo de este Artículo se declara que: "En las áreas de protección de recursos naturales solo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables."¹⁴⁸

Acorde con la nueva política ambiental, en la exposición de motivos, en materia de Delitos Ambientales se dice que se está presentando paralelamente a esta iniciativa, una relativa a la inclusión de un Capítulo de Delitos Ambientales en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

En la exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, la Administración Federal declara: "La presente iniciativa se orienta al logro de los siguientes objetivos:

Tipificar como delitos conductas contrarias al medio ambiente que actualmente no tienen ese carácter, para fortalecer la eficacia de la legislación penal ambiental; e Integrar los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo, a efecto de lograr un mayor orden y sistematización de su regulación.

Así como se trasladan los tipos que regulan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras leyes especiales en materia ambiental, al Código Penal, dentro del cual se crea un nuevo título, el vigésimo quinto, denominado "Delitos Ambientales".

¹⁴⁸ SEMARNAP. PROFEPA. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Pág. 115.

Título Vigésimo Quinto. Capítulo Unico. Delitos Ambientales.

Artículo 418. Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso del suelo, se le impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa.

La misma pena se aplicará a quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selvas, o vegetación natural que dañe recursos naturales, la flora o la fauna silvestre o los ecosistemas.

5.3 EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES

En México son pocos los estudios sobre la evaluación del impacto ambiental de los incendios forestales. Es necesario conocer algunos de los aspectos que deben ser considerados al evaluar los efectos del fuego en los ecosistemas forestales, tales como:

1. Impacto en el suelo.
2. Impacto en la vegetación
3. Impacto en el agua.
4. Impacto en el aire.
5. Impacto en la fauna silvestre.
6. Efecto en la salud y bienestar del hombre.
7. Impacto en la estética y paisaje del bosque.

Aún cuando en muchos países se han evaluado los efectos del fuego sobre los ecosistemas forestales, debemos reconocer que en México es casi nulo el conocimiento de tal cuestión, debido a que no se han definido técnicas ni metodologías específicas, ni tampoco se ha podido lograr que se sigan procedimientos claros, operacionales que permitan la comparación de resultados en diferentes condiciones.

Las normas técnicas ecológicas son aquellas que determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para

el bienestar de la población y sobre todo para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Respecto a la legislación, no existe normatividad específica sobre la evaluación del impacto de los incendios forestales. Las referencias que se hacen, en materia forestal, son muy generalizadas, por lo que se pueden aplicar a varias situaciones. Dada la importancia del problema en estudio podría definirse un capítulo especial para el tema, mismo que debe asociarse con las normas técnicas correspondientes, lo que representa otro gran problema. No existen normas que permitan calificar el grado de impacto de los incendios forestales.

“Es triste ver que las riquezas de nuestros bosques no son debidamente protegidas, porque no hay las condiciones, no existen los elementos, y muchas veces lo más preocupante, es que los funcionarios encargados de esta área no están a la altura de la responsabilidad que implica cuidar nuestros bosques, y en general, nuestras zonas forestales.”¹⁴⁹

¹⁴⁹ López Belancourt, Raúl Eduardo. Los Incendios Forestales. México Hoy, Sábado 2 de junio de 2001. Pág. 10.

IMPACTOS AMBIENTALES, POTENCIALES DE LOS INCENDIOS FORESTALES, BASADO EN LA LISTA DE COMPROBACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES DE CIERTAS ACTIVIDADES FORESTALES (Apéndice III de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente) *

<p>RELIEVE DEL TERRENO Y SUELOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Erosión en barrancas o erosión laminar <input type="checkbox"/> Pérdida de nutrimentos y de materia orgánica <input type="checkbox"/> Disminución o alteración de la microflora y de la microfauna <input type="checkbox"/> Disminución de la capacidad de intercambio de cationes
<p>RECURSOS HÍDRICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Menor infiltración y recarga del agua subterránea <input type="checkbox"/> Mayor escorrentía superficial <input type="checkbox"/> Mayor turbiedad <input type="checkbox"/> Contaminación de las aguas <input type="checkbox"/> Aumento de las cargas de sedimentos, con efectos perjudiciales para la estabilidad de los causes y período de vida útil de los embalses
<p>CLIMA Y CALIDAD DEL AIRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Temperaturas superiores a nivel del suelo <input type="checkbox"/> Emisión de polvos y humos <input type="checkbox"/> Emisión de CO₂ <input type="checkbox"/> Puede ocasionar una grave contaminación del aire de carácter local y temporal
<p>VEGETACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El bosque alto puede no regenerarse por si mismo <input type="checkbox"/> Pueden llegar a extinguirse especies en su totalidad <input type="checkbox"/> Reducción de la población de una especie <input type="checkbox"/> Desarrollo de un bosque secundario no deseable <input type="checkbox"/> Invasión de maleza persistente <input type="checkbox"/> Puede ser que los árboles semilleros no sobrevivan a los daños ocasionados por el fuego <input type="checkbox"/> El bosque adyacente sin quemar puede resultar dañado

<p style="text-align: center;">FAUNA SILVESTRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ Pueden matarse directamente algunos animales □ Pueden eliminarse o dañarse los sitios de nidificación, incluyendo árboles huecos □ Pueden eliminarse terrenos de alimentación y cría □ Los animales desplazados pueden provocar ciertas tensiones reproductivas y de otro carácter en las poblaciones animales existentes en el bosque sin quemar □ Pueden eliminarse por completo especies raras y endémicas □ Algunos animales pueden resultar favorecidos por las nuevas condiciones de hábitat. Sin embargo, algunos de estos animales pueden convertirse en plagas o vectores de enfermedades □ Algunos herbívoros pueden ser desplazados y pasar a depender de los cultivos agrícolas.
<p style="text-align: center;">CULTURAS TRADICIONALES Y ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ El refugio tradicional, los alimentos y otros recursos de los pobladores forestales pueden reducirse o eliminarse □ En zonas remotas, podría producirse "shock cultural" y la inquietud social correspondiente. □ Daños o destrucción de lugares de valor religioso o de carácter patrimonial □ Aumento temporal de suministro de leña
<p style="text-align: center;">CONSERVACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ Daños a las áreas de conservación existente (parque, reservas de caza, bosques de protección, etc.) ya sea directa o indirectamente al afectar a zonas de amortiguación situadas alrededor de estas áreas □ Quebrantamiento de los planes de conservación al afectar a áreas que todavía no han sido reservadas legal o administrativamente □ Reducción de valor recreativo de una región por efectos visuales negativos (que se observan desde carreteras, poblaciones, ríos navegables, perspectivas desde el interior de los parques) aumento de la turbiedad de los cursos de agua y desplazamiento de la fauna.

* Impacto Ambiental de los incendios Forestales. Flores Garnica J. Germán. Publicación especial No. 1, Dic. de 1996. P.p. 16 y 17, I.N.I.F.A.P. México.

En esta parte de la tesis, siguiendo un orden cronológico, con el propósito de resumir y a la vez presentar una visión totalizadora, presentamos un cuadro resumen de las sanciones y penas que la Ley Forestal ha establecido para reprimir a quienes atacan dolosamente al bosque.

DELITO DE INCENDIO FORESTAL INTENCIONAL

LEY FORESTAL	SANCION	PENA CORPORAL
Primera 1926	De \$ 5.00 a \$ 100.00	Que como incendiario le corresponda ?
Segunda 1943	De \$ 20.00 a \$ 100.00	* De 5 a 10 años de prisión y multa de \$100.00 a \$5,000.00
Tercera 1948	De \$ 1,000.00 a \$ 10,000.00	De 1 a 5 años de prisión
Cuarta 1960	De \$ 1,000.00 a \$ 20,000.00	De 1 a 10 años de prisión
Quinta 1986	De un día a diez mil días de salario mínimo general vigente en la región.	De 1 a 5 años de prisión
Sexta 1992	De 50 a 20,000 veces el salario mínimo.	**De 3 meses a 6 años de prisión y de 100 a 20 mil días multa

*Se aplican las sanciones establecidas en el Código Penal vigente.

** Se aplican supletoriamente las disposiciones señaladas en la LGEEPA

CONCLUSIONES

PRIMERA. El bosque forma una entidad viviente que ha servido al hombre como sustento y abrigo. Los pueblos antiguos de México reverenciaban y ofrendaban a los árboles. Edifican aún en los montes sus santuarios, como testimonio vivo de su visión religiosa, de su respeto.

SEGUNDA. Los mayas, los aztecas y los otomíes emplearon la corteza del amaquáhuil para la elaboración del papel, significando con ello la utilidad de la planta y el justo aprovechamiento del recurso en esa época. Las técnicas primitivas de cultivo de los pobladores de México beneficiaban a los suelos y se aprovechaban estos para la producción de alimentos.

TERCERA. A partir del Virreinato (1535) y de las Encomiendas se organiza el reparto de tierras y se reglamenta el corte de leña y la plantación de árboles. Se inicia en 1567 el sistema regulador tendiente a salvaguardar la riqueza forestal de México, a través de una reglamentación dispersa pero tendiente a evitar la deforestación y la degradación de los suelos, solo que el recurso estuvo expuesto a un sistema de explotación abusivo.

CUARTA. El régimen porfirista (1830-1915) fue incapaz de frenar la deforestación.

Hacia 1880 se inicia en forma sistemática la explotación de yacimientos carboníferos. Lo que es peor, empresas extranjeras son las beneficiadas.

QUINTA. Durante la Revolución el bosque se vió atacado de manera fatal por: políticas locales, la industria trashumante, las prácticas del "doblete", la pobreza del hombre de campo que se vió necesitado de tierras de cultivo para su milpa que es a la vez un medio de destrucción, las plagas, el consumo enorme de durmientes, la tala para "morillos" y la elaboración de carbón vegetal. Todavía un factor más, la presión demográfica.

SEXTA. En el principio de nuestra vida constitucional, el Artículo 27 de la Carta Magna declara que el Estado ejerce total dominio sobre todos los recursos naturales y otorga facultades a las entidades federativas para legislar en materia agraria por ende en lo forestal. Se propugna por el régimen de pequeña propiedad

SEPTIMA. A partir de la primera Ley Forestal, se implementan organismos e institutos de investigación y de enseñanza en la materia para preparar personal técnico, especializado en la prevención y combate de incendios.

OCTAVA. Los incendios forestales causados por el hombre, tienen como verdadera causa, la realidad que viven 6 millones de campesinos sin tierra y 8 en la más espantosa miseria; que en una dura lucha cotidiana se enfrentan a una irregular situación: poseyendo la tierra por generaciones, transmitida (permutada) su parcela de padres a hijos, ha faltado, en una inmensa mayoría la transmisión legal y formal de esa tierra usufructuada y de esos derechos de propietario sin regularizar. El indefinido régimen (tenencia, usufructo y permuta) que dá motivo a litigios irresolubles o que al propietario, comunero o ejidatario le parece con posibilidades de pérdida, son, para los individuos o grupos de campesinos motivo de sobra para prender fuego con malicia, más que por descuido a los bosques, a la vegetación forestal y causar daños costosos é irreparables a la Nación, cometiendo conductas delictuosas, quizá por ignorancia, pero también por venganza, o por necesidad y éstas son causantes de un daño económico y ecológico de magnitudes gigantescas, criminales y, lo que es peor, la mayoría de las veces, se queda sin efecto, para aplicar la sanción, la ley de la materia, por dos principales causas: primera: la falta de especialización en el ramo ecológico-forestal en el personal del Ministerio Público y segunda: que la mayor parte de esa riqueza potencial está en manos de particulares quienes se ven presionados por las autoridades en el pago de las muy socorridas *multas*, lo que de paso se presta para la siempre presente corrupción.

7NOVENA. La Dirección General Forestal, de la Subsecretaría de Recursos Naturales de la S.E.M.A.R.N.A.P. en sus resultados de 1999 señala que el porcentaje de incendios debidos a la actividad humana fue del 96%, debiéndose a causas naturales el porcentaje menor. A escala nacional se registraron 7,979 incendios forestales que afectaron una superficie total de 231,061 hectáreas y de éstas el 18% (41,365 ha.) fueron zonas forestales.

Durante 1999, 10 entidades federativas aportaron el 78.48% de los incendios en el ámbito nacional, destacando siempre, en primer lugar el Estado de México, tanto en el número de incendios (1,512) como en la superficie afectada (4,189.73 ha.). Destaca también en este estado la eficiencia en el control de los mismos.

DÉCIMA. No obstante todos los esfuerzos, todas las medidas tomadas por las autoridades y la participación de los pequeños propietarios, ejidatarios y comunidades, el daño y deterioro ecológico causado por la quema incontrolada o por el incendiario irresponsable es impresionante. Se ha destruido en proporciones alarmantes un patrimonio natural imposible de reemplazar antes de que transcurran por lo menos 20 años.

DÉCIMA PRIMERA. En cuanto a la aplicación de las sanciones señaladas en la Ley Forestal, quedan conmutadas a multas administrativas, pero lo grave es, a juicio de los expertos, que, en ningún caso de incendio provocado existe un culpable, un proceso, alguna detención y menos el cumplimiento de una condena por parte del infractor.

DÉCIMA SEGUNDA. Es necesario que destaquemos que el delito en estudio y el planteamiento de las sanciones, abarca actualmente tres ámbitos: el penal, el civil y el administrativo, siendo insuficientes, por no pertenecer al ámbito del Derecho Social, el de las grandes mayorías independientemente de las clases sociales que resulten afectadas. Consideramos el incendio intencional de los bosques delito que afecta a los intereses de todo el país, que es un delito en contra del Patrimonio de la Nación, que es de interés social y que la persecución del mismo corresponde a un Tribunal Agrario con una rama especialmente dedicada a la aplicación de sanciones a los infractores de la Ley Forestal.

Propugnamos porque la reserva forestal esté verdaderamente protegida de los incendiarios a través de la aplicación de las sanciones que adelante proponemos, aplicadas por tribunales agrarios que son los verdaderamente competentes para conocer en los asuntos forestales y que éstos tribunales cuenten con magistrados profesionalmente especializados en la rama forestal.

DÉCIMA TERCERA. La sanción pecuniaria deberá corresponder al tiempo estimado de recuperación, por árbol, que no es menor de 20 años y del costo de programas de reforestación. En cuanto a la pena aplicable, consideramos, se puede aumentar el mínimo a seis meses, dejando subsistente el máximo, pero con trabajos comunitarios en zonas deforestadas y de recuperación forestal

BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez, José Rogelio. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, México. Tomo II. 1977
2. Bassols Batalla, Angel. RECURSOS NATURAL ES DE MEXICO México, 14aEd Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1982
3. Bassols Batalla, Angel. LOS RECURSOS NATURALES México, Ed Nuestro Tiempo S A 1967
4. Carranca y Trujillo Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO México, 13a Edición Editorial Porrúa, S.A., 1980
5. Castellanos Tena Femando. LINEAMIENTOS ELEMENTAES DE DERECHO PENAI México, 22ª Edición,, Ed Porrúa S,A., 1986
6. C. F. Jones y G.G. Dar Kenwalt. GEOGRAFIA ECONOMICA México, F.C.E. la Reimp De la 2a Ed En español 1978
7. Clavijero Francisco, Javier. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO Ed Porrúa S, A., 1964
8. Cosío Villegas, Daniel. HISTORIA MODERNA DE MEXICO El Porfiriato México Tomo I
9. Cuello Calón Eugenio. DERECHO PENAL Tomo 9a Edición .Editorial Nacional 1961
10. Dávila, Ignacio. EPISODIOS DE LA VIDA DE NEZAHUALCOYOTL México S. E. P. Biblioteca Enciclopédica Popular No 36 1947
11. Delgado Cantú, Gloria M. HISTORIA DE MÉXICO 2, México, Editorial Alhambra Bachiller Mexicana. 1ª. Reimp. 1993
12. De Ibarrola, Antonio. DERECHO AGRARIO. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975
13. ¡DESPERTADI 2000 La Torre del Vigía, A.R. 22 de noviembre de 2000
14. Díaz del Castillo Bernal. VERDADERA HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUE VA ESPAÑA México, Fernández Editores, S, A.1972
15. Díaz Gómez, Cutberto. MEXICO SUS NECESIDADES, SUS RECURSOS México, Editorial Técnica, S.A., 1970.

16. Esquivel Obregón Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO México Editorial Polis Tomo I, 1937
17. Fisher Robert. EL CABALLERO DE LA ARMADURA OXIDADA. 47ª. Edición Barcelona 2000
18. Flores de Gortari, Sergio. Ensayo sobre la Estructuración de un Derecho Forestal Mexicano. Tesis U.N.A.M , México, D.F. 1955
19. Floris Margadant, Guillermo. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO México, 3a Edición. Editorial Esfinge 1978
20. González Hinojosa, Manuel. DERECHO AGRARIO MÉXICO, Editorial Jus 1975
21. Gómez, Eusebio. TRATADO DE DERECHO PENAL. Tomo I *
22. Guía de Planeación y Control de las Actividades Forestales. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria. S.E.P., F.C.E. México, 1a. Edición, 1981
23. Gutiérrez Palacio, Alfonso. TEXTO GUÍA FORESTAL. Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Departamento de Divulgación. México, 1971.
24. Hinojosa Ortiz, Manuel. LOS BOSQUES DE MEXICO Bosques, Vol IX, No 3, INFORME I TÉCNICO, VOL I 1972
25. Jiménez de Azua, Luis. LA LEY Y EL DELITO. Caracas. Ed Andrés Bello 1945
26. La Santa Biblia. Reina – Valera. Revisión 1960. Sociedades Bíblicas Unidas.
27. López Betancourt, Eduardo. TEORIA DEL DELITO. 8ª. Edición, Ed. Porrúa, México, 2000
28. López Caballero, Abel. CONTROL Y COMBATE DE LOS INCENDIOS FORESTALES. Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México. 1955
29. López Gallo, Manuel. ECONOMIA Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO. México. 2ª Edición Ed. El Caballito, 1982
30. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo I. D. Alfredo Chavero. Ed. Cumbre, México D:F: 7ª. Ed. 1970
31. Medina Cervantes, José Ramón. DERECHO AGRARIO. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, Editorial Harla, 1987
32. Mendieta Nuñez, Lucio. EL DERECHO PRECOLONIAL México, 3a Edición Ed Porrúa 1976

33. Mendieta y Nuñez, Lucio Dr. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO Y LA LEY DE FEDERAL DE REFORMA AGRARIA México, 16a Edición actualizada, Ed Porrúa, 1979
34. MESAS REDONDAS SOBRE PROBLEMAS FORESTALES DE MEXICO Sala "Manuel M Ponce" del Palacio de Bellas Artes del 14 al 23 de noviembre de 1956 México, Ed I.M.R.N.R.A.C 1956
35. Odum, Eugene P. ECOLOGIA. El Vinculo entre las Ciencias Naturales y las Sociales México 19a Reim, Compañía Editorial Continental. S.A. de C.V. 1997
36. Ots Capdequi, José Ma. EL REGIMEN DE LA TIERRA EN LA AMERICA ESPAÑOLA Durante el Periodo Colonial. Ciudad Trujillo, Universidad de Santo Domingo, la. Edición, Ed Montalvo 1946
37. Ots Capdequi, José Ma. HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMERICA Y DEL DERECHO INDIANO Madrid, España 1969
38. Pavón Vasconcelos, Francisco. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO México, 7a Edición, Ed Porrúa 1977
39. PROYECTO 29 DEL PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS Centro de entrenamiento para la evaluación de recursos naturales, México ,1953
40. Quirarte, Martín. VISION PANORÁMICA DE LA HISTORIA DE MÉXICO. Editorial Porrúa. México, 1975.
41. Revista de México Agrario, Año III, Vol , 2 , México, C.N.C. 1970
42. Seara Vázquez, Modesto. TRATADO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1974
43. Soler, Sebastián. DERECHO PENAL ARGENTINO. Tomo I. Buenos Aires, Ed Atalaya, 1951
44. Verduzco Gutiérrez José. PROTECCION FORESTAL. Donada al Instituto de Investigaciones Forestales, México. 1976
45. Villalobos, Ignacio. DERECHO PENAL MEXICANO. México, 4a Editorial Porrúa, 1983

LEGISLACION EMPLEADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edición de la Secretaría de Gobernación 1985
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 133ª. Edición México, 2000
3. Código Penal para el Distrito Federal 42ª. Edición, Ed Porrúa, S A , México 1986
4. Gaceta de Gobierno, Decreto 24 de la XLIV Legislatura del Estado de México del 3 de enero de 1970.
5. Ley Forestal y su Reglamento. S.A.G. Subsecretaría Forestal y de la Fauna. México, D. F. 1975
6. Ley Forestal y su Reglamento. Ed. Sista,S.A. de C.V. México, D. F. 1991.
7. Legislación Forestal y de Caza México, 8a Edición, Ed Porrúa, 1986
8. Ley Forestal. 1926 – 1992. Recopilación y Transcripción por lineabierta de los Diarios Oficiales.
9. Ley Federal de Reforma Agraria México 7a Edición Ed Porrúa, 1973
10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Delitos Ambientales SEMARNAP 1997
11. Ley Ambiental del D. F. y su Reglamento
12. Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana
13. Reglamento para la Evaluación del Impacto Ambiental
14. Reglamento para la prevención y control de la Contaminación Atmosférica.