

56
2y



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS Y COMENTARIOS
A LA LEGISLACION FORESTAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS ALBERTO BECERRIL MENDOZA



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, BAJO
LA DIRECCION DEL LIC. ESTEBAN LOPEZ
ANGULO, Y CON LA ABESORIA DEL LIC.
ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.**



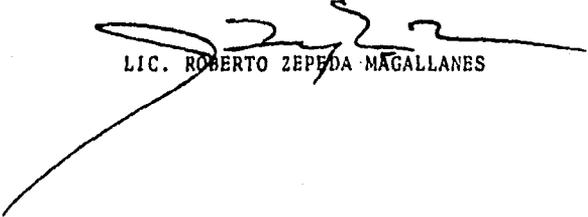
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D.F., 8 de Enero de 1996.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulado: "ANALISIS Y COMENTARIOS A LA LEGISLACION FORESTAL", que presenta el alumno CARLOS ALBERTO BECERRIL MENDOZA, con No. de cuenta: 8613824-0, y que Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

Cd. Universitaria, D.F., 8 de Enero de 1996.

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

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. CARLOS ALBERTO BUCERRIL MENDOZA, con No. de Cuenta: 8613824-0, solicitó su inscripción en este seminario a mi cargo, y registró el tema intitulado: "ANÁLISIS Y COMENTARIOS A LA LEGISLACION FORESTAL", designandosele como asesor de la misma al LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo-recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos necesarios que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesion se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



A mis Padres y Hermano,
Federico, Lourdes y Omar,
por todo el amor y apoyo
que me han brindado en
todo momento.

ANALISIS Y COMENTARIOS
A LA LEGISLACION FORESTAL

**ANALISIS Y COMENTARIOS
A LA LEGISLACION FORESTAL**

INDICE.

Introducción.....	I
I. Antecedentes.	
Primera Ley Forestal. 24 de abril de 1926.....	1
Segunda Ley Forestal. 17 de marzo de 1943.....	9
Tercera Ley Forestal. 10 de enero de 1948.....	16
Cuarta Ley Forestal. 16 de enero de 1960.....	21
Quinta Ley Forestal. 30 de mayo de 1986.....	33
II. Análisis y Comentarios a la Legislación Forestal.	
Ley Forestal Vigente.....	43
III. Derecho Comparado.....	
Canadá.....	173
República de Chile.....	182
Estados Unidos de América.....	190
Rusia.....	197
IV. Relación de la Legislación Forestal con otros ordenamientos jurídicos.....	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	206
Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	209
Ley Agraria.....	215
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	218
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	221
Ley de Aguas Nacionales.....	224
Ley Federal de Sanidad Vegetal.....	227
Ley Federal de Metrología y Normalización.....	230
Conclusiones.....	236
Bibliografía.....	238

I N T R O D U C C I O N

A través de la historia y en todas las regiones del mundo, se ha dado siempre una relación vital entre el hombre y el medio que lo rodea. El hombre crece en el bosque, ahí encuentra en un principio, alimentos y morada. Con el tiempo lo transforma, lo somete a sus manos, lo recrea.

De la madera surge el fuego. El fuego que es la primera cobija, la primera arma, el primer instrumento; de igual forma surgen también de la madera aperos de labranza, utensilios, viviendas y más tarde, el canto: la flauta o la hoja del árbol en los labios del hombre; tambores, guitarras y marimbas son también formas del bosque.

Por otro lado, el campo y la ciudad, sean en apariencia excluyentes, lo cierto es que no hay gran ciudad sin bosque.

En este lapso de tiempo, las tendencias advertidas sobre la degradación del recurso, desafortunadamente se han cumplido. Esto significa que hoy más que nunca, se requiere de un firme compromiso del Estado Mexicano y de la

población, para contener y revertir el proceso de destrucción irracional de los bosques del país.

El bosque es patrimonio de la humanidad, juega un papel estratégico en el equilibrio ecológico, en el cambio socio-económico de las zonas rurales y en el desarrollo de las naciones.

La velocidad con que se extraen los recursos forestales, es mayor a su capacidad de regeneración natural o inducida. Los elementos jurídicos, políticos y económicos que dan lugar a este proceso, deben ser objeto de un acucioso estudio que permita redefinir políticas e instrumentos a nivel nacional.

En la medida en que seamos capaces de dotar a los dueños de bosques y selvas de financiamiento, infraestructura, equipo, industria, tecnología y organización, evitaremos desastres ecológicos y permitiremos que el bosque sea fuente de empleo y riqueza para sus habitantes.

A su vez, los bosques sirven de apoyo crucial a otras actividades económicas: producción de papel; industria química y farmacéutica; construcción de vías de

comunicación, naves industriales, barcos y vivienda; explotación de fondos mineros, producción de muebles y artesanías; agricultura y ganadería.

Sin embargo, para que los recursos forestales puedan servir a la sociedad, deben aprovecharse integralmente; se plantea por tanto, la paradoja de explotar y al mismo tiempo conservar.

El bosque es a la vez el instrumento y la víctima del desarrollo. Jamás en la historia de la humanidad han proporcionado los bosques beneficios tan grandes a tantas personas como actualmente, bien para fines energéticos, bien en forma de materias primas, de empleo o esparcimiento. Y nunca se ha visto tan amenazada la supervivencia de los bosques en una superficie tan extensa. La relación entre el hombre y su patrimonio forestal se hace cada vez más estrecha y más inestable.

El futuro de los bosques es vital para el porvenir de la humanidad, por lo que no hay un instante que perder.

La política forestal del Estado y la estructura administrativa, requieren una nueva legislación que actualice las normas, incorporando nuevos conceptos que se

adapten a la nueva organización y permitan alcanzar, eficazmente los objetivos propuestos.

Ello exige adoptar una serie de criterios determinantes en la legislación: la observación del comportamiento de los recursos naturales y su respuesta a las intervenciones humanas; la primacía de los intereses colectivos; la importancia de los mecanismos preventivos; la incorporación de las comunidades rurales a las tareas de conservación; la percepción de beneficios tangibles por las propias comunidades.

Los otros pilares fundamentales para llevar a buen término una política forestal y de conservación, son la educación, información, investigación y capacitación.

La labor de una administración debe estar netamente respaldada por el comportamiento de los ciudadanos. Ello se consigue mediante una intensa labor de educación e información a todos los niveles, continua y permanente, desde todos los medios de comunicación, pero prioritariamente en la escuela, desde los grados más inferiores hasta los últimos niveles, aplicando, a ser posible estas enseñanzas en los escenarios naturales apropiados.

Por lo tanto, la primera condición de la legislación forestal es hacer posible el cumplimiento pleno de los objetivos del sector. Si este cumplimiento no es posible a través de la iniciativa privada, deberá lograrse a través de la administración forestal.

En segundo término, debe tener un contenido positivo de ayuda a los propietarios, de naturaleza pública o privada, individualmente o a través de asociaciones, para favorecer la producción, la protección y los fines sociales.

En tercer lugar, en la estructura de la ley se debe dar importancia preferente a los objetivos de la política forestal en base a la realidad geográfica y a las circunstancias históricas, en lugar de centrar su atención en el carácter de la propiedad de los bosques, para limitarse a actuar en los que son de propiedad pública. Lo que debe prevalecer realmente es el interés público.

En cuarto término, es obvio que lo más importante no es el texto de una ley, sino su cumplimiento. El mundo está lleno de leyes forestales no aplicadas que se revisan con frecuencia como si los errores estuvieran en el texto y no en su falta de aplicación.

Quinto, la legislación debe ser generosa porque la producción forestal es a un plazo muy largo, aún en las especies de turno corto, y el interés público no debe soportarlo el particular, sino la comunidad.

De igual forma, se debe tomar en cuenta la legislación nacional e internacional, para así tener un panorama más amplio de las necesidades de la legislación forestal.

En resumen, se tiene una clara conciencia del interés de las actividades forestales para los sectores público, privado y social. Unas instituciones capaces y una legislación valiente, basada en la utilidad pública del sector, son instrumentos imprescindibles para que los bosques sirvan al bienestar presente y futuro de nuestro País.

CAPITULO PRIMERO

LEYES FORESTALES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tan sólo siete años después de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, entra en vigor la primera Ley Forestal. Desde aquél entonces, se le dio la importancia a la preservación del ambiente, en especial a los bosques.

Es por ello, que a continuación comentaremos cada una de las Leyes Forestales del País, para observar su desarrollo, tanto en técnica jurídica, social y económica.

I. PRIMERA LEY FORESTAL.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
24 de abril de 1926.

Por virtud de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por Decreto de 6 de enero de 1926, el Lic. Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió la primera Ley Forestal del País.

Dicho ordenamiento jurídico constó de 5 títulos, 70 artículos y 8 artículos transitorios; la cual tenía por objeto regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal, así como la formación y organización del personal técnico necesario para conseguir ese fin.

De igual forma se declaró de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del Territorio Nacional; así como que todos los habitantes de la República deberían coadyuvar con el Gobierno en la conservación y propagación de la vegetación forestal.

Por otro lado, se encontraban regulados los terrenos forestales comunales, los cuales pudieron ser explotados solamente por organizaciones cooperativas formadas por los vecinos del lugar; los terrenos forestales de propiedad particular, no podían ser explotados o deforestados en ninguna de sus especies, sin el permiso de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

La repoblación forestal, se implementó por la citada Dependencia del Ejecutivo Federal y con la cooperación de las autoridades locales, las cuales

establecieron viveros de árboles, institución de arboledas y parques urbanos.

Quedaba prohibido en todos los terrenos forestales y sus colindancias, el uso del fuego, en forma de que pudiera propagarse. Se mencionaba que todo propietario, administrador o encargado de un terreno forestal, estaba obligado a tomar las medidas necesarias para evitar y extinguir los incendios. En caso de incendio en una comarca forestal, todas las autoridades civiles y militares estaban obligadas a prestar su contingente y los elementos de que disponían para la extinción del incendio.

Cabe mencionar de manera especial, los impuestos a que se sujetaban las explotaciones forestales de carácter comercial o industrial progresivo, que se fijaban en proporción directa sobre el valor y el monto de los productos extraídos.

El día 31 de diciembre de 1935, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, en la administración del Gral. Lázaro Cárdenas, la cual estableció un impuesto único sobre la explotación de vegetación forestal.

En dicho ordenamiento jurídico, eran causantes del impuesto los explotadores de la vegetación forestal, ya sea que está se encontrara en terrenos baldíos o nacionales, entidades federativas, de propiedad municipal, comunal o ejidal y privada.

Se establecieron las tarifas para los diferentes productos forestales, los cuales a manera de ejemplo eran las siguientes:

*1.- Carbón por tonelada
Maderas maduras, encino (Quercus) y similares
\$3.60...
2.- Maderas labradas, por metro cúbico.
Durmientes de maderas duras, encino (Quercus)
\$2.40...
6.- Resina de pino (Pinus).
Por kilogramo....\$0.005...
8.- Maderas preciosas.
Trozas, sobre el volumen aserrable M3.....\$6.00*1

De igual forma, no causaban el impuesto las personas indigentes. El impuesto era calculado por cada Oficina Federal de Hacienda, en la cual se expida la guía forestal, la cual amparaba el transporte.

Eran infracciones el no anotar en la guía forestal

1 Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal.
publicada en el Diario Oficial de la Federación, el
31 de diciembre de 1935, p. 1559

y ordenes de remisión, el número del recibo que acreditaba el impuesto; así como transportar productos forestales gravados por la Ley Forestal, sin la orden de remisión correspondientes. Las cuales eran sancionadas con multa de uno a doscientos pesos, así como multa de tres tantos del impuesto omitido, respectivamente.

La mencionada Ley constó 16 artículos y 4 transitorios entrando en vigor el día de su publicación.

Por otro lado, el Gral. Lázaro Cárdenas, expidió el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de marzo de 1936.

Lo relevante del Reglamento estaba consignado en el artículo 4o., el cual mencionaba a la letra:

"Artículo 4o.- Para practicar la liquidación y efectuar el pago del impuesto, los interesados en la explotación de los productos gravados por la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, presentarán al Departamento Forestal y de Caza y Pesca o a la Delegación de éste que corresponda, la solicitud relativa a la explotación que pretendan hacer.

Si el Departamento o la Delegación Forestal considera que es de autorizarse la explotación, hará saber a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente que puede recibir el impuesto, proporcionándole los siguientes datos:

I.- Nombre y domicilio de la persona o empresa autorizada para efectuar la explotación de productos forestales.

II.- Zona en que la explotación va a efectuarse.

III.- Entidad federativa y, Municipio en cuya jurisdicción se harán las explotaciones.

IV.- Clase de productos que serán explotados.

V.- Cantidad total de productos cuya explotación se autoriza.

VI.- Fracción aplicable de la tarifa.

Si la Oficina Federal de Hacienda encuentra correctos los datos que se le comunican, practicará la liquidación correspondiente y recibirá del interesado, en efectivo, el monto del impuesto, ..."²

Una vez anotado lo anterior y, volviendo a la Ley Forestal, se tipificaban delitos y faltas en la materia, las siguientes:

"Artículo 49.- Los Tribunales de la Federación serán los competentes para conocer y castigar todos los delitos cometidos en materia forestal.

Artículo 50.- Las faltas forestales se castigarán administrativamente por el empleado forestal de mayor categoría, con jurisdicción en la localidad en que se cometan, pero la propia Secretaría de Agricultura y Fomento podrá, cuando lo estime de justicia, condonar o modificar los castigos que se impongan, de acuerdo con el reglamento respectivo.

Artículo 66.- Son faltas de orden forestal:

² Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 1936. p. 3.

I. Las consideradas por el Libro IV del Código Penal del Distrito Federal y Territorios, en que puedan aplicarse a daños causados a la vegetación forestal;

II. Los hechos castigados por la presente Ley con solo multa;

III. Todo daño causado, cuyo valor no exceda de diez pesos;

IV. Las contravenciones de los adjudicatarios a los detalles de ejecución sobre el corte de los árboles, manera de extraer sus jugos, cortezas, o de recoger los demás productos forestales, así como las relativas a los caminos por donde deban sacar los productos y el lugar donde deban poner sus instalaciones; y

V. Todas las infracciones a los reglamentos de esta Ley.»³

Cabe mencionar que en los artículos transitorios se estableció que, después de sesente días de la fecha de su publicación entró en vigor la Ley. En el mismo tenor de ideas, en esa fecha los propietarios de terrenos forestales suspendieron en absoluto todo acto que se estuviere ejecutando y cuya finalidad era la deforestación del terreno para cambio de cultivo u otros fines.

Por último, el primer Reglamento de la Ley Forestal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1927; 22 capítulos, 189 artículos,

³ Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de abril de 1926, pp. 1053 y 1054.

5 artículos transitorios, fue su contenido; entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los capítulos del Reglamento fueron los siguientes:

"Inalienabilidad e imprescriptibilidad de las reservas forestales; Explotación y aprovechamiento; Aprovechamiento de los pastos en terrenos propiedad de la Nación; Parques nacionales; Terrenos forestales, ejidales, comunales y municipales; Terrenos y vegetación privada; Vegetación forestal en los parques, caminos y otros sitios públicos; Transporte de productos forestales; Vedas y zonas protectoras; Repoblación; Establecimiento de viveros; Labra de maderas; Incendios; Sanciones y procedimiento; Registro Forestal; Organización del Servicio Forestal Federal; Escuelas de estudios forestales; Disposiciones generales".⁴

⁴ Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1927, pp. 1 a 21

II. SEGUNDA LEY FORESTAL.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
17 de marzo de 1943.

Bajo la administración del Lic. Manuel Avila Canacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se emitió el Decreto por el cual el Congreso de la Unión decretó la Ley Forestal de los Estados Unidos Mexicanos.

El mencionado ordenamiento jurídico constó de 10 títulos, 78 artículos y 5 artículos transitorios.

La Ley tenía por objeto reglamentar, proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal y de los productos que de ella se derivan.

Se consideraban como reservas forestales los terrenos baldíos o nacionales con monte alto, praderas arboladas, zonas accidentadas o abruptas de las cuencas hidrológicas.

Es importante señalar los requisitos que se solicitaban para la explotación de las reservas forestales:

se tenía que realizar bajo el control directo de la Secretaría de Agricultura y Fomento, con el fin de garantizar la conservación de la riqueza forestal; que no perjudicará a terceros, y que no causara azolves en los vasos de almacenamiento o en los cauces de los ríos.

La repoblación forestal, así como la protección de la misma, se encontraban también reguladas; la mencionada Secretaría de Estado, fijaba los trabajos de repoblación y declaratorias de las zonas que deberían considerarse como parques nacionales o internacionales.

Se amplió en esta Ley el rubro de la sanidad forestal, en la cual se estableció que las autoridades y los habitantes de la República estaban obligados a cooperar para la erradicación de las plagas y enfermedades de la vegetación forestal y cumplir todas las disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Fomento dictara con carácter general para una región y en particular para las áreas sujetas al ataque de plagas y enfermedades determinadas.

La prevención y combate de incendios forestales, también fue un punto de importancia, ya que quienes con motivo de las actividades a que se dedicaran (arrieros, carreros y caminantes en general), y necesitaran hacer

fuego en los bosques, o aquellas personas que para provocar los renuevos de los pastizales, para destruir la hojarasca en plantaciones de caña de azúcar, para hacer desmontes, carbón, etc., deberían también alumbrar incendios, quedaron obligados a ejercer vigilancia continua para que el fuego no se propagara a los terrenos boscosos o pastizales comarcanos.

El servicio forestal, quedaba a cargo de la mencionada Secretaría, la cual tomó las medidas necesarias para el cumplimiento de la Ley, así como para formar todos los reglamentos y dictar todas las disposiciones especiales conducentes al mismo fin; por consiguiente, quedaba facultada para organizar las oficinas técnicas y el personal necesario para llevar a efecto los estudios especiales de investigación científica, de administración y vigilancia de todos los servicios forestales.

Por lo que se refiere al Registro Público Forestal, dicha Dependencia quedó autorizada para organizar, reglamentar y controlar el mencionado registro, en el que se anotó el régimen jurídico de las propiedades y explotaciones forestales.

Por otro lado, los delitos o faltas en materia forestal, eran las siguientes:

"Artículo 59.- ...

I.- El derribo de uno o más árboles de cualquier especie forestal, su descortezamiento, la extracción de sus savias o resinas o cualquier otro daño, sin el permiso respectivo;

II.- La explotación de productos forestales en escala comercial sin el permiso respectivo;

III.- El anticipo de los trabajos de explotación, encontrándose en trámite de solicitud correspondiente;

IV.- El transporte de productos forestales sin la documentación que exigen esta ley y su reglamento;

V.- El uso indebido de documentación forestal, entendiéndose por tal el amparo de productos forestales con documentación expedida para predios distintos de los de su procedencia rsal."⁵

Los delitos eran:

"Artículo 60.-...

I.- El hecho de presentar para su trámite, antes las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento, estudios dasonómicos, planes provisionales de explotación, proyectos de ordenación y cualquiera otro documento que, conforme a esta ley o a su reglamento, deban suscribir profesionales autorizados y que, parcial o totalmente, consignen datos falsos, excepción hecha de los simples errores de cálculo. De este último delito serán responsables única y exclusivamente los profesionistas que bajo su firma autoricen los documentos citados;

5 Ley Forestal de los Estados Unidos Mexicanos,
publicada en el Diario Oficial de la Federación el
17 de marzo de 1943. p. 6

II.- El acto de confirmar, previa supuesta revisión de campo y gabinete, o de autorizar simplemente los documentos a que se refiere la fracción I. Serán responsables de este delito los empleados del servicio forestal que dictaminan;

III.- A los responsables de los delitos enunciados en las fracciones I y II, además de las sanciones fijadas por el Código Penal para los delitos que resulten consumados, según sean intencionales o por imprudencia punible, se les aplicará suspensión de un mes a dos años en el ejercicio de la profesión o definitiva en su caso de reincidencia y además destitución del empleo cuando se trate de personal oficial, exigiéndoseles reparación del daño mancomunadamente, por sus actos propios y por los de sus ayudantes, cuando éstos obren de acuerdo con las instrucciones de aquéllos;

IV.- La reincidencia, al cometer dos o más veces la falta enumeradas en las fracciones II y IV del artículo 59 del presente capítulo.

A los responsables del delito a que se refiere la fracción II del citado artículo 59, se les impondrá hasta tres años de prisión, decomisándoseles los productos explotados ilegalmente, así como los instrumentos o medios de la explotación. ...

V.- El acto de recurrir de modo frecuente y sistemático en la violación de lo prescrito por la fracción XV del artículo 59 de esta ley.

A los responsables de este delito se les impondrá prisión hasta de tres años e inhabilitación para poder obtener permisos de explotación forestal."⁶

Es también importante señalar que en las franquicias de materia forestal, podían ser explotados los productos forestales en pequeña escala, por campesinos indigentes, que por sí mismos efectuaron y condujeron los productos para su venta a los centros de consumo, quedando

⁶ Ibidem, pp. 6 y 7.

sujetos a las disposiciones que dictaminó la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Cabe mencionar que el artículo primero transitorio derogó la Ley Forestal de 24 de abril de 1926 y las disposiciones que se opusieran a la misma.

Surtió efectos diez días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Todas las concesiones y permisos otorgados conforme a la Ley Forestal anterior, subsistieron hasta la expiración de sus plazos, pero se sujetaron en su régimen interno a las prescripciones de esta Ley. Para dichos efectos, se les dio un plazo de 180 días.

El Reglamento de esta Ley, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1944, expedido por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Manuel Avila Camacho. El cual contenía 11 Títulos, 273 artículos y 5 artículos transitorios.

Los Títulos y Capítulos respectivos eran los siguientes:

"Título I. Conservación Forestal. Protección forestal, sanidad forestal, prevención y combate de incendios, control de pastoreo, vedas, vegetación forestal en parques, jardines y otros lugares públicos y terrenos de labor, preservación y labrados de maderas.

Título II. Reforestación. Viveros.

Título III. Parques nacionales e internacionales, zonas protectoras.

Título IV. Explotaciones y aprovechamientos en general. Disposiciones generales, terrenos nacionales, reservas forestales, parques nacionales e internacionales, zonas protectoras y de vedas, en terrenos comunales, ejidales y municipales, en propiedad privada, arbustos y plantas silvestres y franquicias.

Título V. Transporte de productos forestales, comercio de productos.

Título VI. Consejo Técnico Forestal. Integrantes, organización y funcionamiento.

Título VII. Servicio forestal, organización y funcionamiento, policía forestal federal, postulantes profesionales.

Título VIII. Registro Forestal.

Título IX. Labores de enseñanza y extensión. Acción social.

Título X. Faltas, delitos y sanciones. Procedimiento.

Título XI. Disposiciones generales.⁷

Dicho Reglamento entró en vigor 30 días días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1948. pp. 1 a 28.

III. TERCERA LEY FORESTAL.

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

El Lic. Miguel Alemán, Presidente Constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, dio a conocer la Ley Forestal, que decretó el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

El ordenamiento jurídico en comento, constó de 8 capítulos, 68 artículos y 7 artículos transitorios; en el que se precisó que era de interés público la conservación, mejoramiento y repoblación forestal en el territorio nacional, para la consecución de las finalidades siguientes:

"Artículo 10.-...

I.- Evitar la erosión de los suelos;...

II.- Favorecer las condiciones de las cuencas hidrográficas,...

III.- Conservar y embellecer los centros turísticos o de recreo,...

IV. Preservar o mejorar las condiciones climáticas,..

V.- Facilitar, por la formación de bosques, la progresiva desaparición de eriales y de pantanos o ciénagas, hasta convertirlos, de suelos inaprovechables o insalubres, en lugares adecuados para la existencia del hombre,...

VI.- Resguardar a las ciudades contra tolveneras, inundaciones...

VII.- Proteger las vías generales de comunicación contra los vientos, la excesiva desecación de los suelos,...

VIII.- En general, conservar e incrementar nuestras existencias forestales de especies útiles para las necesidades de las diversas industrias..."⁸

Por otro lado, los montes nacionales quedaron destinados a los fines de utilidad pública, así como al abastecimiento de productos forestales requeridos por las obras o servicios públicos federales.

Fue obligatoria la repoblación artificial en todos los casos en que fue necesaria para lograr las finalidades de la Ley. Igualmente fue obligatorio el combate de plagas y enfermedades de la vegetación forestal.

Es también importante señalar que, cuando una determinada especie forestal estuvo en peligro de extinción o fue susceptible de aprovecharse ventajosamente en la industria nacional, se dispuso por Decreto Presidencial, la repoblación intensiva de la especie, aunque sus productos solo eran explotados para la utilización en la industria.

⁸ Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1948, pp. 3 y 4.

Por primera vez, se creó un Fondo Forestal, el cual fue destinado exclusivamente al sostenimiento de viveros y a la realización de los programas nacionales de forestación y reforestación.

Dicho Fondo se constituyó con:

"Artículo 38.-...

I.- Subsidios que en sus respectivos presupuestos le concedan el Gobierno Federal, y los de los Estados, o los Municipios.

II.- Derechos por la explotación de montes nacionales.

III.- Productos de los Parques Nacionales e Internacionales.

IV.- Cuotas de las Unidades Industriales de Explotación Forestal y de los explotadores forestales,...

V.- Resarcimientos por trabajos de forestación o reforestación.

VI.- Multas administrativas por faltas forestales...

VII.- Importe de los remates de productos forestales abandonados...

VIII.- Importe de las garantías que se hagan efectivas en materia forestal; y

IX.- Legados, donativos y, en general, toda clase de bienes y derechos que, por disposición de la ley o por voluntad de particulares, deban ingresar al "Fondo Forestal".⁹

⁹ Ibidem. p. 7

De igual forma, también se realizó el catastro forestal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Por otra parte, se tipificaron como delitos forestales, los siguientes:

"Artículo 53.- Se aplicarán de 1 a 5 años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$10,000.00:

II.- Al que a pesar del dictamen técnico respectivo, ordene, autorice, o realice desmontes, y a falta de orden o autorización, al que los efectúa,...

IV.- Al que emplee maderas de continua renovación o fabrique carbón,...

V.- Al que efectúe explotaciones o aprovechamientos en las masas boscosas, cualquiera que sea la forma y el destino de la explotación,...

VI.- Al que se exceda de los máximos autorizados,...

VII.- Al que falsee o asiente sin comprobar en el monte, los datos de los estudios dasonómicos que deban servir para calcular la posibilidad de exploración.

IX.- Al que, de mala fe, formule o apruebe planes dasocráticos que no se aseguren la debida protección de los montes.

X.- Al que ampare productos forestales con documentación expedida para predios distintos de los de su procedencia.

XI.- Al que adquiera, en escala comercial, productos forestales sin la documentación exigida por esta Ley y su Reglamento.

XII.- Al que use martillos forestales no registrados o autorizados, y

XIII.- Al que utilice más de una vez, en el transporte de productos forestales, una misma remisión o autorización de reembarque."¹⁰

Esta Ley derogó a su similar de fecha 31 de diciembre de 1942; entrando en vigor un mes después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los artículos transitorios citaban que, entre tanto el Ejecutivo Federal no expidiera el Reglamento de la Ley, se seguiría aplicando el de la derogada. Es hasta 2 años después que el Lic. Miguel Alemán Valdez, expidió el Reglamento General de la Ley Forestal, publicado en el multicitado Diario, el 15 de septiembre de 1950, el cual entró en vigor 10 días después.

El Reglamento constó de 19 capítulos, 218 artículos y 2 artículos transitorios; los capítulos eran:

"Protección de la riqueza forestal; Sanidad forestal; Prevención y combate de incendios; Protección contra los daños causados por el pastoreo; Servicio forestal; Enseñanza forestal; Acción social forestal; Obligaciones en los casos de reforestación y vigilancia de los montes; Inventario de las riquezas forestales; Vedas; Zonas protectoras forestales; Preservación de maderas; Aprovechamientos; Control de aprovechamientos y productos; Exportaciones; Consejo Nacional Forestal; Ejercicio profesional; Delitos y faltas; y Procedimiento para la aplicación de sanciones."¹¹

¹⁰ Ibidem. p. 8.

¹¹ Reglamento General de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1950, pp. 4 a 26.

IV. CUARTA LEY FORESTAL.

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

La cuarta Ley Forestal de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1960, bajo la Presidencia del Lic. Adolfo López Mateos.

El ordenamiento jurídico en comento, constó de 141 artículos y 6 artículos transitorios, contando con 7 títulos; teniendo como objeto regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella se deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

Siendo aplicables las disposiciones de dicha Ley a todos los terrenos forestales cualquiera que hubiere sido su régimen de propiedad.

Se declaró de utilidad pública:

"Artículo 3o.- ...

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

II.- Proteger las cuencas hidrográficas, mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales...

III.- Conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de recreo;

IV.- Fomentar y preservar las cortinas rompivientos;

V.- Facilitar la formación de bosques sobre los eriales y pantanos;

VI.- Fomentar los macizos forestales para proteger a las poblaciones;

VII.- Proteger mediante la forestación, las vías generales de comunicación;

VIII.- Establecer industrias forestales estables que aprovechen racionalmente los recursos;

IX.- Fomentar la construcción de vías de comunicación permanentes en las zonas forestales, integradas en el sistema vial nacional, y

X.- En general, conservar e incrementar los recursos forestales y utilizarlos con el máximo beneficio social.¹²

Otro aspecto relevante, es el Fondo Forestal, el cual se rescata de la anterior Ley, se constituyó con: Subsidios que concedió el Gobierno Federal; Productos del aprovechamiento de bosques propiedad de la nación; Cuotas de reforestación; Multas administrativas por faltas forestales; Importe de los remates de productos forestales; Importe de las garantías no relacionadas con multas;

¹² Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1960, p. 4.

Legados, donativos y en general, toda clase de bienes o derechos que legalmente o por voluntad de los particulares tuvieron que ingresar al Fondo Forestal.

Por primera vez, se estimuló la investigación en materia forestal, por medio de la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, que dependió de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. El mencionado Instituto se ocupó de la investigación de los productos forestales en su aspecto científico y técnico, relacionados con la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, la divulgación del resultado de sus actividades, y promoción de la educación en los aspectos antes mencionados.

En otro sentido, los aprovechamientos de recursos forestales tuvieron el carácter de persistentes o únicos. Los persistentes fueron anuales y acordes con el rendimiento sostenido del capital del bosque sin detrimento de su calidad y cantidad. Los aprovechamientos únicos se autorizaron sólo cuando se trató de desmontes para cultivos agrícolas o fines ganaderos, para brechas, cortafuegos, para las vías y líneas de comunicación, para transmisión de energía eléctrica y para las demás obras públicas que los

requirieron, así como los que oficialmente se realizaron para el combate de plagas o enfermedades.

Los permisos de aprovechamientos comerciales, solamente se otorgaron a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas, los cuales eran los organizadores o empresarios de las explotaciones. No podían transmitirse sin previo consentimiento escrito de la misma autoridad facultada para concederlos y siempre que se comprobara que el adquirente reuniera los requisitos y otorgara las garantías para ser productor forestal y substituir en todas las obligaciones contraídas por el titular del permiso.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal promovió y autorizó aprovechamientos en zonas que comprendieron distintos predios para que se llevaran a cabo conforme a las normas burocráticas, económicas y sociales adecuadas.

Los aprovechamientos fueron de interés público y se constituyeron las Unidades de Ordenación Forestal cuando sólo tendieron a obtener mejor rendimiento forestal, y las Unidades Industriales de Explotación Forestal cuando, además, los productos forestales quedaron afectos como materias primas a una planta industrial.

Las Unidades de Explotación Industrial se establecieron por Decreto Presidencial, al igual que se fijaron las normas para garantizar el debido aprovechamiento de los recursos, la ejecución del plan industrial y la repartición equitativa de los beneficios entre todos los interesados.

Las autorizaciones relativas a la Unidades Industriales de Explotación Forestal se otorgaron por 25 años, y mediante Decreto Presidencial; podía declararse la caducidad de las autorizaciones concedidas a los titulares de las Unidades, cuando no se cumpliera en los plazos fijados con los puntos esenciales del programa relativo a las instalaciones que tuvieron que establecerse o cuando se incurriera en graves violaciones a la forma de aprovechamientos, salvo caso fortuito o causa de fuerza mayor.

La autoridad forestal estaba facultada para suspender las explotaciones forestales en los siguientes casos:

"Artículo 114.-...

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

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

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

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

La suspensión se levantará cuando se dicte la resolución respectiva en el fondo del asunto o desaparezcan las causas que la motivaron."¹³

Eran causas de cancelación de las autorizaciones de aprovechamiento forestal, las siguientes:

"Artículo 116.-...

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

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

III.- Incurrir en infracciones forestales clasificadas como delitos, violando las obligaciones fundamentales establecidas con el propósito de garantizar el racional aprovechamiento de los recursos forestales;"¹⁴

Los delitos eran los que a la letra se mencionan:

¹³ Ibidem. p. 15.

¹⁴ Ibidem. p. 16.

"Artículo 127.- Se impondrán de uno a diez años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$20,000.00:

I.- Al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas;

II.- Al que sin autorización lleve a cabo, en montes maderables, aprovechamientos con volumen superior a doscientos metros cúbicos en rollo;

III.- Al que en las explotaciones autorizadas se exceda en más de un diez por ciento sobre las intensidades de corta que con relación al volumen por hectárea se haya fijado o sobre el volumen anual que le haya sido autorizado;

IV.- Al que sin autorización, en montes maderables, efectúe desmontes que aislada o conjuntamente abarquen una superficie mayor de cinco hectáreas.

Artículo 128.- Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de \$100.00 a \$5,000.00:

I.- Al que use martillos forestales no registrados o autorizados y al que sin derecho utilice los registrados o autorizados;

II.- Al que ampare productos forestales con documentación expedida para otros predios;

III.- Al que cauce incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie menor de diez hectáreas;¹⁵

Eran faltas en materia forestal:

"Artículo 133.-...

I.- Derribar o destruir árboles aislados sin el permiso respectivo;

II.- No exhibir la documentación que ampare el transporte o a la adquisición de productos forestales, a requerimiento de las autoridades del servicio forestal;

15 Ibidem. p. 17 y 18

III.- No exhibir, en el lugar de la explotación, de la industria o del comercio, a requerimiento del personal oficial, el permiso correspondiente; carecer del libro de registro de productos o no exhibirlo, así como no rendir los informes en los términos que ordena esta ley y su reglamento;¹⁶

La acción para perseguir las faltas forestales prescribía en un plazo de 2 años, y comenzó a computarse a partir de la fecha en que se hubiesen cometido. La prescripción se interrumpía por cualquier actuación de la autoridad encaminada a esclarecer los hechos, fijar responsabilidades o aplicar las sanciones correspondientes.

Con dicho ordenamiento se derogó la Ley Forestal de 10 de enero de 1948, con todas sus reformas y las demás disposiciones de otros ordenamientos que se opusieran a la multicitada Ley.

El artículo 3o. transitorio previo que entró en vigor cuando el Ejecutivo Federal expidiera el Reglamento General de la Ley Forestal, seguiría aplicándose el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1950, en cuanto que no pugnara con el ordenamiento en comento.

¹⁶ Ibidem. p. 19

Por último esta Ley entró en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 2o. transitorio.

El día 23 de enero de 1961, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Forestal, expedido por el Presidente Adolfo López Mateos, constando con 10 títulos, 275 artículos y 2 artículos transitorios.

El contenido de cada título era el siguiente:

Título Primero. Disposiciones Generales.

Título Segundo. Administración forestal; Comisiones forestales en las entidades federativas; Grupos cívicos forestales; Inventario nacional; Registro Público Nacional de la Propiedad.

Título Tercero. Fondo Forestal.

Título Cuarto. Investigación y educación.

Título Quinto. Ejercicio profesional forestal.

Título Sexto. Conservación forestal; Prevención y combate de incendios; Desmontes y pastoreo; Sanidad forestal; Vedas.

Título Séptimo. Restauración y fomento de los recursos forestales; Zonas protectoras y reservas; Parques nacionales; Preservación y elaboración de productos forestales.

Título Octavo. Aprovechamientos forestales; Reglas generales; Ejidos y comunidades forestales; Aprovechamientos ordinarios; Unidades forestales; Suspensiones, cancelaciones y revocaciones.

Título Noveno. Transporte y comercio de los productos forestales.

Título Décimo. Delitos y faltas forestales.¹⁷

Cabe mencionar que, antes de la vigencia de la siguiente Ley Forestal, el 31 de diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, bajo la administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez.

En ella se estableció un impuesto sobre la explotación de vegetación forestal. Eran causantes del impuesto los explotadores de la vegetación forestal, ya sea que ésta se encontrara en terrenos baldíos o nacionales, en los que pertenecían a las Entidades Federativas, en los de propiedad municipal, comunal o ejidal o en los de propiedad privada.

El impuesto se pagaba conforme a las cuotas:

"	Especies Corrientes	Especies Preciosas
I. Maderas		
a) En rollo, por M3	\$10.30	\$33.10
b) Labradas, aserradas o pulimentadas M3	20.60	66.20
II. Maderas para celulosa	5.00	
III. Residuos		
Diversos M3	0.24	
IV. Durmientes M3	4.80. ¹⁸	

¹⁷ Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1961, pp. 1 a 29.

¹⁸ Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975, p. 41

No causaron el impuesto, los aprovechamientos en pequeña escala con fines domésticos, de acuerdo con lo que señalaba la Ley Forestal; las maderas y demás productos forestales que se destinaron a título gratuito a la realización de obras de beneficio colectivo tales como construcción de puentes, caminos, hospitales, escuelas, líneas telefónicas, telegráficas o de transmisión de energía eléctrica, etc., con intervención del Gobierno Federal, del de los Gobiernos de los Estados, Municipios u Organismos Descentralizados.

Las entidades federativas y los municipios, participaron en el rendimiento del impuesto, única y exclusivamente sobre la cuota que se recaudo por las explotaciones que se hicieron dentro de sus respectivos territorios, en la siguiente forma: Estados y Distrito Federal 30%; Municipios 20 %.

Los productos forestales respondieron directa y preferentemente ante el Fisco por el importe de sus impuestos, así como por el de las multas y gastos a que dieron lugar. En esa virtud siempre que el pago que hubiere debido hacerse fue total o parcialmente insoluto, las autoridades fiscales o forestales retuvieron los productos

que obraban en su poder; en caso contrario se procedió a perseguirlos y secuestrarlos.

Por último la mencionada Ley, entró en vigor en toda la República el día primero de enero de 1976. Se derogó la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal de 31 de diciembre de 1935 y todas las disposiciones que se opusieran a la misma.

V. QUINTA LEY FORESTAL.

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

Penúltima Ley Forestal, constó de 90 artículos y seis transitorios, expedida el 23 de abril de 1986, por el Congreso de la Unión, en la administración del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

La Ley en comento fue reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, sus disposiciones fueron de orden público e interés social y tuvo por objeto, ordenar y regular la administración, conservación, protección, fomento, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales, de conformidad con los lineamientos de política nacional forestal que la misma estableció.

La ordenación y regulación forestal comprendió:

"Artículo 10.-...

I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas forestales;

II. La administración de los recursos forestales;

III. La ordenación forestal de las cuencas hidrográficas a través de las disposiciones de esta Ley, en bosques, selvas y zonas áridas y semiáridas para un manejo integral de ellos;

IV. La educación, cultura, capacitación e investigación forestal;

V. La protección de los recursos forestales;

VI. El fomento y la restauración forestales;

VII. El aprovechamiento y los servicios técnicos forestales;

VIII. La producción forestal; y

IX. La inspección y vigilancia forestales.¹⁹

Los lineamientos de política nacional para la ordenación y regulación forestal eran los siguientes:

"Artículo 2o.-...

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;

III. Regular el aprovechamiento integral de alta productividad de los recursos forestales, regidos por los conceptos de uso múltiple y de rendimiento persistente;²⁰

Las disposiciones de la ley eran aplicables a todos los terrenos forestales, cualquiera que fuere su régimen de propiedad, sin perjuicio de los demás ordenamientos jurídicos.

¹⁹ Ley Forestal, publicada en el Diario oficial de la Federación el 30 de mayo de 1986, p. 13.
²⁰ Ibidem. pp. 13 y 14.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos celebró con los titulares de los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal los convenios y acuerdos de coordinación que procedían, los cuales se refirieron, entre otros, a los siguientes aspectos:

"Artículo 9o.-...

I. La articulación y congruencia de las políticas y los programas federales con los de los estados y municipios;

II. El fomento a la educación, capacitación, investigación y cultura forestales;

III. La aplicación o transferencia de recursos para ejecución de las acciones previstas en los programas y las formas en que se determinen;"²¹

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos promovió y desarrolló la educación, capacitación e investigación.

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, como órgano de la Secretaría, tuvo por objeto en materia forestal, promover, organizar y realizar programas integrales de investigación científica y desarrollo tecnológico en materia forestal y acorde a las condiciones ecológicas y socioeconómicas del país.

²¹ Ibidem. p.15.

El Fondo para el Desarrollo Forestal, como Fideicomiso del Gobierno Federal, tuvo por objeto coadyuvar con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en las tareas de promoción e impulso de la actividad forestal. El señalado Fondo, se integró con:

"Artículo 17.-...

I. Los subsidios que otorgue el Gobierno Federal;

II. La aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y particulares;

III. Los derechos o productos que se obtengan por el aprovechamiento de las reservas nacionales forestales;

IV. El importe de las garantías que se establezcan en las autorizaciones para cambio de uso de tierras forestales, en casos de incumplimiento;

V. Los créditos que obtengan de instituciones nacionales e internacionales;

VI. El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos libres, en valores comerciales o del sector público; y

VII. Los demás recursos que obtengan por cualquier otro concepto."²²

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos reguló y fomentó el cultivo de los recursos forestales con objeto de asegurar su permanencia, su regeneración, aumentar la producción, elevar la productividad y satisfacer las necesidades futuras en materia prima.

²² Ibidem. p. 17

El aprovechamiento forestal sólo se otorgó a mexicanos dueños o poseedores de predios forestales o las personas morales que ellos mismos constituyeron, con cláusula de exclusión de extranjeros y una vez que se hubieren satisfecho los requisitos que estableció el Reglamento de esta Ley.

Para los efectos de esta Ley, los aprovechamientos de los recursos forestales se clasificaban en:

"Artículo 51.-...

I. Persistentes, aquellos cuya cosecha o posibilidad anual o periódica asegure la rentabilidad de los recursos forestales sin detrimento de calidad o cantidad;

II. Especiales, aquellos que se deriven de la extracción de la cubierta muerta, humus, mantillo y suelo vegetal;

III. Unicos, cuando se trate de abertura de brechas de deslinde o cortafuego, vías y líneas de comunicación o transmisión de energía eléctrica;

IV. No comerciales, aquellos que se realicen para satisfacer las necesidades del medio rural, construcción de casas habitación, cercas, bodegas, etc;

V. De plantaciones, los que se realicen en reforestaciones para fines industriales, para leña combustible.

VI. De las colectas científicas que se realicen con fines de enseñanza o investigación."²³

²³ Ibidem. p. 21

Las Infracciones eran:

"Artículo 83.-...

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;

II. No tomar las medidas para prevenir los incendios o negarse a prestar auxilio para su combate por quienes tienen la obligación legal;

III. No informar sobre la existencia de plagas o enfermedades en los términos de las disposiciones relativas o negarse a prestar auxilio para su control;

IV. Obstaculizar las labores de reforestación;

V. Realizar aprovechamientos forestales sin ajustarse a las normas y requisitos señalados en los permisos correspondientes;"²⁴

En el Recurso Administrativo de Revocación, los interesados o las personas inconformes pudieron interponer el recurso contra las resoluciones que se dictaron por la autoridad competente.

La interposición de dicho recurso se sujetó a las siguientes reglas:

"Artículo 88.-...

I. Se interpondrá por escrito ante la autoridad que haya proveído, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución que se recurra;

²⁴ Ibidem. pp. 25 y 26.

II. El escrito deberá expresar el nombre y domicilio del promovente, los agravios y los elementos de prueba que se consideren necesarios. Al escrito se acompañarán las constancias que acrediten la personalidad del promovente;

III. El procedimiento se seguirá en los términos que indique el Reglamento que al efecto se emita."²⁵

Los delitos eran:

"Artículo 89.- 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;

II. Realice aprovechamientos sin permiso o adquiera o venda, sin la documentación correspondiente, productos maderables con volúmenes mayores a cinco metros cúbicos rollo árbol de cualquier especie, su equivalente en otros productos o a una tonelada de productos no maderables;

III. Realice sin el permiso correspondiente la extracción, aprovechamiento, transporte y comercialización de las especies forestales declaradas como raras, amenazadas o en peligro de extinción;

IV. Efectúe sin permiso desmontes o cambio de uso terrenos forestales en áreas que aislada o conjuntamente abarquen más de tres hectáreas en bosques o selvas, o más de diez hectáreas en zonas áridas o semiáridas;

V. Extraiga materiales sin los permisos necesarios, realice trabajos mineros, efectúe excavaciones y ejecute acciones que alteren y causen daños a la cubierta vegetal y suelos en terrenos forestales;

VI. Transporte materias primas forestales o productos resultantes de la transformación industrial

²⁵ Ibidem. p. 27.

primaria cuyo valor comercial exceda al equivalente de cincuenta días de salario mínimo general vigente en la región correspondiente, sin la documentación requerida;

VII. Ampare productos forestales con documentación de otros predios; y

VIII. Ponga en funcionamiento plantas de transformación o industrialización primaria de productos forestales, sin los permisos correspondientes de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Comercio y Fomento Industrial.

Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que proteja, fomente o por omisión permita la ejecución de los actos delictivos que enuncia este artículo, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 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.²⁶

La Ley entró en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Abrogó la Ley Forestal del 9 de enero de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero del mismo año, y se derogaron las Unidades de Ordenación, los decretos, acuerdos y demás disposiciones en lo que se opusiera a la Ley.

En tanto el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de esta Ley, se seguía aplicando en lo que no contraviniera, el Reglamento de la Ley Forestal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1961.

²⁶ Ibidem. p. 28.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal tuvo que haber expedido el Reglamento en un plazo no mayor de 180 días a partir de la publicación de conformidad con el artículo tercero transitorio, lo cual no se hizo.

El Reglamento de la Ley Forestal, se expidió en la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el 13 de julio de 1988, en el citado Diario, teniendo 5 Títulos, 199 artículos, 5 artículos transitorios.

El Reglamento tuvo por objeto proveer, en la esfera administrativa, el cumplimiento de la Ley Forestal y estaba estructurada de la siguiente manera:

"Título Primero. Disposiciones Generales.
Definiciones.

Título Segundo. Planeación y Administración de los Recursos Forestales; Administración Nacional Forestal; Inventario Nacional; Programación sectorial; Coordinación y concertación en materia forestal; Educación, cultura, capacitación e investigación forestales; Fondo para el desarrollo forestal.

Título Tercero. Manejo integral de los recursos forestales; Ordenación forestal de las cuencas; Cambio de uso del suelo; Pastoreo, recreación, zonas protectoras; Reservas nacionales forestales y otras áreas sujetas a conservación; Prevención y combate de incendios; Sanidad; Vedas; Reforestación y restauración; Silvicultura; Permisos de aprovechamiento; Plan de Manejo Integral; Suspensión, revocación y extinción de los permisos; Servicios técnicos.

Título Cuarto. Producción. Caminos, producción, abastecimiento, desarrollo industrial; Permisos de instalación y funcionamiento industrial; Documentación de transporte; Comercio Exterior y estímulos financieros.

Título Quinto. Inspección y vigilancia y de las infracciones y delitos; Inspección y vigilancia; Infracciones del recurso administrativo de revocación."²⁷

Por último, el comentado Reglamento entró en vigor el día de su publicación en Diario Oficial de la Federación, abrogando el Reglamento de la Ley Forestal, publicado el 23 de enero de 1961, así como todas las disposiciones que se le opusieran.

²⁷ Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1988, pp. 173 a 238.

CAPITULO SEGUNDO
ANALISIS Y COMENTARIOS A LA LEGISLACION FORESTAL
LEY FORESTAL VIGENTE

Los comentarios a la Ley, deben abarcar varios aspectos: la redacción del precepto, el uso de una terminología jurídica correcta, un orden y sistema a seguir, en cuanto a la ubicación de los aspectos a que se refiera el ordenamiento jurídico.

Lo anterior, no bastaría para que el comentario a una Ley fuere integral, es muy importante tomar en cuenta el contenido de las disposiciones anteriores, y tener presente la congruencia que debe haber entre las necesidades que exigen o demandan el nuevo cuerpo de disposiciones y la demanda misma.

Todo comentario, debe llevarse a cabo tomando como punto de partida lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la materia y demás aspectos que están vinculados con ese cuerpo normativo, y así, en un orden descendente, no olvidando lo dispuesto en leyes y reglamentos que, de alguna manera, tengan relación con el cuerpo de disposiciones de que se trate.

Estos aspectos y otros más, son a la manera de un patrón, para el análisis de la Ley Forestal, para que, de esa manera, el comentario sea útil y adquiera respetabilidad.

Son dos cuestiones distintas, el elaborar y el comentar, ya que al comentar se critica, ésta debe ser fundada y su consecuencia: la aportación de ideas o puntos de vista, altamente positivos.

Asimismo, importa no olvidar, fundar, motivar y señalar, en su caso, lo que debiera ser.

Por último, es importante señalar que, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decreto de fecha 9 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año, aprobó la Ley Forestal, la cual señala a la letra:

TITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO I
DEL OBJETO DE LA LEY

ARTICULO 1º. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia forestal, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración.

En el artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, dice a la letra:

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

"VIII. Se declaran nulas:

"a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a 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 en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

"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.

Independientemente, de lo antes señalado, conviene aclarar que no existe disposición alguna que no sea de orden público y siendo esto así, es de interés social.

Respecto a que las disposiciones de esta ley: "... tienen por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación...". En pro de un orden elemental, antes del aprovechamiento, si ya se cuenta con otros elementos, lo indicado es conservarlos, protegerlos y restaurarlos, para así, de esa manera, en su caso, proceder a su aprovechamiento; además, el objeto de esta normatividad no puede ser el de regular sino el de determinar, porque la palabra regular, significa precisar cómo funcionará lo que ya existe y la connotación del verbo determinar significa que el Estado se reserva la facultad de precisar cómo va a usarse la propiedad forestal y de qué manera se aprovechará.

Las normas a que se sujetará el aprovechamiento de los recursos forestales del país y las medidas de fomento que se adopten, tienen la finalidad de:

I. Conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas;

La palabra conservar significa "mantener una cosa o

cuidar de su permanencia".²⁹ De acuerdo con la connotación gramatical de esta palabra, su uso rife con las finalidades de esta ley que, entre otras, es la de aprovechar, puesto que si se conserva ya no podrá aprovecharse.

Por recursos forestales se considera vegetación forestal, natural o inducida, sus productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal. (Art. 2o., fracción XX, del Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1994).

II. Proteger las cuencas y cauces de los ríos y los sistemas de drenaje natural, así como prevenir y controlar la erosión de los suelos y procurar su restauración:

En la Ley de Aguas Nacionales, vigente, Art. 3o., fracción III, se dice, cauce es:

"Canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que las aguas de la creciente máxima ordinaria escurran sin derramarse. Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, se considera como cauce el canal natural, mientras no se construyan obras de encauzamiento"³⁰.

²⁹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 18a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1956, (1370 pp), p. 351.

³⁰ Ley de Aguas Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 1992. p. 23.

En el artículo 1071, de el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, a la letra, se lee:

"Los predios inferiores están sujetos a recibir las aguas que naturalmente, o como consecuencia de las mejoras agrícolas o industriales que se hagan, caigan de los superiores, así como la piedra o tierra que arrastren en su curso"³¹.

En resumen, las normas que integran la Ley Forestal tienen también como finalidad el adoptar todas las medidas pertinentes y adecuadas en relación con actos de orden preventivo, respecto a las cuencas y cauces.

III. Lograr un manejo sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables, que contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse:

Sin duda, la pretensión de que los recursos forestales contribuyan al desarrollo de una sociedad es encomiable. Para esos fines, tratándose de los recursos forestales el legislador los clasifica en: maderables y no maderables.

31 Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
Editorial Porrúa. México. 1994. (655 pp) p. 229.

Son recursos forestales maderables "los constituidos de materiales leñosos"³², que generalmente son laminables y que provienen de los árboles; todo esto, con independencia de las maderas que por no tener la característica antes señalada tienen otro tipo de aprovechamiento, como por ejemplo las ramas.

Recursos forestales no maderables son "los que no están constituidos principalmente de materiales leñosos, tales como semillas, resinas, fibras, gomas, ceras, rizomas, hojas, pencas y tallos."³³

En esta fracción, específicamente se indica que: el manejo sostenible de esos recursos es una forma de contribuir al desarrollo socioeconómico de ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de recursos...

Importa recordar que, toda norma jurídica tiene, entre otros caracteres, el de la generalidad; empero, no había necesidad de hacer un señalamiento pormenorizado, porque se puede incurrir en el inminente riesgo de que la enumeración sea incompleta; sin embargo, como en el

³² Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1994. p. 19

³³ Idem

presente caso el legislador hace señalamientos expresos, esto parece imprimirle al precepto un matiz discriminatorio, porque al desarrollo socioeconómico tienen derecho todos los mexicanos, aunque no sean ejidatarios o no sean propietarios de feudos y pequeñas propiedades.

Por último, dicho manejo debe llevarse a cabo sin reducir la capacidad de regeneración de la naturaleza. Cabe observar que de acuerdo con la expresión utilizada: "para regenerarse", pudiera pensarse que al hacer la utilización de los recursos forestales se produjera necesariamente la degeneración de la naturaleza, ya que sólo se puede regenerar lo degenerado.

En realidad lo que el legislador debió haber dicho, es que: el aprovechamiento se debe realizar sin reducir la capacidad de la naturaleza para continuar su evolución.

IV. Crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal y la generación de empleos en el sector;

En esta fracción, se advierte la ausencia de la terminología jurídica adecuada, porque no se crean "las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal y generación de empleos en el sector",

sino las bases o presupuestos para esa capitalización y modernización.

En efecto, actualizar o modernizar la actividad forestal es inaplazable en un ámbito como el nuestro, ancestralmente saturado de carencias en todos los ordenes.

V. Fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal, así como las plantaciones comerciales y de otra naturaleza:

En esta fracción se advierte obscuridad y contradicciones que es necesario precisar:

a) Se hace referencia a "fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal", y a las "plantaciones comerciales y de otra naturaleza".

Resulta contradictorio que si se va a conservar pueda hacerse ésto en una plantación comercial, que está precisamente destinada a no conservarla, sino a aprovecharla comercialmente.

b) Si se trata, como se dice al final, de plantaciones de otra naturaleza, escapan a la Ley, porque no podrán ser forestales.

c) Falta también, para la congruencia de la redacción de este texto, la preposición de, entre las palabras como y las, para que diga: así como de las plantaciones comerciales.

ch) Lo que el legislador, seguramente quiso decir, fue: se debe fomentar el establecimiento de las plantaciones comerciales, ya que de esta manera no se explotan, sino que se conservan los recursos forestales ya existentes.

d) Cuando se refiere a plantaciones "...y de otra naturaleza", debió de aclararse que, no es que sean plantaciones forestales, para otros fines distintos a los comerciales, como: científicos, industriales, para la protección de cuencas, leña o agroforestales.

VI. Impulsar el desarrollo de la infraestructura forestal, sin perjuicio de la conservación de los recursos naturales; y

Lo expresado en esta fracción es plausible, porque la realidad acusa que cuando se realizan labores de infraestructura forestal o de otro tipo, siempre hay depredación y a mi juicio, muy seria y en la mayoría de los casos irreparable.

VII. Promover la cultura forestal, a través de programas educativos, de capacitación, desarrollo tecnológico e investigación en materia forestal.

La promoción de la cultura, en los Estados Unidos Mexicanos es de urgente necesidad, e indudablemente, lo forestal forma parte del contenido mismo de la cultura general, motivo también plausible para el legislador por haberlo incluido en esta fracción, así como también lo referente a los programas educativos, que aunque por razón natural nada se dice al respecto, ya que la educación es básica o fundamental en programas de esa naturaleza y debe iniciarse con los niños y niñas, porque como reza el adagio popular y a propósito de lo forestal: "árbol que crece torcido, jamás su rama endereza".

A no dudarlo, es una tarea de enorme esperar que la promoción de la cultura forestal, sea la panacea para erradicar la depredación y la tala clandestina e immoderada que en los ordenes forestales sigue imperando en nuestro medio.

Todo programa educativo es un punto de partida, de cuya formulación racional, sensata y realista debe partirse para capacitar a nuestra población, y luego, a través del proceso lógico, poner en juego los medios necesarios para

un desarrollo tecnológico que facilite la investigación en los ordnes correspondientes en toda la materia forestal.

Por otra parte, aunque es encomiable, como quedó indicado, el contenido de esta fracción, sus resultados necesariamente habrán de ser, ni siquiera a mediano plazo, sino a muy largo plazo.

Por último, es deseable que en lugar de haber utilizado la palabra educación, se hubiese usado la palabra enseñanza, por ser esta la indicada, atento a su connotación: "instruir, doctrinar, amaestrar con reglas o preceptos".³⁴

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

En este artículo, se hace referencia a la utilidad pública, cuyo significado entiendo por aquella que el Estado debe satisfacer en orden a su propia existencia y conservación, misma que se traduce en una necesidad pública.

34 Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ob. cit. p. 542.

Es importante evitar confusiones y para ello debe tenerse presente que no es lo mismo "orden público" que "utilidad pública"; en cuanto a lo primero, con ello se hace referencia a un beneficio o interés general; en cambio, con lo segundo se trata de lo que es estrictamente necesario para el desenvolvimiento social, precisamente esto explica por ejemplo las expropiaciones, por "causa de utilidad pública".

Esto explica, que el precepto en comento se circunscriba a las labores de conservación, protección y restauración.

ARTICULO 3º. Las disposiciones de esta ley son aplicables en los terrenos forestales y en aquellos con aptitud preferentemente forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad.

Son terrenos forestales los que están cubiertos por bosques, selvas o vegetación forestal de zonas áridas. Son terrenos de aptitud preferentemente forestal aquellos que no estando cubiertos por dicha vegetación, por sus condiciones de clima, suelo y topografía, puedan incorporarse al uso forestal, excluyendo aquellos que, sin sufrir degradación permanente, puedan ser utilizados en agricultura y ganadería. No se considerarán como terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal los situados en áreas urbanas.

Esta Ley y las normas que integran otras, siempre son aplicables a las personas y no a los terrenos, ni a las cosas, como lo menciona erróneamente el primer párrafo.

En el párrafo segundo, se menciona al bosque, cuyo concepto es:

"Vegetación forestal, principalmente de zonas de clima templado, en la que predominan especies leñosas perennes que se desarrollan en forma espontánea, con una cobertura de copa mayor al 10% de la superficie que ocupa, siempre que formen masas mayores a 1,500 metros cuadrados. En esta categoría se incluyen todos los tipos de bosque señalados en la clasificación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;"³⁵

En nuestro país existen zonas áridas en donde, en razón del clima, sólo son cultivables especies forestales como las cactáceas, mismas que para efectos de la aplicación de esta Ley son consideradas forestales, por ejemplo: los "órganos" y sus diversas especies, entre otros el nopal.

En cuanto, a que: "no se consideran como terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal los situados en áreas urbanas", es conveniente aclarar que existe notoria contradicción entre este texto y el artículo 1º., párrafo primero, porque en él se dice: que esta ley "...es de observancia general en todo el territorio nacional...", y si, como se dice en el artículo 3º., no se

³⁵ Reglamento de la Ley Forestal. Ob. cit. p. 18.

consideran como terrenos forestales los situados en áreas urbanas, esto equivale a que por ejemplo se llegas a concluir que el Bosque de Chapultepec no está en el territorio nacional.

Importa fijar la atención en que, desde hace tiempo, se ha discutido la competencia referente a los árboles, parques o zonas de recreo arboladas; lo forestal es competencia del Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de conformidad con el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, y de las autoridades locales.

En disposiciones jurídicas, anteriores a las ahora vigentes, formaba parte de la competencia del Secretario Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; actualmente, esto ya no es así.

Respecto a esto último, la idea repetitiva, que data de muchos años a la fecha, descentralizar y ampliar la esfera competencial de autoridades locales, condujo en eu momento a reformar el texto del artículo 115 Constitucional, en cuya fracción III, se dice:

"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: g) Calles, parques y jardines.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."³⁶

Todo esto, con independencia de lo instituido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 46, 55 y 56.

Por último, pudiera ser que, en la práctica tratándose de plantaciones mixtas o intercaladas ya existentes, la parte cubierta por vegetación forestal queda sujeta a las disposiciones de esta Ley y en la otra parte habrá que determinar técnicamente si se trata de un terreno de aptitud preferentemente forestal, en cuyo caso también es aplicable esta ley.

CAPITULO II DE LA AUTORIDAD EN MATERIA FORESTAL

ARTICULO 4º. La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la cual en lo sucesivo se denominará la Secretaría.

36 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. pp. 107 y 108.

Debido al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, la aplicación de dicha Ley es ahora competencia del Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La aplicación de una ley implica el ejercicio de una facultad. En esta disposición se prevé una facultad en favor de un órgano, el Ejecutivo Federal, por conducto de otro órgano, que carecen ambos de personalidad jurídica.

Es éste un error, que de manera reiterada ha cometido el legislador y que es necesario corregir, a fin de no caer en errores jurídicos.

En este caso, por ejemplo, se debería de haber dicho: la aplicación de la ley, corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de los servidores públicos competentes de la Secretaría antes mencionada.

En cuanto a los servidores públicos competentes, deberá estarse a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

Pesca, Reglamento de la Ley Forestal, y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

ARTICULO 5º. Son atribuciones de la Secretaría en materia forestal:

I. Realizar y mantener actualizado el inventario forestal nacional:

II. Determinar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y escuchando la opinión del consejo técnico consultivo forestal, los criterios para caracterizar y delimitar los distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio nacional:

III. Elaborar y actualizar normas oficiales mexicanas forestales, en los términos de la ley aplicable en materia de normalización, previa opinión del consejo técnico consultivo forestal, a excepción de aquellas que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social:

IV. Autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables, la forestación y reforestación en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como revisar y autorizar los programas de manejo forestal y supervisar su cumplimiento:

V. Organizar y manejar el Registro Forestal Nacional:

VI. Autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales:

VII. Ejercer la administración directa de las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y de los parques nacionales, así como de los terrenos nacionales forestales cuya administración no corresponda a otra dependencia, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga, mediando acuerdo o convenio, en personas físicas o morales:

VIII. Supervisar y coordinar las acciones para la prevención y combate de incendios forestales:

IX. Supervisar y controlar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas fitosanitarias relativas a las especies forestales:

X. Elaborar estudios para, en su caso, recomendar el establecimiento o levantamiento de vedas forestales;

XI. Formular y organizar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, un programa permanente de forestación y reforestación para el rescate de zonas erosionadas;

XII. Promover asociaciones entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales, así como entre éstos e inversionistas;

XIII. Supervisar que las obras de infraestructura vial en los terrenos forestales, se realicen conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XIV. Celebrar, conforme a lo previsto en la presente ley, acuerdos y convenios en materia forestal, con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como con otras instituciones públicas y personas físicas o morales de los sectores social y privado;

XV. Realizar visitas de inspección y auditorías técnicas en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como en centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales;

XVI. Vigilar que los aprovechamientos de los recursos forestales maderables se realicen con base en programas de manejo autorizados;

XVII. Sancionar las infracciones que se cometan en materia forestal y denunciar los delitos en dicha materia a las autoridades competentes; y

XVIII. Las demás que señale esta ley.

En este precepto, se pretende resumir las atribuciones que se confieren a los servidores públicos competentes de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en materia forestal y como en realidad no se aporta nada nuevo, debiera suprimirse.

En obvio de repeticiones, más adelante analizaremos el contenido de este precepto, cuando se estudie la materia correspondiente a cada una de las fracciones.

ARTICULO 69. La Secretaría constituirá un consejo técnico consultivo nacional forestal, que en lo sucesivo se denominará el Consejo, y que estará integrado con representantes de la Secretaría, de la Secretaría de Desarrollo Social y de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con representantes de instituciones académicas y centros de investigación; agrupaciones de productores y empresarios; organizaciones gubernamentales y de otras organizaciones de carácter social y privado, relacionadas con la materia forestal.

El Consejo se apoyará en consejos regionales que constituirá la Secretaría, en los que también participarán representantes de los gobiernos de los estados y municipios, de ejidos y comunidades y de organizaciones de propietarios forestales.

El Consejo fungirá como órgano de consulta de la Secretaría, así como de la Secretaría de Desarrollo Social, en las materias que le señale esta ley y en las que la Secretaría solicite su opinión.

En este precepto se incurre en un error, al instituir a los servidores públicos competentes de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que constituyan los Consejos con otros servidores públicos federales, así como estatales, municipales y organizaciones de carácter social y privado.

Lo correcto es que se hubiera dicho: se invitará a las personas que designen, quienes tienen facultades para

ello, en los Estados y Municipios, así como en las organizaciones mencionadas.

En efecto, el Estado no puede obligar a nadie para que se asocie con él, porque se violaría la garantía constitucional de libertad de asociación, consignada en el artículo 9o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además téngase presente que el Estado Federal, no es superior ni inferior jurídicamente a las Entidades Federativas y Municipios: cada uno de ellos tiene su esfera de competencia.

Por otra parte, hubiera sido deseable que en esta disposición se hubiera aclarado cuáles son las dependencias y entidades paraestatales que a través de los servidores públicos correspondientes tendrían facultades para integrar el Consejo, para evitar así cuestiones ambiguas o de carácter subjetivo.

CAPITULO III
DE LA COORDINACION Y CONCERTACION
EN MATERIA FORESTAL

ARTICULO 7o. Los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal podrán versar sobre los siguientes asuntos:

La terminología, utilizada en este precepto es también del todo inadecuada e impertinente: la Secretaría, por obvias razones, no puede llevar a cabo acuerdos o convenios, porque carece de personalidad jurídica propia; igualmente, el gobierno del Distrito Federal.

Es aconsejable que, en lugar de la palabra Secretaría se diga el Secretario, con los titulares o las autoridades competentes de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

Es del todo notorio, que en forma constante, se aluda al gobierno del Distrito Federal, al parecer, equiparándolo a una Entidad Federativa, pretendiendo ignorar que en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se indica a la letra:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;"³⁷

¿Será correcto que se celebre un convenio entre el Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y

³⁷ Ibidem. pp. 61 y 62

el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones ejerce el Presidente de la República?

A mayor abundamiento, en el artículo 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirma lo antes establecido:

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias:... Departamento del Distrito Federal".³⁸

Sobre el particular, es oportuno recordar que la coordinación de acciones está expresamente regulada en los artículos del 33 al 36, de la Ley de Planeación.³⁹

Dichos convenios de coordinación, han adquirido, recientemente, el nombre de convenios de desarrollo social (posiblemente, en su caso, deberían haberse denominado convenios para el desarrollo social), y son el instrumento único de coordinación entre el titular del Estado Federal y los de las Entidades Federativas, de acuerdo con la

38 Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994. p. 2.

39 Ley de Planeación. Editorial Porrúa. México. 1991. pp. 211 y 212.

cláusula segunda de dichos convenios, en la cual se prevé lo siguiente:

"Asimismo, las partes convienen en impulsar la participación concertada y corresponsable de los grupos sociales en materia de educación, salud, vivienda, trabajo, preservación de los recursos naturales, equipamiento urbano, producción, distribución, comercialización y abasto de alimentos, asentamientos humanos, agua potable, electrificación, desarrollo rural e infraestructura agropecuaria, que atiendan la demanda directa de las comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos...".⁴⁰

En cuanto al contenido de estos acuerdos y convenios, debe ajustarse a alguna de las fracciones previstas en este artículo, siendo pertinente observar que, su finalidad responde a lo señalado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que establece los siguientes objetivos en materia forestal:

"Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se ampliará la infraestructura existente, se estimulará la exportación racional en los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificará hacia nuevos productos competitivos. Para ello será necesario: redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

40 Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Durango, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995. p. 6.

"Para fortalecer a los productores del sector se buscará incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas. También se incorporarán esquemas fiscales y financieros que incentiven la sustentabilidad; se introducirán mecanismos contra práctica desleales de comercio; se regulará la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales; y se concertarán esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas."⁴¹

I. La formulación, articulación e instrumentación de programas forestales, especialmente de forestación y reforestación para el rescate de zonas erosionadas, así como de agroforestería y manejo y uso múltiple del ecosistema forestal;

II. Fomento a la educación, cultura, capacitación e investigación forestales;

III. Las medidas de fomento para la conservación, protección y restauración de los recursos forestales, para las plantaciones comerciales y de otra naturaleza, y para los aprovechamientos forestales que se realicen conforme a los términos de esta ley;

IV. La inspección y vigilancia forestales;

V. La asunción, por parte de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, del ejercicio de las funciones operativas que en esta ley se prevén en favor de la Secretaría.

Los instrumentos a que se refiere la última fracción de este artículo, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial o gaceta del estado de que se trate o del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, los estados podrán celebrar convenios y acuerdos con sus municipios, para que éstos asuman las atribuciones y responsabilidades a que se refiere este artículo.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, p. 92

La Secretaría dará seguimiento y evaluará los resultados que se obtengan por la ejecución de los acuerdos y convenios a que se refiere este artículo.

La última fracción, al parecer, en principio un tanto extraña, tiene como fuente de origen lo establecido en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cierto, también de reciente reforma, en cuyo texto se indica:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".⁴²

De lo anterior, el legislador instituye el fundamento para la descentralización de funciones. En concreto: para que los titulares de los gobiernos de las Entidades Federativas y también el Jefe del Departamento del Distrito Federal puedan llevar a cabo las funciones operativas, previstas en la Ley Forestal para el Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

42 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. p. 112.

Las funciones operativas son actos, cuyo objeto es realizar un propósito para un fin determinado. Estas se distinguen de las funciones denominadas "normativas", cuya característica es fijar directrices para el cumplimiento de las primeras, por ejemplo: el otorgamiento de los distintos tipos de autorizaciones previstas en la ley; las acciones para la prevención y combate de los incendios forestales; la realización de vigilancia e inspección en las denominadas auditorías técnicas y la imposición de sanciones administrativas a quienes cometan violación a las disposiciones de naturaleza forestal.

Por otra parte, en el artículo 116, transcrito: "la asunción del ejercicio de esas funciones operativas está condicionado a que... el desarrollo económico y social lo hagan necesario".

Muchos otros problemas más podrán generarse con semejante disposición: ¿Qué ocurre si un particular solicita una autorización, no al funcionario de un gobierno estatal, en los términos del acuerdo de coordinación correspondiente, sino al Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la entidad federativa de que se trate?; ¿Qué sucederá si se demanda amparo contra actos del delegado mencionado, por haber

resuelto sobre una función operativa convenida con el Gobierno de un Estado?; ¿Qué ocurrirá si se demanda amparo por la imposición de sanciones que, conforme a estricta competencia incumbe imponer a la autoridad federal correspondiente?.

También es importante hacer mención que, en los tres últimos párrafos, se ordena que los instrumentos a que se refiere la fracción V, sean publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial o Gaceta del Estado o del Departamento del Distrito Federal; ésto tiene importancia, porque como se mencionó anteriormente, no se precisa cuáles son las materias operativas que podrán ser asumidas por los servidores públicos competentes de los Estados, y por lo mismo se hace necesario el oficializar y dar la publicidad debida para que las personas, en general, estén informadas y lo publicado surta efectos contra terceros.

En cuanto al penúltimo párrafo, en éste se indica: "los Estados podrán celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman las atribuciones y responsabilidades a que se refiere este artículo ...". Esto es procedente por haberse establecido así en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, en el último párrafo se estableció la intervención del Secretario antes citado, en la evaluación y seguimiento de los resultados de la ejecución de los acuerdos y convenios, lo cual es indispensable, ya que a dicho servidor público corresponde la competencia en la materia y por consiguiente debe estar pendiente de su debido cumplimiento.

ARTICULO 8º. Los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría con personas físicas o morales del sector social o privado, podrán versar sobre la instrumentación de programas forestales, el fomento a la educación, cultura, capacitación e investigación forestales, así como respecto de las labores de vigilancia forestal y demás acciones forestales operativas previstas en esta ley.

Sobre el particular, es necesario mencionar que de conformidad con el artículo 38, de la Ley de Planeación, la concertación de acciones entre el Ejecutivo Federal y el sector social o privado, debe realizarse a través de contratos o convenios, por lo que resulta incorrecto utilizar el término "acuerdos", instrumentos estos últimos, cuyo objetivo es coordinar acciones con los gobiernos de las entidades federativas.

Al respecto, no debe olvidarse que en el artículo 1792, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se dice

lo siguiente: "Convsnio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".⁴³

Por otra parte, importa aclarar que la palabra acuerdo, en el ámbito jurídico carece de connotación técnica, razón ésta que facilita concluir que el acuerdo es un prrsupussto lógico para que pueda haber convenio, de no ser así, no tendría nunca existencia jurídica.

Asimismo, se indica: los convenios "...podrán versar sobre la instrumentación de programas forestales...". Al respecto, la palabra instrumentación significa "Acción y efecto de instrumentar"; a su vez, instrumentar es "Arreglar una composición musical para varios instrumentos".⁴⁴

Del concepto anterior se desprende el error del legislador al utilizar la palabra mencionada, porque resulta que su intención fue utilizada como sinónimo de realización.

43 Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
Ob. cit. p. 325

44 Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Ob. cit. p. 754.

Finalmente, se menciona entre las diversas acciones que pueden ser objeto de concertación: "...las demás acciones forestales operativas previstas en esta Ley...". Sobre esto, es importante distinguir las acciones forestales operativas, de las funciones operativas mencionadas en la fracción V, del artículo 7º.

Por función, debe entenderse la atribución del servidor público competente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para la realización de los fines de la Ley; mientras que las acciones, son los actos materiales a través de los cuales se cumple la función (la función implica un acto jurídico, la acción implica uno material).

En este sentido, son funciones normativas, la expedición de una autorización o la realización de una inspección; en cambio, son acciones operativas, las labores de vigilancia forestal, así como los actos específicos para el control de un incendio.

Es trascendente precisar, en relación con las personas con quienes habrán de celebrarse los convenios, que, por persona física debe entenderse a todo sujeto capaz, en pleno ejercicio de sus facultades y con la

aptitud necesaria para realizar funciones específicas determinadas, con conocimiento suficiente en materia forestal.

En cuanto a la persona moral, el legislador en el artículo 25, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en forma precisa indica a la letra, son personas morales:

"I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades corporativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.⁴⁵

Importa destacar que en el precepto en comento se excluye a las personas morales del sector público, a pesar

45 Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Ob. cit. p. 47.

de que constantemente se celebran convenios con personas físicas o morales del sector social o privado, en los que también participan los funcionarios competentes de los gobiernos de los estados y de los municipios.

También, adviértase que ni en la Ley de Planeación, en el artículo 37, ni en esta Ley Forestal, se prevé la celebración de convenios en los que participen conjuntamente personas físicas o morales de los sectores social o privado y representantes de gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, esto se ha dado en la práctica con fundamento en la cláusula cuarta de los Convenios de Desarrollo Social, antes denominados Convenios Unicos de Desarrollo, que prevé expresamente que ese tipo de instrumentos jurídicos se denominarán Convenios de Concertación.

Por otro lado, ¿Quiénes integran el sector social? De lo indicado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, párrafo séptimo, categóricamente se infiere que integran el sector social:

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de

trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".⁴⁶

Por supuesto, dada la redacción utilizada en dicho precepto, deberá entenderse que son las personas físicas competentes con las que habrán de celebrarse los convenios en cuestión.

TITULO SEGUNDO
DE LA ADMINISTRACION Y MANEJO
DE LOS RECURSOS FORESTALES

Es muy común en la organización política de la mayor parte de los países del mundo que se observe la añeja y discutida idea del Estado de administración, Estado de legislación y Estado de jurisdicción; ahora bien, con la palabra administración, se hace referencia a la forma y contenido de realizar las funciones que le son características: dictar y aplicar las disposiciones jurídicas que el legislador señala para el ejercicio del gobierno.

Los servidores públicos competentes, en la materia que estudiamos, manifiestan su actuación a través de los

46 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. pp. 21 y 22.

actos administrativos, mismos que, en algunos casos, tienen también como característica el manejo; es decir, el manejo es, en esas condiciones, una modalidad o complemento del acto administrativo en cuestión.

CAPITULO I
DEL INVENTARIO FORESTAL NACIONAL Y DE LA
ZONIFICACION FORESTAL

El inventario forestal nacional: es el asiento o inscripción de los bienes forestales pertenecientes a los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de este inventario, es para enterarse de cuantos son los recursos que en esa materia tiene el país, y así incrementarlos, fomentar su conservación, restaurar los lugares o zonas que lo requieran y, de esa manera, abundar en toda la información del caso para su racional aprovechamiento.

ARTICULO 9º. El inventario forestal nacional deberá incluir, por lo menos, la información correspondiente a los siguientes elementos:

I. La superficie de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal con que cuenta el país;

II. Los tipos de vegetación forestal y su localización;

III. La dinámica de cambio de la vegetación forestal del país;

IV. La cuantificación de los recursos forestales;

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

V. Las zonas y reservas forestales de propiedad nacional y los parques nacionales, así como las superficies vedadas en los términos del artículo 32 de esta Ley; y

VI. Las demás que señale el reglamento de esta Ley.

En los artículos 5o. y 6o. del Reglamento de la Ley Forestal, se encuentra contemplado la parte complementaria al inventario nacional.

La Secretaría deberá recabar la opinión del Consejo para definir los criterios técnicos a utilizarse para recopilar y organizar el inventario forestal nacional.

El Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a quien se impone, a mi juicio, no un deber, sino la obligación, no de recabar, sino de solicitar la opinión de los consejeros, no para definir, sino para establecer los criterios técnicos que se utilizarán para organizar, en primer lugar, el inventario forestal nacional y después, con los datos obtenidos, llevar a cabo la recopilación.

ARTICULO 10. Con base en el inventario forestal nacional y el ordenamiento ecológico del territorio nacional, la Secretaría llevará a cabo la zonificación de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, con el objeto de delimitar sus usos y destinos, considerando primordialmente los criterios de conservación, producción y restauración. Dicha zonificación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por zonificación forestal debe entenderse toda acción dirigida a precisar la extensión y límites de

terrenos en un área geográfica, en donde se presenten condiciones similares o adecuadas en cuanto a clima, altitud, topográfica, composición del suelo, para así establecer sus usos y destinos en la materia mencionada.

Esto, se hará, tal y como se indica en el precepto, con base en el inventario nacional forestal y el ordenamiento ecológico del territorio nacional; asimismo, habrán de considerarse, primordialmente, los criterios de conservación, producción y restauración.

Por último, cabe hacer mención que, la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en el artículo 3o. fracción VI, se establece:

"Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial;."47

CAPITULO II
DEL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES Y
LA FORESTACION Y REFORESTACION

ARTICULO 11. Se requiere autorización de la Secretaría para el aprovechamiento de recursos forestales maderables y para la forestación y reforestación en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal. Dicha autorización comprenderá la autorización del programa de manejo a que se refiere el artículo 12.

47 Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. Ed. Porrúa. 25a. edición. 1991. México. p. 928

La forestación o reforestación en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, en superficies menores a 10 hectáreas, únicamente requerirá notificación por escrito del interesado a la Secretaría, la que dará aviso a la Secretaría de Desarrollo Social. El reglamento de esta ley y las normas oficiales mexicanas que expidan conjuntamente dichas dependencias, determinarán los casos de excepción en que sea necesaria la autorización de la Secretaría para realizar dichas actividades.

El aprovechamiento, transporte y almacenamiento de recursos forestales no maderables y el aprovechamiento de leña para uso doméstico, se sujetarán a las normas oficiales mexicanas que expidan conjuntamente la Secretaría y la Secretaría de Desarrollo Social.

Cabe advertir, que lo dispuesto en este precepto no es aceptable porque se señala que se requiere autorización, para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos de aptitud preferentemente forestal; situación ésta que es ilógica, como puede advertirse de lo siguiente: en esta Ley, en el artículo 3o, se dice que son terrenos de esta naturaleza, aquellos que están cubiertos por bosques, selvas o vegetación forestal de zonas áridas; por lo cual, es evidente que si carecen de tales recursos no pueden ser objeto de aprovechamiento alguno, solo una vez que hayan sido forestados.

Hecha la anterior aclaración, es importante precisar que el precepto en comento, restringe el derecho de los particulares a forestar, reforestar y aprovechar los recursos forestales maderables de sus terrenos, condicionándolos a la obtención previa de autorización, por

parte de los servidores públicos competentes de la multicitada Secretaría, con la finalidad de que se fomente la conservación, producción, protección y restauración de los ecosistemas forestales.

La autorización, es un acto administrativo:

"...por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, existe un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio está restringido, porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquél derecho previo."⁴⁸

La autorización para la forestación y reforestación, comprenderá la autorización de un programa de manejo forestal.

Por otra parte, del texto de la norma jurídica se desprende una aparente contradicción, porque si la finalidad de lo dispuesto en esta Ley es fomentar la conservación, producción, protección y restauración de los recursos forestales, no resulta congruente que para forestar o reforestar los terrenos se requiera de una

⁴⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Vigésima edición. México. 1980. Pag. 236.

autorización previa; sin embargo, tal contradicción no existe, porque el objetivo de que el legislador establezca la existencia de la autorización para llevar a cabo dichas acciones, es con la tendencia de asegurar la consecución de tales fines, mediante la elaboración de estudios para aprobar la siembra de árboles más adecuados para su desarrollo, de acuerdo a sus propias características, condiciones climáticas, topografía, propiedades del suelo, etc.; así como también, para organizar un registro que permita, en su oportunidad, autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales cultivados.

La regla de excepción consignada en este artículo es congruente con el espíritu de la Ley Forestal, porque al establecer un solo requisito para la forestación o reforestación de los terrenos, facilita y fomenta la restauración y producción de los recursos forestales.

Asimismo, se señala que en el Reglamento de esta Ley y las normas oficiales mexicanas que expidan, el Estado, por conducto de los servidores públicos competentes de la Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Desarrollo Social, determinarán los casos de excepción en que sea necesaria la autorización de los

primeros para realizar las actividades de forestación, reforestación o aprovechamiento forestal.

Por su parte, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de julio de 1992, en el artículo 3o., fracción XI, se establece que se entenderá por Normas Oficiales Mexicanas:

"Las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio sujetándose a lo dispuesto en esta Ley y cuyas finalidades se establecen en el artículo 40.

Las dependencias sólo podrán expedir normas o especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, en las materias a que se refiere esta ley, siempre que se ajusten al procedimiento establecido y se expidan como normas oficiales mexicanas".⁴⁹

Según ha quedado establecido, la expedición de normas oficiales mexicanas, sólo podrá hacerse por el Estado, a través de los funcionarios competentes y en el caso concreto, del artículo 11 de la Ley Forestal, tal expedición corresponde al Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para actuar dentro del marco de atribuciones que se les confieren expresamente en la Ley

49 Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
Diario Oficial de la Federación. 1o. de julio de 1992. Pag. 49

Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 32 bis.

No escapa a mi atención, la carencia de técnica jurídica, con la que fué redactado este artículo, en razón de que ninguna excepción a las reglas generales que establezca una Ley, puede ser implementada por un Reglamento o una norma oficial mexicana, sino que, en todo caso, cualquier regla de excepción, debe provenir del propio texto de la Ley, de lo contrario se iría más allá de su contenido al considerar otro tipo de aspectos y con el consiguiente riesgo de expedir normas reglamentarias con el vicio de inconstitucionalidad.

ARTICULO 12. Las solicitudes para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación y reforestación, deberán acompañarse de:

I. Título que acredite el derecho de propiedad o posesión respecto del terreno o terrenos objeto de la solicitud o, en su caso, el documento que acredite el derecho para realizar las actividades de aprovechamiento, forestación o reforestación;

Esto se explica por la necesidad de acreditar fehacientemente e indubitadamente la propiedad o posesión del terreno o terrenos, objeto de la solicitud en el que se pretendan realizar las actividades; lo cual proporciona al servidor público competente la seguridad de que el

promovente o solicitante es el propietario o poseedor originario o poseedor a título de dueño del predio a explotar, o bien que tiene el derecho para realizar las actividades de aprovechamiento, forestación o reforestación. Así se previene la violación de derechos de propiedad o posesión. Precisándose en el Reglamento de la Ley, en el artículo 8o., los documentos que deberá presentar el interesado.

II. Programa de manejo forestal que deberá contener:

Ahora bien, en relación a esta fracción, se debió de exigir como un requisito más, es decir que el solicitante exhibiera copia de la póliza de fianza otorgada a favor de la Federación para el caso de omisión o incumplimiento a cualquiera de los diez elementos que deberá contener el programa, mismos que deberán cumplirse una vez autorizada la solicitud, bajo supervisión del personal técnico de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, adjuntando los planos de localización del predio, con las medidas y colindancias del caso.

Programa de Manejo Forestal es un conjunto de acciones ordenadas y sistematizadas, para el mejor

aprovechamiento de los recursos forestales, la forestación y reforestación.

a) Los objetivos del programa:

b) La ubicación del terreno o terrenos y las características físicas y biológicas del ecosistema forestal:

c) Los estudios dasométricos del área:

Los estudios a que se refiere el legislador en este inciso, no deben ser dasométricos del área, porque no se trata simplemente de medir, razón por la que debe substituirse ese calificativo por el de Dasonómicos.

d) Las técnicas que se utilizarán en el aprovechamiento, forestación y reforestación:

Las técnicas no se utilizan, se aplican, para de esa manera lograr el aprovechamiento.

e) Las medidas para conservar y proteger el hábitat de especies de fauna silvestre amenazadas o en peligro de extinción:

Esta disposición resulta muy reducida en las finalidades ecológicas que se ha marcado el Estado, sólo se busca proteger a las especies de fauna silvestre amenazadas o en peligro de extinción, buscando conservar y proteger el hábitat en el que están; por ende, resulta muy grave que no

se adopten medidas para evitar la destrucción de las demás especies de fauna silvestre existentes en ese hábitat, cuando no estén amenazadas o en peligro de extinción.

f) Las medidas para la prevención, control y combate de plagas e incendios:

En todo caso, debió decirse: combate a las plagas y a los incendios; también es importante, que se tenga presente que la palabra "de" es una preposición, que no es adecuada para lo que se quiso expresar el legislador.

g) Las medidas de prevención y mitigación de impactos ambientales, en las distintas etapas de la aplicación del programa de manejo:

h) Los compromisos de forestación o reforestación que se contraigan:

Se mencionan "los compromisos de forestación o reforestación que se contraigan", en lugar de decir que se proyecte contraer. Además, referirse a compromisos en un texto jurídico, no precisa la naturaleza jurídica del acto que se pretende se haga constar; por eso, lo indicado es hacer referencia a las obligaciones que se proyecten cumplir para la forestación o reforestación.

i) La planeación, en su caso, de la infraestructura necesaria para transportar las materias primas forestales;
y

j) Los demás requisitos que se establezcan en el reglamento de la presente ley y en las normas oficiales mexicanas que emitan conjuntamente la Secretaría y la Secretaría de Desarrollo Social.

¿El reglamento puede establecer otros requisitos, después de los nueve, ya aquí consignados? Tenemos la impresión de que existe confusión en cuanto al contenido que debe ser característica de una ley y el contenido de un reglamento.

¿Todos estos requisitos no deben ser materia del reglamento?. Seguramente este artículo hubiese quedado bien integrado, si se hiciera referencia, dentro del mismo texto, a aspectos substanciales relacionados con el listado en cuestión.

III. En el caso de aprovechamientos forestales de selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, así como de áreas naturales protegidas, autorización de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de impacto ambiental, en los términos de la legislación aplicable.

ARTICULO 13. La Secretaría deberá resolver las solicitudes de autorización de aprovechamientos de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, la Secretaría requerirá a los solicitantes, para que la proporcionen. Una vez proporcionada ésta, comenzará a correr el plazo para que resuelva la Secretaría.

En los casos de solicitudes de autorización de forestación o reforestación, si la Secretaría no emite resolución en el plazo señalado, aquéllas se tendrán por

concedidas y ésta, a solicitud de los interesados, deberá expedir certificación de que ha transcurrido el plazo referido en el párrafo anterior.

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

Lo dispuesto en esta norma es incorrecto, porque no se prevé cómo debe entenderse el caso en que los solicitantes no exhibieran la documentación requerida, si se deja ésta sin efectos o se emitiera un acuerdo por lo que se va a desechar; tampoco se precisa dentro de qué términos deben estar satisfechos dichos requerimientos.

Por otra parte, es imposible que las solicitudes se resuelvan, deben decirse: "... resolver sobre las solicitudes...". Los términos aquí señalados son amplísimos y esto puede ser determinante para hacer nugatorios los fines de la presente Ley.

ARTICULO 14. En caso de que la Secretaría niegue la autorización solicitada, los particulares afectados podrán recurrir la decisión en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de que se les notifique. La Secretaría, dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso, deberá turnar el expediente al consejo nacional o regional, según lo establezca el Reglamento de esta ley, mismo que deberá

emitir su opinión en un plazo no mayor de quince días hábiles. Una vez recibida dicha opinión, la Secretaría deberá emitir su resolución definitiva dentro de los siguientes diez días hábiles.

En este precepto, se establece que los particulares afectados pueden "recurrir la decisión" aunque mal expresado y por supuesto no en el lugar que le corresponde, se señala el procedimiento para la substanciación del recurso "sin nombre", a que se refiere el legislador.

Si se examina todo el texto de esta Ley, se advertirá que se omitió el capítulo referente a recursos, cuestión ésta de carácter primordial en todo ordenamiento elaborado en un régimen en donde existan garantías.

Por otra parte, no es conveniente que el Secretario, turne el expediente, a los integrantes del Consejo Nacional o Regional, para que emita su opinión en el plazo aquí indicado, porque ese envío, si bien es un acto al que está obligado dicho funcionario, antes de hacerlo deberá tomar medidas encaminadas a que el expediente sea totalmente integrado, de lo contrario los actos procesales respectivos, integrarán una secuela interminable de "carteos o papeleos", sin ningún resultado práctico. Emitida la opinión, de los integrantes del

consejo nacional, el Secretario, podrá emitir su resolución definitiva.

ARTICULO 15. Los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación estarán obligados a presentar informes periódicos evaluados por el responsable técnico de la ejecución sobre el desarrollo y cumplimiento del programa de manejo. La periodicidad de la presentación de dichos informes se establecerá en la autorización del programa de manejo forestal respectivo.

Respecto a este precepto como las cuestiones fundamentales del mismo, son materia de los artículos 23 y 24, reservo mi comentario para el momento indicado.

ARTICULO 16. Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, tendrán una vigencia que permita cumplir con los objetivos del programa de manejo y podrán ser suspendidas o revocadas en los casos previstos en los artículos 50 y 52 de ésta ley.

Las modificaciones o cancelación de los programas de manejo deberán ser autorizadas por la Secretaría. Para autorizar las modificaciones se requerirá que la Secretaría de Desarrollo Social determine, en su caso, las restricciones aplicables, en los términos y dentro de los plazos establecidos en el artículo 13 de la presente ley.

Autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, de forestación o de reforestación, es la resolución, por escrito, en donde se establece que el solicitante puede llevar a cabo dichas actividades, por haber satisfecho todos los requisitos que se señalan en esta Ley.

La vigencia de esas autorizaciones no se precisa, simplemente se dice: "será la que permita cumplir con los objetivos del programa de manejo..."; esto significa que al autorizante queda reservado señalar el término, mismo que no será nada ajeno en la práctica a subjetivismos, para estos casos nada recomendables. Pudo haberse señalado un plazo razonable o aproximado, mismo que, en su caso, sería prorrogable.

En favor de buenas técnicas jurídicas, debió señalarse, en un capítulo, denominado Suspensión o Revocación, el o los casos en que esto procediera, y no incluirlo como ocurre en esta Ley, en el capítulo correspondiente a infracciones y sanciones, porque unas son las causas que suspenden o revocan una autorización y otras lo serán las que tengan como consecuencia una sanción.

Con respecto a la cancelación de los programas de manejo, es pertinente indicar que cancelar es dejar sin efecto una inscripción, un programa o parte de él. Toda cancelación, por su propia naturaleza tiene que ser definitiva; por ende, no existe cancelación parcial, sino únicamente total.

Para la modificación es indispensable que el servidor público competente, de la citada Dependencia, determine, en su caso, las restricciones aplicables, en los términos y dentro de los plazos indicados en el artículo 13 de esta Ley.

Esas restricciones son las de protección ecológica y al respecto, el servidor público competente de la antes mencionada Secretaría, cuenta con un término de 10 días hábiles para determinar lo que a sus atribuciones incumbe, en relación con el programa de manejo.

Es plausible que se señale: si transcurre el plazo y el funcionario mencionado no hace comunicación alguna respecto a las restricciones aplicables, deberá entenderse que no existe restricción adicional a las previstas en el programa de manejo.

Aunque no se haga referencia expresa a quien puede solicitar la cancelación o la modificación, por lógica se infiere que es el particular o el representante de la persona moral a quien se otorgó la autorización de aprovechamiento forestal, forestación o reforestación.

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

Registro, quiere decir: "Acción de registrar", Padrón y Matrícula. Registrar, significa: "Transcribir o extractar en los libros de un Registro Público las resoluciones de la autoridad o los actos jurídicos de los particulares".⁵⁰

En el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se regula lo relativo al "Registro Público", en el Título Segundo de la Tercera Parte, y se señala en el artículo 3001, que:

"El Registro será público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen".⁵¹

⁵⁰ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ob.cit. p. 1121.

⁵¹ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Ob. cit. p. 520.

De acuerdo con lo expresado, el Registro Forestal Nacional, es un registro público a cargo del o los servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y cuyo objeto es proporcionar publicidad a los programas de manejo forestal y a sus modificaciones, una vez que hayan sido autorizados; a los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales; a las personas físicas o morales que elaboren, dirijan la ejecución y evalúen los programas de manejo forestal; a las resoluciones de suspensión total o parcial y a las de revocación de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación; y a las resoluciones de clausura de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis, la seguridad jurídica.

Aunque es materia de esta Ley establecer un precepto expreso en lo referente a la parte substancial del registro, nada se dice al respecto; es el Reglamento de la Ley Forestal de los artículos 50 a 57, donde se complementa lo referente a este tema.

Se advierte que es obligatorio inscribir en dicho registro los programas de manejo forestal y sus modificaciones, razón por lo cual surtirán efectos una vez que hayan sido inscritos; de esto, se infiere que, en este orden, el registro es constitutivo.

Asimismo, si en el artículo 16, se hace mención a modificaciones y cancelaciones de los programas de manejo, en este artículo sólo se dice que se inscriban las modificaciones y no, como es procedente la cancelación misma.

ARTICULO 18. En caso de enajenación de propiedad o derechos reales de uso o usufructo sobre terrenos forestales o de aptitud preferente forestal, para los cuales se hubiere autorizado el aprovechamiento de recursos forestales maderables, el enajenante deberá informarlo, lo que se hará constar en el documento en que se formalice la enajenación.

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

Los adquirentes de la propiedad o de derechos de uso o usufructo sobre terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, deberán cumplir con los términos del programa de manejo sin perjuicio de poder solicitar su modificación o cancelación en los términos del segundo párrafo del artículo 16 de la presente ley.

En el primer párrafo se hace mención a la enajenación del derecho real de uso, lo que no es correcto tomando en cuenta los términos del artículo 1051, del Código Civil multicitado.

El legislador establece la obligación al enajenante de propiedad o derechos reales de uso o usufructo sobre terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, "de informarlo", lo que se hará constar en el documento en el que se formalice la enajenación.

Ambos derechos, tienen características semejantes, porque los dos son derechos reales y temporales y se ejercen sobre cosas ajenas; sin embargo, se diferencian entre sí; el uso, es un derecho restringido a ciertos frutos de la cosa ajena y además, es de carácter personalísimo, se concede tomando en cuenta la calidad de la persona; por ende, es intransmisible (Art. 1051, del Código Civil).

En virtud de la mala redacción de este precepto, es probable, que de la primera parte del mismo se formule una interrogante: ¿A quién deberá rendirse el informe en caso de enajenación de propiedad o derechos reales, de uso o usufructo, etc.?

El informe deberá rendirse al servidor público competente que otorgó la autorización a quien enajenó o al titular del derecho real de que se trate, así como también al director o encargado o a quien esté al frente del Registro Forestal Nacional.

Los notarios, no deberán verificar en el Registro Forestal Nacional la existencia del programa de manejo, sino de Dar Fe; o bien, solicitar al servidor público del registro una certificación de la inscripción correspondiente, para así, entre otras exigencias legales, dar forma al acto y luego agregar esa certificación al apéndice respectivo.

Con fundamento en la certificación del caso, se dará aviso, no al registro, sino al encargado del mismo, del acto que hubo de realizarse, en concreto: la inscripción, para que en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del otorgamiento, no de la escritura, sino del testimonio de la misma.

Por último ¿Qué tipo de aviso es el que deberán realizar los notarios?, ¿Cuáles son las consecuencias del aviso?

En este párrafo, al igual que en algunos otros, el legislador establece un nuevo sistema: el de "siga la flecha", porque, en el caso concreto, nos remite al artículo 16, de éste a su vez al 13, y del 13 al 12, fracción III, lo cual se traduce, en falta de técnica jurídica; ahora bien, es encomiable especialmente en nuestro medio, acudir al sistema sintético, siempre y cuando no se olvide que dicho método no excluye, de ninguna manera, el orden, ni mucho menos la sistemática.

Cabe advertir también que, el legislador no hace mención de lo relativo a la transferencia de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales.

Por último, en la Ley Forestal, abrogada, se establecía en el artículo 55, párrafo segundo, la posibilidad de que los permisos de aprovechamiento se transfirieran a otras personas físicas o morales, previa la autorización del servidor público competente de esta dependencia, siempre y cuando, el cesionario reuniera los requisitos legales.

ARTICULO 19. La Secretaría sólo podrá realizar, por excepción y con base en estudios técnicos justificativos y, en su caso, previa opinión del consejo regional de que se trate, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, atendiendo las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica emita la Secretaría de Desarrollo Social, siempre que el nuevo uso no comprometa la

biodiversidad y contribuya a evitar la erosión de suelos, el deterioro de la calidad del agua y la disminución en su captación.

En cuanto a que el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, sólo se podrá autorizar por excepción y con base en estudios técnicos justificativos y previa opinión del Consejo Regional de que se trate, atendiendo a las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica emita la Secretaría de Desarrollo Social, ahora competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; cabe señalar que en concordancia con los comentarios expuestos en relación al artículo sexto, sobre "los consejos regionales", se advierte que en el supuesto previsto en el artículo en comento, es obligatorio para el Secretario contar con la opinión de referido órgano consultivo, para que pueda resolver sobre solicitudes de autorización de cambios de uso de suelo en terrenos forestales.

En el Reglamento de la Ley Forestal, menciona en su artículo 20, que información deberán incluir los estudios técnicos justificativos.

CAPITULO III
DEL TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE MATERIAS
PRIMAS FORESTALES

ARTICULO 20. Las materias primas forestales maderables, para su transportación o almacenamiento.

deberán estar amparadas con documentación en los términos que fije el reglamento de la presente ley y las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría. La madera en rollo únicamente requerirá estar marcada con un marcador autorizado por la Secretaría en los términos que fije el reglamento de la presente ley y las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría, mismos que precisarán las características, así como las bases y lineamientos para el uso y control de los marcadores.

La Secretaría estará facultada para realizar los actos tendientes a verificar el cumplimiento de esta disposición.

Para trasladar o almacenar las materias primas forestales, será necesario contar con documentación en la que conste la autorización correspondiente, atento a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley y de las Normas Oficiales Mexicanas respectivas.

Las materias primas, como aquí se indica, no son las que deberán estar amparadas con documentación, sino quienes realicen el transporte, o en su caso, el almacenamiento de las mismas.

El documento o documentos que se requieran, son aquellos comúnmente conocidos como guías forestales o bien remisiones forestales.

Por supuesto que no son guías forestales, porque no se trata en este caso de calificar a las personas físicas que llevan a cabo las acciones de traslado de dichas

materias o de su almacenamiento, sino de la documentación necesaria para poder realizar las acciones mencionadas.

En este artículo se exige para la transportación o almacenamiento de las materias primas forestales maderables, que estén amparadas por la documentación correspondiente.

Sobre este particular es menester hacer notar que para los productos forestales maderables que ya hayan sufrido una primera transformación industrial, ya no es necesaria la documentación mencionada, situación que debe de considerarse indebida, porque bajo esa premisa se podrán transportar o almacenar, libremente, productos resultantes del primer proceso industrial, como madera aserrada, duela, molduras, etc.

Se hace mención a un "marcador autorizado", esto también implica un uso incorrecto del lenguaje, porque los marcadores no se pueden autorizar, lo que se autoriza es el uso de un determinado marcador.

Finalmente se advierte del contenido del segundo párrafo de este precepto, ausencia de técnica legislativa y orden, porque existe un capítulo, el primero, del título

cuarto, en donde se regula la materia de inspección, lugar en donde debería estar incluido el contenido de dicho párrafo.

ARTICULO 21. Los responsables de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, deberán solicitar la inscripción de los mismos en el Registro Forestal Nacional, de acuerdo con lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Se dice: deberán de solicitar la inscripción del centro de almacenamiento y transformación. Esto es incorrecto, ya que lo que se inscribe no es el centro, sino el nombre de éste y otros datos más.

El registro, en este caso, es constitutivo; es decir, el personal de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, no podrán operar sino hasta el momento en que esté realizada la inscripción respectiva.

La inscripción, no se realiza, simplemente para contar con una lista de inscripciones, sino para el efecto indicado, en razón de que lo inscrito en todo registro tiene por objeto la publicidad de los actos mismos, o bien el requisito para que el acto se perfeccione y surta efectos jurídicos.

ARTICULO 22. Quienes transporten o realicen actos de comercio o transformación de materias primas forestales maderables, deberán verificar, en los términos que fije el reglamento de esta ley y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, que las mismas provengan de aprovechamientos para los cuales exista autorización.

De lo ordenado en este precepto, se advierte que todos aquellos que transporten materias primas forestales maderables o realicen actos de comercio o de transformación de esas materias, se verifique a través de la autorización respectiva, si existe correspondencia entre el contenido de éste y aquello que es objeto de transporte.

Esta obligación, impuesta al transportista, y a quienes realicen actos de comercio o de transportación de materias primas forestales maderables si es omitida por éstos como toda obligación, su falta de cumplimiento, produce como consecuencia una sanción, por eso es incorrecto que se utilice el verbo deberán, no es un simple deber, sino una obligación.

CAPITULO IV DE LOS SERVICIOS TECNICOS FORESTALES

ARTICULO 23. Los programas de manejo deberán ser elaborados y dirigidos en su ejecución técnica por personas físicas o morales con la capacidad necesaria. Quienes se encarguen de dirigir la ejecución técnica del programa de manejo, serán responsables, junto con los titulares de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, de asegurar que dichos programas se cumplan y se ajusten a las normas oficiales mexicanas establecidas.

Las personas físicas o morales, que de acuerdo con el reglamento de esta ley, cumplan con los requisitos necesarios para elaborar, dirigir la ejecución y evaluar los programas de manejo, deberán estar inscritas en el Registro Forestal Nacional.

El legislador, debió indicar: los programas se ejecutarán por personal al servicio de las personas morales, o por las personas físicas.

Por otro lado, es oportuno preguntar ¿Qué tipo de responsabilidad es en la que incurrir? ¿civil, penal o administrativa?.

En principio, debe entenderse que se trata de una responsabilidad civil. Independientemente de lo indicado en el artículo 46, fracción I, de la Ley Forestal vigente, dichas personas por la infracción cometida, no escapan a lo previsto en las reglas que sobre responsabilidad se señalan en el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

ARTICULO 24. Los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, que por la carencia de recursos económicos o por el reducido tamaño de sus terrenos no estén en posibilidades de contratar los servicios técnicos privados, podrán recurrir a la Secretaría, en los términos del reglamento de esta ley, para que les proporcione asesoría técnica en la elaboración de sus programas de manejo será responsabilidad directa de los ejidatarios, comuneros o demás propietarios o poseedores de los terrenos que se trate.

Los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores, para el caso aquí previsto, podrán recurrir con el Secretario, para que les proporcione la asistencia técnica. ¿Cuál es el efecto de que recurran al Secretario?

Esta interrogante se formula, porque en el texto de este artículo no se dice cuál sea dicho efecto. A mi juicio, probablemente se pensó decir que a esas personas no se les cobrará por el asesoramiento; no obstante, como esto lo supongo es conveniente que se precise.

¿No amerita el mismo trato, el que es pobre que aquél que tiene un pequeño terreno? ¿Tener un terreno pequeño significa estar escaso de recursos económicos? Esto, no siempre es así, si se trata de un propietario de un terreno pequeño, pero con recursos económicos, no tiene porque recurrir al Secretario, para que se le proporcione asesoría técnica en la elaboración de los programas de manejo.

En cuanto a la ejecución de esos programas, la responsabilidad directa es de los ejidatarios, comuneros o demás propietarios o poseedores de los terrenos, y atento al régimen de propiedad, de eso dependerá el tipo de responsabilidad civil de que se trate.

Finalmente, en todo lo que respecta al contenido de este capítulo IV, importa hacer notar lo siguiente:

En cuanto a los Servicios Técnicos Forestales, se aprecia un cambio de tratamiento que el legislador dio a esta materia. En efecto, en la Ley Forestal, abrogada, se establecía el otorgamiento, por parte de los servidores públicos competentes de esta dependencia, de concesiones para que las personas, físicas o morales pudieran prestar dichos servicios.

En la Ley, en comento, se suprime la figura de la concesión para la prestación de estos servicios; los interesados únicamente se inscribirán en el Registro Forestal Nacional, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

CAPITULO V
DE LA CREACION, ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
DE RESERVAS Y ZONAS FORESTALES Y PARQUES
NACIONALES

ARTICULO 25. El Ejecutivo Federal, con base en los estudios que elaboren la Secretaría y la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión del Consejo, podrá establecer reservas y zonas forestales y parques nacionales, para asegurar la conservación y protección de los ecosistemas forestales.

Los decretos que establezcan las reservas y zonas forestales, así como los parques nacionales, precisarán los regímenes de manejo técnico de los recursos naturales a que se sujetarán dichos terrenos y, en su caso, los programas de desarrollo integral que adoptará el Ejecutivo Federal

para apoyar a las comunidades afectadas. Previamente, se escuchará la opinión de los propietarios o poseedores de los terrenos de que se trate, así como de los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación.

Parque Nacional, en general, es una extensión de tierra ubicada dentro del territorio nacional, que por sus características de composición del suelo, ubicación, clima y productos naturales es calificado de esa manera, para así establecer, conservar y fomentar los recursos forestales.

Ahora bien se crearán por medio de un decreto, que es una resolución fundada y motivada, expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En otros términos, es un cuerpo de disposiciones sobre una materia determinada, para lo cual está facultado el Titular del Poder Ejecutivo, en este caso, esas disposiciones son para establecer las reservas o zonas forestales, así como parques nacionales.

Para esos fines, señala el legislador, que habrá de precisarse el régimen de manejo técnico de los recursos naturales a que se sujetará dicho terreno y el programa de desarrollo integral que adoptará el Titular del Ejecutivo Federal para apoyar a los particulares y a los integrantes de las comunidades afectadas.

Independientemente de lo anterior, es importante señalar lo siguiente: Un parque nacional, puede abarcar distintos tipos de propiedad: federal, de régimen comunal, ejidal, de propiedad nacional, de propiedad ejidal, particular, y así sucesivamente; puede concluirse que, unos y otros integrarán la superficie del parque nacional, sin que exista impedimento para que puedan constituirse, ya sea con terrenos exclusivamente de propiedad nacional, con propiedades particulares, etc.

También importa destacar que, si bien, se debe escuchar, a los propietarios, antes de emitir el decreto del caso, nada se indica para los titulares de aprovechamientos no maderables, como aquellos autorizados para utilizar la denominada tierra de hoja de los encinos y de otras especies, ni tampoco para los recolectores de la hierba de candelilla, barbasco, orégano, pimienta gorda.

En todo régimen de derecho, no deben existir discriminaciones; además, el principio de generalidad de la Ley no se aplica en este caso.

ARTICULO 26. Corresponde a la Secretaría administrar las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y los parques nacionales, así como los terrenos nacionales forestales cuya administración no corresponda a otra dependencia, atendiendo las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica expida la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría podrá celebrar acuerdos o convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que administren, total o parcialmente, las reservas o zonas forestales de propiedad nacional y los parques nacionales, así como los terrenos nacionales forestales cuya administración no corresponda a otra dependencia, que estén ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Asimismo, la Secretaría podrá acordar y convenir que la administración de las áreas naturales protegidas que se mencionan en este artículo se transfiera, en su totalidad o en parte, a personas físicas o morales que, bajo la supervisión de ésta, asuman la responsabilidad de su conservación, protección, fomento y vigilancia, para dedicarlas a fines de investigación, turísticos, recreativos o de otra índole, acordes con la conservación del área natural protegida de que se trate, tomando en cuenta, en lo conducente, los criterios establecidos en el Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Quien convenga con la Secretaría en los términos de este artículo, deberá atender las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Las reservas y zonas forestales, de propiedad nacional y los parques nacionales, son áreas naturales protegidas, ubicándose, las dos primeras, dentro de la categoría de áreas de protección de recursos naturales. Lo anterior, de conformidad a lo que se establece en los artículos 46, fracciones III y VI y 53, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La posibilidad de que el Estado, a través de los servidores públicos competentes, de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conceda la

administración de las zonas señaladas, previa la celebración del acuerdo o convenio correspondiente, es una innovación con respecto a la Ley Forestal abrogada; sin embargo, tal función ya estaba prevista para el caso de los parques nacionales, en el artículo 50, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el párrafo siguiente, se prevé que se podrá convenir la administración de las áreas naturales protegidas mencionadas, en su totalidad o en parte, a personas físicas o morales; pudiéndose celebrar a través de los convenios o contratos de concertación, atento a lo dispuesto en los artículos 37 y 38, de la Ley de Planeación.

Por último, en las áreas señaladas que se transfieren en administración, sólo pueden ejecutarse actos de conservación, protección, fomento y vigilancia; por ende, queda prohibida la realización de actos de disposición de los recursos forestales maderables o no maderables, con fines de lucro.

Respecto a la duración que tendrán los acuerdos y convenios, considero que el legislador debió señalar parámetros, señalando mínimos y máximos, como lo hace en

este último supuesto, en otras materias, como la concesión de bienes del dominio público de la Federación, en donde el plazo máximo es de 20 años, salvo lo establecido en otras leyes, con posibilidad de prórroga (artículo 20, de la Ley General de Bienes Nacionales).⁵²

CAPITULO VI
DE LA PREVENCIÓN, COMBATE Y CONTROL DE
INCENDIOS FORESTALES

ARTICULO 27. 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.

Aunque se indica en el nombre del capítulo, considero que el legislador debió precisar en este artículo, que la prevención, combate y control, se refiere únicamente a los incendios forestales, y no a cualquier tipo de incendios, como los que ocurren en áreas urbanas; en este mismo sentido, debió indicarse que los métodos y formas en que se puede hacer uso del fuego, se refieren, únicamente, al realizado en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.

ARTICULO 28. La Secretaría supervisará, coordinará y ejecutará acciones para la prevención, combate y control de incendios forestales, y promoverá la asistencia, para

⁵² Ley General de Bienes Nacionales. Porrúa. 25a. edición. México. 1991. p. 390

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.

Todo lo indicado en este precepto, se explica en razón de que, la conservación de los recursos forestales es de orden público y también como medida preventiva básica de preservación y conservación de otro tipo de bienes que pueden ser exterminados con el fuego, si éste no se controla o se extiende o continúa extendiéndose.

Por otra parte, eso mismo implica que se procure la participación de otras instituciones de los sectores social, público y privado, al igual que la colaboración de la ciudadanía. En ese mismo sentido, debió indicarse que los métodos y formas para hacer uso del fuego, se refieren únicamente al realizado en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.

ARTICULO 29. Los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal y los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de los recursos forestales maderables, forestación o reforestación, estarán obligados a ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales, en los términos de las

normas oficiales mexicanas aplicables. Asimismo, 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.

Esa obligación, se explica para que se lleve a cabo, no en forma caprichosa o improvisada, sino atendiendo a lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas aplicables.

CAPITULO VII DE LA SANIDAD FORESTAL

ARTICULO 30. La Secretaría, escuchando la opinión del Consejo, dictará las normas oficiales mexicanas para prevenir, controlar y combatir las plagas y las enfermedades forestales.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal y, en su caso, las de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren, prestarán su colaboración para prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades forestales.

Se dice en este precepto, que el Secretario dictará las normas oficiales mexicanas para prevenir, controlar y combatir las plagas y las enfermedades forestales; luego se agrega: los servidores públicos, de las Dependencias de la Administración Pública Federal y, en su caso, los servidores públicos competentes de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, a través de acuerdos y convenios que se celebren, colaborarán, no prestarán su colaboración, para prevenir, controlar y

combatir no plagas sino a las plagas y a las enfermedades forestales.

ARTICULO 31. Los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, así como los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, a partir del momento en que sean notificados por la Secretaría, están obligados a ejecutar los trabajos de sanidad forestal, conforme a los lineamientos que se les den a conocer.

Si por cualquier circunstancia, los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos terrenos o los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, están imposibilitados para ejecutar los trabajos de sanidad forestal, la Secretaría los llevará a cabo, mediante el cobro de los derechos que conforme a la ley procedan.

Cabe señalar que el legislador no confiere esta obligación a los titulares de aprovechamientos forestales no maderables, deja esta cuestión a los que, en su caso, se señale en la Norma Oficial Mexicana que se expida, con base en lo indicado en el tercer párrafo del artículo 11, de esta Ley.

Es pertinente no olvidar que el legislador no prevé, como se hacía en la Ley Forestal abrogada, si se requiere autorización para los aprovechamientos forestales que resulten, en su caso, de las labores de sanidad forestal.

Cuando los trabajos no los ejecuten los sujetos indicados, los servidores públicos competentes, de la Secretaría los llevarán a cabo.

Ni el Secretario, ni el personal a sus ordenes, pueden llevar a cabo los cobros que ahí se indican, esto se realizará girando oficios en los que se contenga la orden fundada y motivada para que los titulares de autorizaciones, propietarios o poseedores de terrenos, en razón de los trabajos ejecutados paguen en la Tesorería de la Federación los importes que en la orden u oficio respectivo se dicten.

CAPITULO VIII DE LAS VEDAS FORESTALES

Por veda forestal debe entenderse el acto administrativo, en virtud del cual, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe o restringe el uso o disposición de los recursos forestales en determinada zona del país, a fin de evitar un daño grave al ecosistema.

ARTICULO 32. El Ejecutivo Federal, con base en los estudios técnicos que elabore la Secretaría para justificar las medidas, previa opinión del Consejo y respetando la garantía de audiencia de ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de los terrenos afectados, así como de los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación sobre dichos terrenos, podrá decretar vedas forestales. Se exceptuarán de las vedas a las plantaciones

comerciales, en tanto no pongan en riesgo inminente de daño al medio ambiente. Los decretos precisarán las características, temporalidad, excepciones y límites de las superficies y recursos forestales vedados, así como, en su caso, las medidas que adoptará el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas. Dichos decretos se publicarán en dos ocasiones en el Diario Oficial de la Federación y por una sola vez en los diarios de mayor circulación del lugar donde se ubiquen los terrenos y recurso forestales vedados.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal y, en su caso, las de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren, prestarán su colaboración para que se cumpla con lo que señalen las vedas forestales.

Por lo que se refiere al primer párrafo, es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien con base en los estudios técnicos elaborados por el servidor público competente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, previa opinión de los miembros del Consejo y respetando la garantía de audiencia de ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos afectados, así como de los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación sobre dichos terrenos, podrá decretar veda forestal.

Asimismo, en relación con los estudios técnicos que sirven de base para la expedición del Decreto, el artículo 46, del Reglamento de la Ley Forestal, señala cual debe ser el contenido de los mismos.

Si se tienen presentes las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se concluirá que, no son los servidores públicos competentes de la Secretaría de Desarrollo Social, sino los de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, los encargados de realizar dichos estudios.

Por otra parte, en el párrafo citado, se excluye a las personas físicas o morales que realicen aprovechamientos de recursos no maderables.

De lo anterior deriva que, si alguna de estas personas pudiera ser afectada por la expedición de un Decreto de veda forestal, no se le respetaría, en los términos de dicho artículo, la garantía de audiencia, lo cual resulta inconstitucional.

TITULO TERCERO
DEL FOMENTO A LA ACTIVIDAD FORESTAL

CAPITULO I
DE LA CONSERVACION, PROTECCION
Y RESTAURACION FORESTALES

ARTICULO 33. La Secretaría y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, elaborarán y aplicarán medidas para fomentar la conservación, protección, restauración y uso múltiple de los recursos forestales.

La Secretaría otorgará a los ejidos, comunidades y propietarios forestales apoyos en materia de capacitación y

asesoría técnica para que se incorporen a la silvicultura y a los procesos de producción, transformación y comercialización forestal. Asimismo las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo, financiamiento y fomento en materia forestal, las cuales serán concertadas con la Secretaría para su aplicación.

Se dice que el Secretario o el servidor público competente proporcionará a las personas integrantes de los ejidos, comunidades o propietarios de terrenos forestales, capacitación y asesoría técnica para que propicien las silvicultura, no para que se incorporen a ella, porque la silvicultura es el cultivo, conservación y mejora racional de los bosques y los montes, para garantizar el aprovechamiento por parte del hombre de todos los productos útiles obtenibles de los árboles.

El término de organización de productores, debe entenderse en una acepción muy general, de manera tal que lo mismo puede ser una Asociación, una Confederación, una Unidad de Producción, etc.

Se omitió señalar a quién se presentarán las propuestas de las políticas de desarrollo, financiamiento y fomento.

ARTICULO 34. La Secretaría, escuchando la opinión del Consejo, y tomando en cuenta las necesidades de recuperación en zonas de suelos deteriorados, las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las mismas y las necesidades de promover cierto tipo de plantaciones,

determinará las áreas geográficas en que se deberán fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal, así como para plantaciones agroforestales, para leña, para protección de cuencas, comerciales y de otra naturaleza.

En este artículo, se indica que "tomando en cuenta las necesidades de recuperación en zonas de suelos deteriorados...". En nuestra opinión, debió señalarse que se trata de suelos forestales, porque la palabra "suelos", podría dársele una connotación muy general.

ARTICULO 35. El fomento a las labores a que se refiere el artículo anterior, comprenderá a las acciones voluntarias de conservación, protección y restauración forestal que lleven a cabo los particulares, mediante:

I. La celebración de convenios entre la Secretaría y los particulares, a efecto de constituir reservas forestales, previendo los aspectos relativos a su administración; y

II. Las medidas que a juicio de la Secretaría, previa opinión del Consejo, contribuyan de manera especial a la conservación, protección y restauración de la biodiversidad forestal.

En el artículo 57, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se dice a la letra:

"Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal conforme a ésta y a las demás leyes aplicables,..."⁵³

53 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ob. cit. p. 37.

De lo anotado, se concluye: las reservas forestales forman parte de las áreas naturales protegidas, las cuales de acuerdo con el citado artículo 57, se establecen por decreto que expide el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y no por convenio.

El acto de constitución de una reserva forestal es un acto administrativo unilateral, que incumbe al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del decreto respectivo.

En el artículo 47, de la citada Ley, se da participación a los particulares que habiten en las áreas naturales protegidas, a efecto de que colaboren en el establecimiento, administración y desarrollo de dichas áreas, mediante la celebración de los convenios de concertación correspondientes.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que el artículo 25, de esta ley, ya se prevé el establecimiento de reservas forestales por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo conceder su administración a los particulares, mediante convenios de concertación.

Finalmente, debió haberse utilizado otro calificativo distinto para referirse a las denominadas "reservas forestales", a efecto de no confundir las con las mencionadas por el artículo 25 de esta Ley.

ARTICULO 36. Para formular y organizar programas de forestación y reforestación en zonas degradadas, la Secretaría promoverá la cooperación de otras dependencias federales, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de empresas, organismo o personas, nacionales y extranjeras, interesados en el rescate ecológico. El objeto de estos programas será:

I. Restaurar y aumentar los recursos forestales y la biodiversidad en el territorio nacional; y

II. Realizar y apoyar las acciones que contribuyan a disminuir la erosión y aumentar la recarga de acuíferos.

El programa tendrá como finalidad restaurar y aumentar los recursos forestales y la biodiversidad en los terrenos nacionales.

ARTICULO 37. Tratándose de las plantaciones para restauración a que se refiere este capítulo, la Secretaría, en coordinación con la de Desarrollo Social, promoverá la creación de áreas y huertos semilleros, viveros forestales y su operación por los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como por los propietarios y poseedores de predios forestales o los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación.

De la simple lectura de este artículo se desprende que el legislador quiso referirse a todos los tipos de plantaciones previstos en el artículo 34; sin embargo, al

restringir dicho concepto a las plantaciones para restauración, quedaron excluidas todas las demás.

De toda esta organización, se advierte una desconcentración de las funciones o área competencial del Ejecutivo Federal.

Por supuesto que, toda esa creación de áreas y su operancia, se realizará a través de acuerdos de coordinación entre los funcionarios de las Secretarías ya señaladas y los funcionarios competentes de Entidades Federativas y Municipios.

Si esto pretende realizarse entre el personal de dichas Secretarías y los propietarios o poseedores, habrá de hacerse a través de un convenio de concertación, entre el Secretario y los particulares.

En cuanto a los servidores públicos que tienen encomendadas las funciones de competencia de los municipios, puede celebrarse un acuerdo de coordinación entre los secretarios, tantas veces citados, y el presidente municipal.

ARTICULO 38. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá la creación de sociedades reforestadoras para el establecimiento de las

plantaciones a que se refiere este capítulo, para lo cual podrá coordinarse con otras dependencias de la administración pública federal y con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, con el objeto de apoyar las labores del sector social y privado en esta materia.

La coordinación con funcionarios de otras dependencias, tiene un carácter discrecional, no es una obligación, es optativo; en cambio, la creación de sociedades reforestadoras tiene un carácter imperativo; es decir, si se considera necesario para este objetivo, acudir a los terceros a que se refiere el legislador, así lo hará.

CAPITULO II DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL

En este capítulo, no hay correspondencia en el contenido de los dos artículos que lo integran con el rubro de éste, porque en ninguno de ellos se llevan a cabo señalamientos para crear la infraestructura, sino para conservarla y, en su caso, desarrollarla en las regiones forestales.

ARTICULO 39. La Secretaría y las Secretarías de Desarrollo Social y de Comunicaciones y Transportes, podrán celebrar acuerdos y convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como con empresas del sector social o privado y con los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación con el objeto de desarrollar y conservar la infraestructura vial de las regiones forestales.

La infraestructura vial, está constituida por carreteras, caminos, brechas, etc., las cuales, comunican a las regiones forestales con centros de almacenamiento o población, industrias u otras vías de comunicación.

Sin embargo, se advierte, como en otros artículos, que el legislador excluyó de esta participación a las personas físicas o morales que realicen aprovechamiento de recursos forestales no maderables.

ARTICULO 40. Las autoridades competentes vigilarán que la construcción de los caminos en terrenos forestales cause el menor daño al medio natural.

Importa señalar que en este precepto, se hace referencia a los caminos en terrenos forestales y no a la infraestructura vial de las regiones forestales. A este respecto, el legislador se refirió a los caminos o brechas que los ejidatarios, comuneros, propietarios o poseedores de esos terrenos construyen, con el fin de poder transportar los productos, maquinaria, etc., de las zonas de aprovechamiento a otros caminos o carreteras que los conduzcan a los centros de almacenamiento o industrialización o población.

CAPITULO III
DE LA CULTURA, EDUCACION, CAPACITACION
E INVESTIGACION FORESTALES

ARTICULO 41. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y previa opinión del Consejo, proveerá en materia de cultura forestal a:

I. Promover, coordinar y realizar campañas permanentes de difusión y eventos especiales orientados al logro de la participación de la sociedad en programas inherentes al desarrollo sostenido de la actividad forestal:

II. Promover la actualización de los programas educativos en materia de conservación, protección, restauración y aprovechamientos forestales en el sistema educativo nacional, con el fin de que se fortalezca y fomente la cultura forestal.

Los programas no están orientados, tienen como finalidad la participación de los integrantes de la sociedad en la aportación de ideas en cuanto al contenido de éstos para así lograr un desarrollo ininterrumpido de actividades sobre la materia forestal, el cual debe ser sobre la conservación e incremento de todo aquello considerado como elemento forestal, así como también a la forestación, reforestación y el uso y aprovechamiento de estos recursos.

La cultura forestal, primero se imparte, luego se fortalece y más tarde se incrementa. El procedimiento para esto último es a través de una forma de acciones o actos adecuados para esa finalidad.

Finalmente, la depredación, en general, y hecho el mal uso y aprovechamiento de los recursos forestales cesará

cuando se haya puesto el cuidado necesario en impartir conocimientos sobre esta problemática a los niños, por eso toda medida encaminada al logro de ese objetivo es encomiable.

ARTICULO 42. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y previa opinión del Consejo, proveerá en materia de educación y capacitación forestal a:

I. Promover programas de educación y capacitación para propietarios, poseedores y pobladores de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal;

II. Recomendar a las escuelas públicas y privadas dedicadas a la formación de profesionistas forestales, sobre el contenido de los planes de estudio, con el fin de promover que la capacitación de los recursos humanos responda a las necesidades del sector forestal; y

III. Crear y coordinar un programa de becas para apoyar la formación y capacitación de recursos humanos en áreas relacionadas con el manejo y administración de los recursos forestales, a diferentes niveles de especialización, que incluya desde sus entrenamientos técnicos hasta postgrados.

Es muy importante lo consignado en este precepto, porque en el mismo se señalan las acciones que deberán realizar los servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en coordinación con los de la Secretaría de Educación Pública, para educar y capacitar en los ordenes referentes a la materia forestal; no debe olvidarse la conseja popular: "lo que bien se aprende nunca se olvida".

El contenido de los programas, la forma de impartición de cursos, la revisión periódica de los planes de estudio con incentivos pertinentes como las becas y sin olvidar las prácticas adecuadas, todo esto contribuirá a la superación de la problemática forestal; sin embargo, no es suficiente lo anterior si se carece del profesorado encargado de realizar y poner en práctica los programas.

No bastan los títulos, ni los grados, si se carece del conocimiento práctico, porque es muy común en el medio rural que los lugareños o campesinos, en muchos casos, sean poseedores de conocimientos prácticos más aceptables que los de los teóricos de gabinete y que con base en ello hagan caso omiso.

ARTICULO 43. La Secretaría, previa opinión del Consejo, proveerá en materia de investigación (sic) forestal a:

I. Identificar las áreas prioritarias en materia forestal en las que sea necesario apoyar actividades de investigación y formación de recursos humanos:

II Crear y coordinar un programa a través del cual se otorgarán financiamiento a universidades, centros de estudio e instituciones públicas y privadas que demuestren capacidad para llevar a cabo investigaciones en materia forestal:

III. Crear un programa con el objeto de que otras instituciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras, destinen recursos a actividades de investigación y formación de recursos humanos:

IV. Promover la transferencia de tecnología forestal requerida para conservar, proteger, restaurar y aprovechar en forma óptima los recursos forestales del

pais, así como promover el intercambio científico y tecnológico en otros países; y

V. Integrar y coordinar sus investigaciones con las de otra instituciones vinculadas con el estudio y la conservación y protección de los recursos naturales.

Importa señalar que, en términos del artículo 35, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la investigación en materia forestal corresponde al personal integrante del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, (Inifap) órgano administrativo desconcentrado de dicha dependencia.

En la primera parte, de la fracción IV, importa destacar que corresponde a los funcionarios del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, realizar la validación de las tecnologías tradicionales y modernas, existentes de las diferentes regiones de la República Mexicana, así como establecer coordinación con los integrantes de los organismos responsables de la normalización y ejecución de la asistencia técnica del nivel central y estatal para la validación y transferencia oportuna de la tecnología generada a través de la investigación.

TITULO CUARTO
DE LAS VISITAS DE INSPECCION
AUDITORIAS TECNICAS, INFRACCIONES Y
DELITOS

La visita de inspección, es un acto de autoridad, cuya finalidad es comprobar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes imponen a los particulares en la esfera administrativa.

En el artículo 16, primera parte, del primer párrafo y párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala la facultad del Estado para practicar visitas de inspección domiciliaria. En este precepto, a la letra se indica:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal, del procedimiento.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamento sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".⁵⁴

En el artículo 7o., el Código Penal para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se indica: "Delito es el acto u omisión que sanciona las leyes penales."⁵⁵

54 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. pp. 13-14.

55 Código Penal para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Porrúa. 54a. ed. 1995 p.2

El delito, como concepto jurídico substancial es genérico; lo que acontece es que en los Códigos Penales se contiene en catálogo de delitos, mientras que en otras leyes ordinarias se consignan hipótesis delictivas, por eso deberá actuarse atento a lo preceptuado en el artículo 6o., primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal, que reza al tenor siguiente:

"Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro Primero del presente Código y, en su caso, los conducentes del libro Segundo."⁵⁶

El hecho de que en la Ley Forestal se incluyan un delito, no implica que este cuerpo normativo excluya la aplicación del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Material del Fuero Federal, sino que por el contrario se complementan: En el caso de que una misma conducta estuviera regulada por disposiciones de ambas leyes, aplicando el principio de especialidad, deberá observarse la ley específica, en este caso la Ley Forestal.

CAPITULO I
DE LAS VISITAS DE INSPECCION Y AUDITORIAS
TECNICAS

56 Idem.

Uno de los medio inmediatos para alcanzar las finalidades de la Ley Forestal, son las visitas de inspección, cuya existencia se justifica, porque tienen por objeto constatar el acatamiento o desobediencia de las disposiciones administrativas.

ARTICULO 44. El personal autorizado de la Secretaría realizará visitas de inspección o auditorias técnicas en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad, con el objeto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Secretaría de Desarrollo Socia, a través de la Procuraduria Federal de Protección al Ambiente. Asimismo, podrá inspeccionar los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales para verificar que éstas procedan de terrenos para los cuales se haya autorizado el aprovechamiento de recursos forestales maderables.

Dicho personal, deberá contar con la identificación vigente y orden escrita de la autoridad competente, en la que se precisará el lugar de la diligencia, el objeto de la misma y las disposiciones legales que la fundamenten.

Los propietarios y poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal y los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, deberán dar facilidades al personal autorizado de la Secretaría, para el desarrollo de sus funciones; en caso contrario, se aplicarán las medidas de seguridad y sanciones conforme a la legislación aplicable.

La visita de inspección forestal es un acto de autoridad, cuya finalidad es comprobar integramente el cumplimiento de las obligaciones que la norma jurídica impone a los propietarios, poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal y los

titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación; en síntesis, es verificar la observancia de lo dispuesto en la Ley Forestal.

Es más apropiado referirse a visita de inspección forestal, no así a "auditoría técnica", porque esa última actividad está comprendida en la visita.

Como se trata de garantías, es de capital importancia al practicar toda visita de inspección que el inspector se identifique y muestre la orden escrita, misma que habrá de ser totalmente fundada y motivada y al realizar el acto de circunscribirse quien lo realice a lo estrictamente especificado en dicha orden.

El legislador, omitió hacer referencia a la motivación de la orden; sin embargo, y a pesar de ello, debe de motivarse, por el servidor competente.

Con relación a los requisitos que deben estar satisfechos para realizar una visita de inspección domiciliaria, los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han manifestado:

"VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER".- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la MATERIA no es óbice de lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las ordenes de visita expedida para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural,..." sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las ordenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 193-198.R.F. 37/84. Regalos Encanto, S.A., Unanimidad de 4 votos.- Vols.193-198 R.F. 18/84. Jorge Matuk Rady Unanimidad de 4 votos.- Vols. 193-198 R.F. 65/83 Leopoldo González Orejas., Unanimidad de 4 votos.- Vols. 193-198. R.F. 29/84. Pedro Espina Cruz. 5 votos.- ols. 193-198. R.F. 76/84 Juan Ley Zazueta.- Unanimidad de 4 votos".⁵⁷

La fundamentación jurídica es la mención de los preceptos jurídicos que se invoquen. Los ministros integrantes de la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que en seguida transcribo, precisan los requisitos de fundamentación:

"FUNDAMENTACION DE ACTOS DE AUTORIDAD.- Cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede

⁵⁷ Jurisprudencia. LeyLex. Ediciones Legislativas de Consulta Especializada S.A. de C.V. 1917-1994. p. 814.

ser molestado en su persona, sigo en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funda y motiva la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apaguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades pues esto ni remotamente constituiría, garantía para el particular, por lo contrario, lo que dicho artículo es está exigiendo es que se citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus preveidos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, tanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley

Volumen 89, Tercera Parte, p. 35.- Revisión Fiscal 45/74, Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro, 7 de agosto de 1975.⁵⁸

La motivación de la causa legal del procedimiento, no significa que la situación jurídica concreta de una persona, corresponda precisamente a la hipótesis prevista en forma abstracta en la ley que fundamenta el acto y consiste en la exposición de las razones, causas inmediatas y circunstancias especiales, que tuvo la autoridad para decidir.

Un concepto de motivación esta expresado en ejecutoria dictada por los ministros de la sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE LA.- La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto

⁵⁸ Ibidem p. 1790.

arbitrario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto el cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. LXXXVI, p.44, 4, 362/59 Pfizer de México, S.A., 5 votos.⁵⁹

La fundamentación y motivación de los actos de autoridad, deben satisfacerse plenamente; una y otra deben concurrir para que el acto administrativo esté requisitado y sus efectos sean plenos.

La orden de visita de inspección domiciliaria, adquiere forma a través de la escritura, porque la forma equivale a la conformación, a la estructura, a la determinación externa de la materia, al modo en que un acto se manifiesta.

La forma en este caso es idónea para que el gobernado se entere fehacientemente del contenido de la resolución administrativa, de los preceptos legales en que se fundamenta sin perjuicio de identificar al servidor público de la Administración Pública que realiza la inspección.

⁵⁹ Ibidem p. 1569

CAPITULO II
DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

ARTICULO 45. La Secretaría impondrá multa por el equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción:

I. A quien teniendo obligación de hacerlo, no prevenga o combata los incendios forestales o las plagas o enfermedades que afecten a la vegetación forestal, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría:

Aquí se prevé un caso típico de omisión impropia o de comisión por omisión. Para que pueda darse la hipótesis prevista no basta la abstención de aquello a que se está obligado, se requiere también que se produzca el resultado material; sin embargo, no fue correcto que el legislador, delegue al titular del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca sus propias funciones en una materia tan delicada y trascendente como la tipificación de infracciones por conductas de acción u omisión o de comisión por omisión.

II. Al que en terrenos forestales establezca cultivos agrícolas, encerraderos de ganado o labores de pastoreo o de otra índole, sin apego a las disposiciones contenidas en el programa de manejo autorizado: y

Lo previsto en esta fracción es una conducta que implica necesariamente una acción. Acción, es un movimiento corporal, conciente y motivado, productor de un resultado prohibido en la ley.

La conducta prevista corresponde a una hipótesis legal alternativamente formada, de formulación amplia al considerar diversas formas de ejecución, de resultado material, al producir una mutación en las condiciones de los terrenos forestales, por verificarse un cambio de destino en cuanto a su conservación, protección o aprovechamiento.

III. Al que incumpla con la obligación de dar los avisos o solicitar las inscripciones registrales, previstos en la presente ley.

En este caso, la infracción se consuma por el incumplimiento de los sujetos en quienes recaiga la obligación de dar los avisos o solicitar las inscripciones registrales, previstas en la Ley Forestal.

La infracción tipificada es de omisión propia o de omisión simple, porque para que se manifiesten las consecuencias previstas no se requiere de la producción del resultado material.

ARTICULO 46. La Secretaría impondrá multa por el equivalente de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción:

Consideramos injusto que sea conforme al salario mínimo del Distrito Federal, porque muchas entidades

federativas, el salario mínimo es más bajo y esto quebranta el principio de generalidad de la ley. A mayor abundamiento, al indicarse un margen tan amplio para la imposición de la multa queda al libre albedrío del funcionario determinar el monto de la misma, esto sin perjuicio de lo señalado en el artículo 49, de esta Ley, puesto que, en la práctica, no se toman en cuenta las condiciones económicas del infractor; o bien, es difícil determinarlas.

I. A quien ejecute aprovechamientos forestales en contravención a las disposiciones contenidas en el programa de manejo autorizado;

II. Al que viole las disposiciones contenidas en los decretos por los que se establezcan reservas y zonas forestales, parques nacionales y vedas;

III. Al que, en desacato de mandato legítimo de la Secretaría, se rehuse a prevenir o combatir los incendios forestales o las plagas o enfermedades que afecten la vegetación forestal;

Estimamos prudente hablar de orden y más no de mandato, ya que éste podría referirse a un tipo de contrato en el que intervienen o participan dos personas y manifiestan su voluntad o consentimiento para realizarlo.

IV. Al que por imprudencia provoque incendios en terrenos forestales, así como al propietario o poseedor de terrenos afectados por un incendio o a los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables forestación o reforestación sobre dichos terrenos, que no den el aviso a que se refiere el artículo 29 de esta ley;

Adviértase que, atento al contenido de esta fracción y de la VI, al mismo tiempo se está sancionando una conducta o hecho doloso con uno culposo, incurriéndose con ello en una seria contradicción, motivo por el cual es urgente una rectificación de este proceder, porque se llega al extremo de afirmar que algo es al unisono cuando no puede ser. Más grave es que se aplique la misma sanción para una y otra conducta sin valorar las diferencias que entre ambas existen.

V. Al que extraiga suelo en contravención a las normas aplicables o realice cualquier acción que comprometa la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales:

En cuanto a esta fracción, al señalar: "...realice cualquier acción que comprometa la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales", el legislador está refiriéndose en términos vagos y generales, porque en primer lugar, no determina la conducta o hecho a sancionar, y en segundo, es muy difícil acreditar que la misma compromete la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales.

Finalmente, se debió señalar: en todo caso, al que extraiga tierra, mantilla, humus, etc., que en esa forma

dañe el suelo, ya que al extraerse dichos elementos, dejaría de llamarse en la forma indicada.

VI. Al que intencionalmente y sin observar las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría, provoque incendios en terrenos forestales:

Este contenido, no tiene razón de ser; el legislador pudo haberlo incluido en la fracción IV, en todo caso, sería: al que no cumpla con los métodos y formas en que se puede hacer uso del fuego, atento a lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas.

VII. A quien falsifique la documentación o las marcas a que hace referencia el artículo 20 de esta ley, para amparar el transporte y almacenaje de materias primas forestales maderables:

Aquí se incurre en grave error, al considerar como infracción una conducta que de conformidad con las disposiciones en materia penal constituye un delito (artículo 241, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal).

VIII. Al que sin autorización realice cambios de uso de suelo en terrenos forestales:

El legislador omite la cantidad o superficie, o ¿Será lo mismo cambiar de uso suelo una superficie de una hectárea que una superficie de 100 hectáreas?

En la fracción II, del artículo anterior, ya se hace referencia a cambio de uso del suelo.

IX. Al que incumpla las disposiciones contenidas en los artículos 11, 20 y 22 de esta ley; y

En esta fracción, no se marcan parámetros en cuanto a cantidades de materias primas forestales, que proporcionen un margen adecuado a la autoridad para que pueda imponer la sanción; asimismo, no se señala ninguna sanción para el caso de productos forestales, sino única y exclusivamente para materias primas forestales. En todo caso, deben entenderse estas últimas, como aquéllas que no han sufrido ningún proceso de transformación industrial.

X. Al que se apodera ilícitamente de la documentación o de los marcadores autorizados por la Secretaría, para amparar el transporte y almacenamiento de materias primas forestales maderables.

En esta hipótesis, se trata de una verdadera conducta delictiva: el robo, mismo que es un presupuesto para que, con los documentos, objeto sobre el que recae su apoderamiento ilícito y de los marcadores, se pueda amparar

el transporte, al igual que el almacenamiento de las materias primas forestales maderables.

¿Y si la conducta a que se refiere, es para el transporte o almacenamiento de materias primas forestales no maderables?, ¿Será infracción?

¿No tiene una íntima relación, las fracciones I y II, del artículo inmediato anterior, con las fracciones III y VIII, de este precepto?

Estimamos que, casi pudieran ser iguales, la única diferencia, es en el primer caso, debe haber un "mandato legítimo", y en el segundo, en ambas hipótesis se trata de terrenos forestales, pero en una de ellas, en la fracción II, del artículo 45, se dice que debe existir un programa de manejo.

Respecto al contenido de las fracciones VI, VII y X, éste es encuadrable en las hipótesis previstas en los artículos 397, fracción V, 241, fracción III y 367, del Código Penal multicitado, por lo cual es improcedente que se sancionen administrativamente. Todo esto sin omitir la parte de ubicación de estas conductas o hechos en el título cuarto capítulo Tercero de esta Ley.

ARTICULO 47. Se aplicará el doble de las multas previstas en este capítulo, a los reincidentes de las infracciones señaladas en el mismo.

En el Código Penal citado, se indica a la letra:

"Hay reincidencia: siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier Tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fundadas en la ley..." (artículo 20).⁶⁰

ARTICULO 48. Son responsables solidarios de las infracciones, quienes intervienen en su preparación o realización.

Se hace mención a la responsabilidad solidaria, prescindiendo de su verdadero alcance y esto condujo al error de fincarla en quienes intervienen, de alguna manera, no en la preparación o realización de conductas, sino en la ideación, resolución, preparación y ejecución.

Se omite hacer referencia al grado de participación, sin tener en cuenta que para sancionarla no es suficiente intervenir, omitiendo la forma de la misma, sino que debe precisarse el grado.

Desde siempre, se ha afirmado que son responsables

60 Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, Ob. cit. p. 7.

de los delitos todos aquellos que, de alguna manera intervienen; empero, en cuanto a las formas de participación esto no se conoce con ese calificativo; en tal caso, si se quiere llamar responsable solidario al que interviene en su preparación o realización, esto es convencional y, naturalmente profano, con relación a la terminología técnica y jurídica.

ARTICULO 49. La Secretaría, al imponer una sanción, la fundará y motivará, tomando en cuenta para su calificación, las condiciones económicas del infractor y el tipo, localización y cantidad del recurso dañado.

La Secretaría de Desarrollo Social coadyuvará con la Secretaría, en la detección y denuncia de las infracciones señaladas en este capítulo.

En este precepto, se hace referencia a la individualización de las sanciones. El servidor público competente de la Secretaría mencionada, al imponer una sanción, fundará y motivará, no la sanción sino la resolución en la que se imponga ésta, y habrá de considerar para su calificación las condiciones económicas del infractor, así como en todo caso, el daño causado en el recurso forestal.

ARTICULO 50. Procede la suspensión total o parcial de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, por el incumplimiento, imputable a su titular, de las obligaciones señaladas en el programa de manejo autorizado cuando se comprometa la biodiversidad de la zona así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos en cuestión.

La falta de cumplimiento a una obligación, provoca una sanción aunque distinta al tipo de sanciones impuestas por falta de acatamiento o violación a normas de carácter administrativo.

Hubiera sido mas acertado, que en el artículo, en donde se trata lo referente al aprovechamiento de recursos forestales maderables, etc., se hubiese establecido, cuando procede la suspensión de la autorización.

Sobre los recursos forestales no maderables, se guarda silencio, nada se dice al respecto; pareciera ser que el legislador consideró que esto debería ser objeto de las normas oficiales mexicanas, delegando sus funciones a los integrantes del poder ejecutivo. ¿Si esto fuese así, será correcto lo segundo? ¿Quién ordenará la suspensión, ya sea total o parcial, de la autorización?

Independientemente de que nada se agrega, como ya lo hicimos notar, también es el funcionario competente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el que dictará la suspensión, ahora total o bien parcial.

Como en este precepto, se da la impresión de una actuación dictatorial, se omitió señalar que la suspensión tendrá lugar también en cumplimiento de un mandato judicial, caso en el que procede la suspensión, aunque aquí no esté previsto y pueda pensarse que la única autoridad competente para ordenarla es el servidor público de la citada Dependencia.

ARTICULO 51. En caso de incumplimiento de las obligaciones señaladas en la autorización correspondiente, la Secretaría podrá, de existir causa justificada, conceder, a petición del interesado, un plazo para que las cumpla. Si transcurrido el plazo no se ha dado cumplimiento, la Secretaría podrá realizar los trabajos respectivos, con cargo al obligado. El costo de los trabajos tendrá el carácter de crédito fiscal.

Son contradictorios los supuestos jurídicos previstos en los artículos 50 y 51, porque el primero establece la inmediata suspensión, parcial o total, y el segundo fija otras alternativas.

Esta primera parte del precepto, y el texto del artículo anterior, podrían reducirse a uno solo, señalar que: si transcurrido el plazo para el cumplimiento de las obligaciones en las que se fue omiso, no se llevan a cabo, el personal de la Secretaría, podrá realizar los trabajos respectivos, con cargo al obligado.

Para esta hipótesis, también se incurre en el grave error de no cumplir con lo referente a la garantía de audiencia y su consecuencia directa es que se piense en lo dictatorial de este precepto.

Por último, se afirma: el costo de los trabajos que lleve a cabo el personal de la Secretaría tendrá el carácter de crédito fiscal.

¿No será necesario un procedimiento, por simple que éste sea, para que sin necesidad de mayor injerencia de autoridades hacendarias, se proporcione la documentación al interesado y éste simplemente se presente a pagar, si es ese su deseo?, de lo contrario, habrá de iniciarse el procedimiento correspondiente, con cargo al propio deudor, y como la realidad acusa, sin previo requerimiento de pago, independientemente de que así debiera ser.

ARTICULO 52. Procede la revocación de la autorización del aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación por la persistencia de la causa que haya motivado su suspensión, en los términos que marca el artículo 50.

La revocación, no ha sido considerada, propiamente, como una sanción, sino que es la consecuencia de la falta de cumplimiento a la obligación misma, según se haya hecho constar en la autorización otorgada; por ende, puede ser

que proceda la revocación por falta de cumplimiento a una, entre otras de las obligaciones, sin que haya persistencia, porque para invocar la revocación, necesariamente, habrá de acudir al contenido que se fijó en la autorización, pues si nada se advirtió al respecto, será indebida la revocación.

Todas estas cuestiones mal ubicadas, dentro de este capítulo, debieron haberse tratado en el capítulo referente al aprovechamiento de los recursos forestales.

Es importante hacer notar que se omitió establecer lo relativo a la extinción de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales, forestación o reforestación.

Las figuras, suspensión y revocación, no son sinónimos de extinción, ni contemplan los supuestos por los que se da ésta; en cambio en la Ley Forestal, abrogada, con todo acierto se establece en el artículo 59, las causas de extinción de los permisos de aprovechamientos.

En efecto, el vencimiento de la vigencia de la autorización, el deceso de la persona física o la disolución de la persona moral, la caducidad y la revocación misma, son hipótesis que encuadran perfectamente

como causales o causas para extinguir las autorizaciones citadas.

ARTICULO 53. La Secretaría hará la inscripción de suspensión o revocación correspondiente, en el Registro Forestal Nacional.

Semejante obligación es improcedente, porque la inscripción de la autorización se presupone para que bajo ese supuesto la suspensión o la revocación procedan y consten también en el registro, igual que las anotaciones relacionadas con la inscripción antes indicada, para que la revocación también quede inscrita.

No es posible dejar de señalar que, la anotación en el Registro Forestal Nacional, es imprudente que se lleve a cabo en la forma que en este precepto se indica, porque lo menos que se puede hacer es esperar a la substanciación del medio impugnatorio que se interponga, y luego, si esto es procedente, ordenar se realice la anotación mencionada.

ARTICULO 54. A quienes se hubiere impuesto una alguna multa o se les suspenda o revoque una autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, podrán interponer recurso de revocación. El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido a la Secretaría, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose a los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

No es posible dejar de advertir que lo referente a recursos da la impresión de que fue ubicado a última hora; quizá, alguien advirtió que no se había incluido ningún recurso, y por ello lo referente a esta cuestión se advierte, aunque confundido entre otros preceptos.

Lo que aquí en este precepto se señala, debió de haberse establecido bajo el título de: recursos o medios de impugnación.

Al único recurso a que se hace referencia es la revocación. Al respecto, fijese la atención en que la revocación, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, no solo es un recurso, sino también una consecuencia para dejar sin efecto, por el servidor público competente la autorización de aprovechamiento de recursos forestales etc., de tal manera que como medio impugnatorio se traduce en acudir al superior jerárquico de quien impuso la sanción

para que esta, substanciado el procedimiento respectivo, confirme, modifique o revoque la resolución.

La "revocación" es un recurso ordinario del que se dispone para inconformarse contra resoluciones respecto de las cuales no procede la apelación y tiene por objeto que la autoridad que la dictó en su caso la modifique o la deje sin efecto y la substituya por otra.

El objeto del recurso de revocación, no es revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada; el objeto, es precisamente la resolución en contra de la cual se inconforma el impugnante.

El fin o la finalidad perseguida por el legislador, es dado el caso y de acuerdo con los elementos existentes, revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida, porque con absoluta seguridad no existe ningún recurrente que interponga el recurso para que se le confirme la sanción; lo hará para que se deje sin efecto o en última instancia, se modifique en algún orden, de acuerdo con los agravios presentados, pero nunca, como ya se indica, con esa finalidad.

El recurso en cuestión procede también en contra de los actos que suspenden o revocan la autorización de aprovechamiento por lo que, al revocarse la autorización se podrá recurrir o hacer uso de otra revocación, por lo cual habrá de revocarse , si eso es así, lo revocado.

Cuestiones de primerísima importancia como el término "para la interposición del recurso", se dice que es objeto del reglamento al igual que otros aspectos esenciales como la persona o personas facultadas para interponerlo.

Adicionalmente se establece que en el reglamento respectivo, se señalarán los demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso, y a pesar de ello, en renglones posteriores se expresa que dicho trámite se haga por escrito, que este dirigido al Secretario, en el se indique el nombre y domicilio del recurrente, los agravios y que se acompañen los elementos de prueba necesarios y las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si antes se dijo que en el reglamento se fijarían los requisitos para que se lleve a cabo el trámite y

substanciación del recurso, ¿Qué otros más podrán señalarse y que sean trascendentes?

Respecto a los fallos que se dicten, "contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución...".

Los fallos habrán de referirse a los agravios del recurrente, mismos que serán estudiados y valorados, atendiendo también para esos fines al material probatorio.

No solamente son los fundamentos legales sino también la motivación lo que juntamente con lo otro, le imprimirán la fuerza que requiere una resolución de esa naturaleza.

Se dice, por último: "Si se recurre la imposición de una multa se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales".

La primer parte de esto y la segunda, son incongruentes. Por una parte se afirma que se suspende el cobro hasta que resuelva el recurso pero se condiciona a que se garantice su pago.

¿Significa esto, que el legislador está prejuzgando que necesariamente tendrá que pagarse?, ¿Significa que el recurso se incluyó para no violar garantías o derechos humanos?

El Código Fiscal de la Federación se instituye la necesidad de garantizar el interés fiscal y que por ello se haya establecido que se garantice el pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales; empero, la incongruencia anotada no la invalida porque antes que el interés fiscal están los derechos humanos.

ARTICULO 55. Las sanciones que se señalan en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad penal que resulte.

¿Cuál responsabilidad penal?, si a final de cuentas solamente se tipifica un delito en el artículo 58, de esta Ley.

¿Será que no se tuvo plena seguridad en torno a lo que aquí se legisló y que estas mismas conductas encuadran dentro de la descripción típica que para diversos casos señaló el legislador en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y que es de aplicación federal en los ordenes respectivos?

Por otra parte, ¿qué no hubo la precaución de consultar el Código Penal citado, para así no crear figuras jurídicas que en dicho ordenamiento son delitos y que aquí, en cambio, se castigan administrativamente con multa, a pesar de que la sanción pecuniaria se traduce en el pago de aquélla y en la reparación del daño y aparte de ello el responsable se hace también acreedor de una pena de prisión?

Lo dispuesto en este precepto es intrascendente, porque aunque no se expresase o se hiciese referencia a lo que se dice en su contenido, la responsabilidad penal jamás ha estado condicionada a la aplicación de una multa proveniente de una autoridad administrativa.

Sería aconsejable que nada se dijese al respecto y por lo tanto se suprimiese dicho artículo.

ARTICULO 56. La Secretaría estará facultada para clausurar los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales cuando a pesar de que los responsables hayan sido sancionados conforme a la fracción III del artículo 45 por no haber solicitado la inscripción de éstos en el Registro Forestal Nacional, transcurran quince días contados a partir de la fecha en que se haya aplicado la sanción sin que se haya solicitado dicha inscripción.

Clausurar, significa "cerrar, poner fin a las tareas de una corporación o a los negocios de un establecimiento.⁶¹

La clausura es un acto por medio del cual se castiga la infracción de las leyes administrativas, mediante el ejercicio de la coacción por parte del servidor público competente al establecer el cierre de un lugar.

La clausura tiene el carácter de definitividad no obstante suele confundirse, con la suspensión temporal, situación ésta que explica múltiples errores.

El término de quince días, debe entenderse que son naturales; empero, es criticable la falta de uniformidad en cuanto al tratamiento de los términos, porque este es el único artículo que no se refiere específicamente a días hábiles.

No escapa a mi atención, el hecho de que en este artículo no se alude a la garantía de audiencia.

⁶¹ Diccionario Ilustrado de la Lengua, Ed. Telde, Barcelona, España, 1a. ed., 1986, p. 231.

A pesar de que la clausura es un acto de privación de un derecho, el funcionario administrativo está obligado a respetarlo y, en caso contrario, se actualiza una violación flagrante a garantías contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO III DE LOS DELITOS

En este rubro el legislador se expresó en plural, a pesar de que dentro del capítulo respectivo, únicamente se incluye una conducta que se considera delictuosa.

ARTICULO 57. La Secretaría y, en su caso, la Secretaría de Desarrollo Social, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán coadyuvar con el Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones en materia de delitos forestales.

Coadyuvar, significa: "contribuir, asietir o ayudar a la consecución de alguna cosa".⁶²

En el artículo 141, del Código Federal de Procedimientos Penales, se lee a la letra:

"La persona ofendida por el delito no es parte en

⁶² Ibidem, p. 234.

el proceso penal, pero podrá coadyuvar con el Ministerio Público, proporcionado al juzgador por conducto de éste o directamente, todos los elementos que tenga y que conduzcan a comprobar la procedencia y monto de la reparación del daño y perjuicio".⁶³

El Ministerio Público es:

"Una función a cargo del estado que tiene por objeto la investigación de los delitos, al ejercicio de la acción penal y otros actos de tutela social."⁶⁴

Este precepto está notoriamente mal redactado, porque las Secretarías de Estado, como órganos de la administración pública federal centralizada, no pueden ser considerados, técnicamente, coadyuvantes del Ministerio Público, por no tener el carácter de personas ofendidas, pues como es sabido, carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propio: en todo caso, la ofendida sería la federación.

Si el Estado es la persona ofendida, entonces sí podrá actuar como coadyuvante del agente del ministerio público, en materia de delitos forestales a través del Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

63 Código Federal de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa. 25a. edición. México 1991. p.148

64 Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 13a. ed. México, Porrúa, 1992, (724pp), p. 89

Adviértase que, ningún sentido tiene, en este caso, la coadyuvancia, porque como ha quedado expresado, la tendencia del legislador fue sancionar las infracciones con pena preferentemente pecunaria, pero refiriéndose exclusivamente a ésta y soslayando la reparación del daño.

La actividad del coadyuvante del agente del Ministerio Público, tiene como finalidad proporcionar al juzgador todos los elementos probatorios conducentes a comprobar la procedencia y monto de la reparación del daño, es ocioso encomendar esa función a los secretarios mencionados.

Esta Ley es omisa respecto a las bases que servirán para la cuantificación de la reparación mencionada; además si se pretendió insinuar que en el Código Penal citado puedan considerarse determinados tipos penales como delitos forestales, y estos son perseguibles de oficio y no por querrela, se diga o no en esta Ley.

ARTICULO 58. A quien transporte, comercie o transforme madera en rollo procedente de aprovechamientos para los cuales no se haya autorizado un programa de manejo, se impondrá pena de tres meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa el delito.

Por lo indicado en este precepto, el tipo penal está integrado por los siguientes elementos:

a). La acción de transportar madera es decir, trasladar una cosa de un lugar a otro.

b). Comerciar madera, comprarla o venderla con fines de lucro.

c). Transformar madera, esto se traduce en la acción directa e inmediata de producir una mutación de la madera en rollo.

ch). La madera debe proceder de aprovechamientos sin un programa autorizado de manejo.

Partiendo de estos elementos, habrá tipicidad de la conducta, si ésta se adecúa a cada uno de los elementos a que se refiere el legislador.

Es muy importante que se den todos, porque si falta alguno, cualquiera que sea habrá una atipicidad de la conducta y en consecuencia, no habrá delito.

Figuras tan peculiares como ésta y algunas otras, consideradas en diversos ordenamientos como delitos, son los que de mucho tiempo a la fecha, algunos denominan o los califican como especiales, para así distinguirlos de los que están incluidos en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

El único caso previsto como delictuoso en esta Ley, se sanciona con una pena de tres meses a cinco años de prisión, y como la semisuma o sea el término medio aritmético no excede de cinco años, procede la libertad caucional.

Bajo estas premisas, seguramente hubiera sido mejor que también esto se sancionara con multa, porque, transportar, comerciar o transformar la madera en rollo, como no se fija cantidad, puede ser desde un "pequeño rollo" hasta una gran cantidad de dicha madera, razón por la que es inequitativo imponer la misma pena de prisión o la misma multa, al que transporta o comercia un cantidad insignificante, que a la de aquél que lo hace con volúmenes considerables.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La entrada en vigor de la ley, significa que a partir del día señalado, es aplicable a la materia que regula; por ende, su observancia es obligatoria en todo el territorio nacional.

En el artículo 4o., del Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se indica:

"Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".⁶⁵

La publicación de la ley, en el Diario Oficial de la Federación, tiene como fundamento legal lo establecido en el artículo 3, fracción I, de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 3o.- Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

65 Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, Ob. Cit. p. 42.

I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión".⁶⁶

SEGUNDO. Se abroga la Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de 1986, así como todas las demás disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley.

En este precepto, se hace referencia al término abrogar, mismo que significa: abolir, o revocar.⁶⁷ En otras palabras, abrogar es dejar sin efectos jurídicos y sin vigor un cuerpo normativo.

A este respecto, adviértase que la abrogación de la Ley no impide que la misma surta ciertos efectos jurídicos transitorios, como se verá mas adelante; además, se abrogan las demás disposiciones que se opongan a lo previsto en esta Ley.

Importa destacar que, el legislador se refiere a todas las disposiciones jurídicas contenidas en otras leyes, reglamentos y demás ordenamientos y disposiciones aplicables.

TERCERO. En tanto se expida el reglamento de la presente ley, seguirá aplicándose, en lo que no la contravenga, el de la ley abrogada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de 1986.

⁶⁶ Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, Op. Cit. p. 928
⁶⁷ Diccionario de la Lengua Española, Ob. cit p. 8.

Se indica en este artículo que, en tanto se expidiera el reglamento de esta ley, seguiría aplicándose el de la ley abrogada, en lo que no la contraviniera; sin embargo, algunas disposiciones contenidas en el reglamento de la ley abrogada, no coincidían o no eran congruentes en cuanto a su regulación, a los preceptos de la Ley Forestal, vigente, razón por la cual existió un vacío o laguna de la ley en tales materias.

CUARTO. Los permisos de aprovechamiento otorgados bajo la vigencia de la ley que se abroga, continuarán teniendo validez, sin perjuicio de que su titular solicite se ajusten a las prescripciones contenidas en la presente ley.

En esta disposición, se respeta la garantía de irretroactividad, prevista en el artículo 14, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El legislador omitió dar autorizaciones de aprovechamientos forestales maderables.

Asimismo, existe una seria omisión respecto a las concesiones de servicios técnicos forestales otorgados durante la vigencia de la ley ahora abrogada.

En el lapso comprendido entre la fecha en que entró en vigor esta ley y la fecha límite en que habrá de entrar en funciones el personal del Registro Forestal Nacional; es decir, existe un período de 8 meses en que seguramente existió nuevas autorizaciones del programa de manejo para ese lapso de aprovechamiento y para las cuales no se indica la obligación de notificarlo a los funcionarios competentes de la citada Secretaría.

QUINTO. El Registro Forestal Nacional deberá entrar en funciones en un plazo que no exceda de ocho meses, contando a partir de que entre en vigor la presente ley.

En este artículo, transitorio, debió decirse que: en un plazo que no exceda de ocho meses, contados a partir de que entre en vigor la presente ley, se habrá elaborado y aprobado el Reglamento del Registro Forestal Nacional, para que así, principien a ejercer sus funciones el o los servidores públicos a quienes se encomiende esa tarea.

SEXTO. Las organizaciones y técnicos que presten servicios técnicos forestales, así como los responsables de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, deberán solicitar la inscripción de los mismos en el Registro Forestal Nacional, en un plazo de tres meses, contado a partir de que éste inicie sus funciones. En tanto inicia sus funciones el Registro, quien pretenda instalar un centro de almacenamiento o transformación deberá notificarlo a la Secretaría.

En la parte final, de este artículo, se señala la obligación, para quienes pretendan instalar un centro de almacenamiento o transformación, de notificarlo a los funcionarios competentes de la Secretaría, en tanto inicie sus funciones el personal del Registro Forestal Nacional; sin embargo, es omiso, porque no señala esta misma obligación para quienes prestan los servicios técnicos forestales.

SEPTIMO. La Secretaría deberá poner en operación el sistema de marcado a que se refiere el artículo 20 de esta ley, en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de que entre en vigor la presente ley.

En tanto se pone en operación dicho sistema de marcado, se deberá continuar utilizando la documentación para el transporte de madera en rollo previsto en la ley que se abroga.

El sistema de marcado se refiere al conjunto de normas jurídicas que habrá de contener el Reglamento de esta ley y a las normas oficiales mexicanas, en donde se precisarán las características, bases y lineamientos para el uso y control de los marcadores; además, los servidores públicos de la Secretaría, deberán proveer lo necesario, en la esfera administrativa de su competencia, para autorizar los marcadores citados.

OCTAVO. La Ley que se abroga deberá continuar aplicándose por los delitos ejecutados durante su vigencia, a menos que los acusados manifiesten su voluntad de acogerse a la presente ley por considerarla más favorable.

En lo aquí dispuesto, también se respeta la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atento al contenido de este artículo la mayoría de los indiciados, procesados o acusados, por la comisión de delitos, previstos en la ley anterior, solicitarán acogerse a la ley vigente, toda vez que ya no contempla como delitos las diversas conductas que se tipificaban en la ley anterior, además de que reduce el mínimo de la sanción penal, de un año a tres meses.

Importa destacar que no es necesario la voluntad de los acusados para acogerse a la presente ley, por ser más favorable, sino que deberá ser la autoridad competente la que de oficio determine esta situación.

NOVENO. El consejo técnico consultivo nacional forestal, deberá constituirse en un plazo no mayor a cuatro meses, contado a partir de que entre en vigor la presente ley.

Por último, se advierte el lamentable error de omitir en los artículos transitorios, un precepto en el que se indique que la ley abrogada deberá continuar aplicándose en lo relativo a los expedientes en trámite.

CAPITULO TERCERO
DERECHO COMPARADO

En el caso del desarrollo del mundo, en su conjunto, el déficit de madera es mayor cada año. Los pronósticos para el final de este siglo, basados en las tendencias actuales, indican un déficit total de más de 900 millones de metros cúbicos de madera para el año 2000. Dicho de otro modo, se trata del equivalente en energía de 4 millones de barriles de petróleo por día como mínimo.

La FAO calcula que cada año desaparecen más de 11 millones de hectáreas de bosques tropicales. En gran parte, ello es consecuencia del desmonte de tierras para dedicárselas a fines agrícolas y de la corta de árboles para obtener madera.

La disminución de la faja de bosques tropicales puede producir efectos nocivos a largo plazo sobre el clima de nuestro planeta y es, por lo tanto, un motivo legítimo de preocupación para el mundo en su totalidad.

Los temores del mundo por el futuro de su patrimonio forestal debe tener una respuesta adecuada. Es cierto, pero no basta con señalarlo. Es preciso orientar el

futuro y no simplemente permitir que suceda. La responsabilidad debe ser compartida por todas las personas.

Para los países industriales, no es menor el peligro para sus bosques. Los efectos de las emisiones de materiales contaminantes, la fuerza calórica de las instalaciones y el tráfico de automotores han sido subestimados durante demasiado tiempo. En la actualidad los bosques de Europa se ven amenazados por la decadencia de árboles y bosques.

Se tiene que actuar ya, y rápidamente, y hacer cuanto podamos para reducir la emisión de contaminantes. Porque hay algo en lo que concuerdan los científicos: la causa principal de la enfermedad de los bosques es la contaminación del aire con todos los gases residuales que arrojamos.

Por lo tanto, los daños a los bosques nuevos pueden prevenirse sólo si reducimos radicalmente la emisión de los contaminantes del aire. Medidas forestales tales como: la fertilización, el cultivo de masas forestales vigorosas y resistentes son importantes, pero estas medidas sólo pueden disminuir el progreso de las enfermedades

forestales, pero no pueden impedir el daño que causa dicha emisión.

Estamos en un momento lleno de dificultades para el mundo forestal, que requiere una urgente reacción de personas e instituciones para ser capaces de responder a las nuevas demandas surgidas en los últimos tiempos.

En conclusión, es innegable que el mundo, y junto con él nuestro país, se han transformado en forma bastante vertiginosa y que la legislación forestal se ha quedado rezagada, por lo que es impostergable modernizar y actualizar nuestros ordenamientos jurídicos sobre la materia.

No cabe duda que si se compara con otras Legislaciones, la riqueza de conocimientos y experiencias, se ampliará a favor de nuestra Ley Forestal; es por esas razones que, hemos considerado pertinente estudiar cuatro legislaciones internacionales en materia forestal.

A) CANADA

En primer lugar, es pertinente aclarar que la Legislación Forestal Canadiense, se divide en Federal y Local, la primera consiste en actos establecidos por el Departamento Federal de Bosques, y estos a su vez en actos forestales, desarrollo forestal e investigación, regulación sobre la madera y el grueso de la misma.

De igual forma, cada uno de los Estados que conforman a Canadá, tienen su Legislación Forestal, la cual es la siguiente:

"Legislación de Alberta. Protección Ambiental de Alberta.

1) Actos y regulaciones forestales. 2) Desarrollo e Investigación. 3) Fondos. 4) Zonas de regulación para el control del fuego. 5) Regulación de áreas para la protección de los bosques. 6) Reservas forestales. 7) Regulación de explotaciones. 8) Desarrollo de planes para los fuegos por estación.

"Legislación de la Columbia Británica. Ministerio de Bosques.

1) Actos Forestales. 2) Guardabosques. 3) Campamentos contra el fuego. 4) Actos contra la prevención de incendios. 5) Regulación de regiones de bosques. 6) Regulación para los árboles de navidad. 7) Inspección de tierras. Montafismo. 8) Regulación para salvar troncos. 9) Árboles. 10) Silvicultura.

"Legislación de Manitoba.
Recursos Naturales de Manitoba.

1) Usos forestales. 2) Recursos transferibles. 3) Actos para Acuerdos. 4) Desarrollo de los recursos naturales. 5) Actos de herencia para el habitat de Manitoba. 6) Parques de Manitoba.

"Legislación de Nueva Brunswick.
Departamento de Recursos Naturales y Energía.

1) Actos para la prevención del fuego. 2) Productos forestales.

"Legislación de Newfoundland y Labrador.
Departamento Forestal y de Agricultura.

1) Regulación y actos contra los incendios forestales. 2) Manejo de las tierras forestales. 3) Clasificación del manejo de las tierras forestales. 4) Impuestos forestales. 5) Ordenes forestales.

"Legislación de Ontario.
Ministerio de Recursos Naturales.

1) Prevención de los incendios forestales. 2) Actos de control para las plagas de los árboles. 3) Actos forestales.

"Legislación de la Isla del Príncipe Eduardo.
Departamento de Energía y Bosques.

1) Actos para la administración de los bosques.

"Legislación de Québec.
Ministerio de Energía y Bosques.

1) Manejo de la madera por las compañías. 2) Actos al mérito forestal. 3) Actos forestales.

"Legislación de Saskatchewan
Recursos Naturales de Saskatchewan.

1) Actos forestales. 2) Parques de Saskatchewan.

"Legislación de Yukón.
Actos territoriales.

1) Protección forestal. 2) Regulación contra incendios forestales."⁶⁸

68 Canadian Environmental Directory 1993/94. 3a. Ed. Canadian Almanac and Directory Publishing Company Limited. pp. III-4 a III-26

Una vez precisado lo anterior, es importante señalar que la enmienda número 38, Elizabeth II, se refiere al desarrollo forestal y sus recursos, y dada su importancia la transcribiremos en una traducción libre, la cual menciona a la letra:

Resumen del Título.

1. Este acto lo realizará el Departamento de Bosques.

Interpretación.

2. En este Acto, se entenderá como:
"Ministerio", el Ministerio de Bosques;
"Desarrollo Sustentable", el medio para desarrollar y reunir lo necesario para el presente y el compromiso para capacitar a las futuras generaciones.

Departamento de Bosques.

3. (1) Por este medio se establece que el Departamento, del Gobierno de Canadá, denominado el Departamento de Bosques, dependiente del Ministerio de Bosques, el cual nombrará una Comisión, bajo la audiencia del Magno Precinto.

(2) El Ministerio tendrá bajo su cargo la administración y dirección del Departamento de Bosques durante su duración oficial.

4. El Gobernador del Consejo hará la elección para convocar a los Diputados del Ministerio de Bosques, los cuales tomarán posesión oficial durante su gestión.

Poderes, Derechos y Funciones del Ministerio.

5. Los poderes, derechos y funciones del Ministerio incluirá todos las materias de la jurisdicción del Parlamento, y no por otras asignadas en otras leyes a cualquier departamento, o agencia del Gobierno de Canadá.

6. En ejercicio de los poderes y cumpliendo con los derechos y funciones asignados al Ministerio por la sección 5, el Ministerio podrá:

(a) Coordinar el desarrollo e implementación del plan de acción para los bosques y sus recursos, y los programas y prácticas establecidas por los estudios del plan de acción;

(b) Ayudar al desarrollo de la ciencia y tecnología de Canadá, así como también al manejo de los bosques;

(c) Fomentar el desarrollo y aplicación de las normas y códigos en el manejo de los bosques;

(d) Observar el manejo integral y el desarrollo sustentable de los recursos forestales de Canadá; e

(e) Procurar el mejoramiento de utilización de los recursos forestales de Canadá y la competitividad del sector forestal Canadiense, respecto al ámbito nacional e internacional.

7. En ejercicio de los poderes y cumpliendo los derechos y funciones asignados al Ministerio por la Sección 5, el Ministerio podrá

(a) Promover la cooperación, en relación con los recursos forestales de Canadá, con los Gobernadores de las Provincias y con los Directores de las Organizaciones de Canadá, y participar en la promoción de la mencionada cooperación con los Gobernantes de otros países y organizaciones internacionales;

(b) Reunir, compilar, analizar, coordinar y promover la información respecto a la ciencia, tecnología, industria y actividades relativas al desarrollo de los recursos forestales de Canadá; e

(c) Mejorar el medio ambiente, en beneficio derivado de los bosques de Canadá.

8. El Ministerio, con la aprobación del Gobernador del Consejo, podrá notificar el establecimiento de comités con asistencia del Ministerio fijando la remuneración y expidiendo el pago de los miembros de los comités ya establecidos.

9. El Ministerio, con aprobación del Gobernador del Consejo, podrá suscribir Decretos o Acuerdos con cualquier persona, cuerpo gubernamental respecto a cualquier materia relativa a los poderes, derechos y funciones del Ministerio.

18. Las Secciones 5 y 6 deben decir y sustituirse con el siguiente párrafo:

5. Sujeto a cualquiera de las regulaciones hechas bajo la sección 6, el Ministerio realizará, la inclusión de tierras para áreas experimentales forestales o bien con respecto con cuál Ministerio asumirá la responsabilidad bajo el párrafo 3(1)(e), dichos actos y los trabajos de utilidad positiva; el Ministerio considerando necesario para los recursos forestales y bosques, protección y manejo, incluida la disposición de la madera y pasto y conceder los derechos de la producción natural de los bosques.

6. El Gobernador del Consejo realizará las regulaciones para la protección, cuidado y administración de las tierras, en las áreas experimentales forestales y tierras con respecto a cualquier Ministerio asumirá la responsabilidad bajo el párrafo 3(1)(e), incluida las regulaciones respecto a

(a) El corte, remoción y disposición de la madera, el establecimiento y uso de las reservas, líneas de transmisión, comunicación y cualquier otro uso para las tierras y concesión de los permisos de arrendamiento;

(b) La protección de la flora y fauna;

(c) La prevención y extingüimiento de los incendios;

(d) La regulación y prohibición del tráfico, la transportación, los negocios y otras actividades; la reducción y prevención de molestias;

(e) La remoción y exclusión de las infracciones y la omisión de las personas para cumplir con las regulaciones; e

(f) La prevención de violaciones por parte de los propietarios, la mutilación o destrucción de los árboles y la destrucción o daño por las construcciones, materiales o el uso de noticias en conexión con la administración o manejo de aquellas tierras.

Entrada en vigor.

25. Este acto entrará en vigor el día que señale la orden del Gobernador del Consejo.⁶⁹

Otra enmienda, que es importante observar, es la referente al desarrollo e investigación forestal la cual dice a la letra, de igual forma en traducción libre:

"Capítulo F-30

Un acto respetando el desarrollo e investigación forestal.

Resumen

1. Este acto se hará citando el desarrollo y recurso de los bosques, R.S., c. F-30, s. 1.

Definiciones

2. En este acto se entenderá por "Ministerio", el Ministerio de Agricultura. R.S., c. F-30, s. 2; R.S., c. 14 (2nd Supp.), s. 30; SI/84-202.

Parte I.

Desarrollo e Investigación

3. (1) Sujeto a la sección 4 el Acto del Departamento de Agricultura, respetando los derechos, poderes y funciones del Ministerio en relación a los recursos forestales de Canadá, el Ministerio podrá

(a) Proveer para la conducción de la investigación relativa a la protección, manejo y recursos forestales de Canadá y la mejor utilización de los productos forestales y establecer y mantener laboratorios y otras facilidades para ese mismo objeto;

(b) Empezar, promover o bien recomendar medidas para el fomento de la cooperación pública en protección del uso de los recursos forestales de Canadá;

(c) Necesitar la aprobación del Gobernador del Consejo para suscribir Acuerdos con los gobiernos de

69 Canada Gazette, Part III, Ottawa, Friday, Feb 16, 1990. Caps. 22 - 28. Acts Assented from 8 Nov 1989 - 21 Dic 1989. pp. 341 a 348.

cualquier provincia o con cualquier persona para la protección y administración en la utilización de bosques, por conducto de lo relativo a la investigación o bien la educación;

(d) Proveer para la realización de los estudios y provera al Consejo lo relativo a la protección y mantenimiento de las tierras forestales administradas por cualquier departamento o agencia del Gobierno de Canadá o perteneciente a Su Majestad en derecho de Canadá; y

(e) Con requisito de cualquier departamento o agencia del Gobierno de Canadá, asumir la responsabilidad para la protección y mantenimiento, incluyendo las disposiciones de la madera y otros productos forestales, y cualquier bosque o tierras administradas por el departamento o agencia.

(2) El Ministerio tiene la facultad de dirigir estudios económicos relativos a los recursos forestales, industrias forestales y estudios de mercado de los productos forestales, hacer investigaciones para auxiliar las industrias forestales y a los propietarios de los terrenos forestales de Canadá.

(3) El Ministerio utilizará, en relación con la silvicultura, los mismos poderes, derechos y funciones que el Ministerio encargado de la protección y manejo de los recursos forestales de Canadá.

(4) El Ministerio utilizará, en relación a la disposición de pastos y productos forestales y la concesión de pastoreo y otros derechos con respecto a los productos naturales, los poderes del Ministerio encargado de la madera.

(5) El Ministerio tiene, derechos y funciones para consultar e innagurar conferencias con autoridades estatales o municipales, universidades, representantes de industrias o cualquier otra persona. RS., c. F-30, s. 3; R.S., c. 14(2nd Supp.), s. 31; SI/84-202.

**Parte II.
Áreas Forestales Experimentales.**

4. El Gobernador del Consejo podrá establecer las áreas forestales experimentales

(a) Tierras pertenecientes a Su Majestad con derechos de Canadá, e

(b) Proveer tierras para los estudios y acuerdos con los gobiernos de cualquier provincia, por el gobernador de la provincia, o cualquier persona de la misma.

5. Sujeto a este acto, el Ministerio tendrá, junto con cualquier área forestal experimental, los mencionados actos y trabajos, el Ministerio dispondrá lo necesario para la protección de bosques y su manejo, incluyendo las disposiciones de madera y otros productos forestales y para cualquier recurso forestal.. R.S., c. F-30, s.5.

6. El Gobernador del Consejo, realizará las regulaciones para la protección, cuidado y manejo de las áreas forestales experimentales, las regulaciones respetarán

(a) El corte, remoción y disposición de la madera, el establecimiento y uso de reservas, líneas de transmisión, líneas telefónicas y telegráficas, y cualquier otro medio, y la concesión y arrendamiento de los permisos;

(b) La protección de la flora;

(c) La prevención y extingüimiento de los incendios que amenazen las áreas forestales experimentales;

(d) La regulación y prohibición del tráfico y transportación de negocios y cualquier otra actividad en las áreas forestales experimentales, y el abatimiento y prevención de las molestias a quien cause;

(e) La remoción y exclusión de las violaciones y personas que abonden y dejen de cumplir con las regulaciones; y

(f) La prevención de violaciones, mutilaciones o destrucción de los árboles y la destrucción o daño de construcciones, materiales o noticias usadas en conexión con la administración o manejo de cualquier área forestal experimental. R.S., c. F-30, s. 6.

7. Cualquier persona que contravenga cualquier regulación hecha bajo la sección 6 es culpable de delito y sujeto a un fallo condenatorio de una multa que no excederá de 500 dólares o prisión por un término que no excederá de 6 meses o ambas. R.S., c. F-30, s. 7.⁷⁰

⁷⁰ Revised Statutes of Canada 1985, Vol. V. Chap. F-30 / L11. Queen's Printer for Canada. Ottawa 1985. pp. 1 a 4.

No cabe duda que, la Legislación Forestal Canadiense, es una de las más completas del mundo; empezando por su Legislación Federal, la cual abarca los aspectos genéricos e importantes en el desarrollo forestal; y por otro lado, los lineamientos jurídicos estatales, que se encuentran tomando en cuenta las circunstancias geográficas, económicas, sociales, etc., de cada Entidad.

Los aspectos importantes que deberían legislarse en nuestro País, de forma más rigurosa, contundente y precisa, y que son contemplados de manera excelente en la Legislación Canadiense son el desarrollo e investigación; los fondos económicos para el sostenimiento de la infraestructura; la protección contra incendios; los guardabosques; impuestos; los cuales son claves para el mejoramiento de los bosques.

Por último, el Gobierno y la Ciudadanía Canadiense, dan gran importancia a los bosques, es por ello que existe un Ministerio, Departamento y Comisiones Especiales, exclusivamente dedicados a la conservación, desarrollo y explotación de los bosques.

B) REPUBLICA DE CHILE

La Legislación de la República de Chile, se encuentra contenida en la Constitución, Códigos, Leyes, Decretos con Fuerza de Ley, Decretos Leyes, Reglamentos, Decretos Supremos, Resoluciones, Normas Oficiales aprobadas por el Instituto Nacional de Normalización, esto en lo que se refiere al Derecho Interno; y la contemplada en los Tratados, Convenciones, Convenios, Acuerdos, Pactos y Protocolos, ratificados o acordados, son los que atañen al Derecho Internacional.

Una vez especificado lo anterior, transcriberemos los artículos más relevantes del Decreto Ley No. 701, publicado en el Diario Oficial Chileno No. 28.988-A, de 28 de octubre de 1974, relativo a los terrenos forestales:

"Ministerio de Agricultura.

Título I.

Disposiciones generales y definiciones.

Artículo 10.- Los terrenos forestales se someterán, en cuanto a su régimen legal, a las disposiciones del presente decreto ley y a las demás normas que lo complementen.

Artículo 30.- Se considerarán terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal todos aquellos terrenos que técnicamente no sean arables, estén cubiertos o no de vegetación, excluyéndose los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva.

Título II.

Del régimen legal de los terrenos forestales.

Artículo 50.- Los bosques naturales, artificiales y terrenos de aptitud preferentemente forestal, sea que pertenezcan a personas naturales o jurídicas, incluidas las sociedades anónimas de giro preferentemente forestal, que se acojan a las disposiciones del presente decreto ley, serán aplicables las normas de la ley No. 16.640, sobre la Reforma Agraria.

Artículo 60.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando en defensa de un interés público fuese necesario expropiar terrenos forestales, bosques naturales o artificiales, se estará al procedimiento establecido en la ley No. 3.313, de 21 de septiembre de 1917, a que se refiere el artículo 80. de la Ley de Bosques, para lo cual se declaran de utilidad pública. Sin embargo, la designación de tasadores a que se refiere el artículo único de esa ley, deberá recaer precisamente en alguno de los ingenieros inscritos en el Colegio de Ingenieros Forestales. Del mismo modo las referencias a la Dirección de Obras públicas o al Fisco se entenderán hechas, para estos efectos, a la Corporación Nacional Forestal.

Título III.

De la calificación de terrenos forestales.

Artículo 70.- La calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal así como la de bosques naturales o artificiales, deberá efectuarse por la Corporación Nacional Forestal a requerimiento de su propietario, acompañado de un estudio técnico del terreno con su consiguiente proposición calificatoria, elaborado por un Ingeniero Forestal o Ingeniero Agrónomo inscrito en el respectivo Colegio de su Orden con residencia en el territorio nacional.

Artículo 90.- La Corporación Nacional Forestal podrá declarar, para los efectos de este decreto ley, terreno como de aptitud preferentemente forestal sin que medie petición del o de los propietarios. La declaración se publicará por una sola vez en el Diario Oficial y en un diario del departamento en que se encuentre ubicado el predio, sin perjuicio de comunicarse por carta certificada a los afectados. De ella se podrá reclamar ante el mismo Tribunal indicado en el artículo precedente, el que conocerá con arreglo al procedimiento ya señalado.

El plazo para reclamar de la calificación será de 90 días, contado desde la fecha de publicación en el Diario Oficial.

Artículo 130.- La Corporación Nacional Forestal podrá autorizar en casos justificados y sólo excepcionalmente, la desafectación de un terreno declarado forestal. En este evento, el interesado deberá reintegrar en arcas fiscales todas las sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por el presente decreto ley u otras disposiciones legales o reglamentarias, más los reajustes e intereses legales correspondientes determinados por el Servicio de Impuestos Internos, por todo el tiempo que el terreno estuvo calificado como forestal.

Título IV.

De los planes de ordenamiento o manejo.

Artículo 140.- Dentro del plazo de un año, contado desde la fecha del certificado de registro de la calificación forestal o publicación de ella en el Diario Oficial, según corresponda, deberá presentarse a la Corporación Nacional Forestal un plan de forestación, reforestación o manejo elaborado por un ingeniero forestal o agrónomo especializado... Dicho programa deberá tener un desarrollo o periodo de ejecución de no más de diez años como regla general y de cinco años para los que se encuentren obligados a reforestar, salvo que en mérito del informe del ingeniero, se autorice por la Corporación Nacional Forestal un mayor plazo.

Artículo 150.- Los propietarios de terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, cuya superficie no exceda de un total de 200 hectáreas, podrán presentar los planes de forestación, sin necesidad de que sea efectuado por un profesional de los que se señalan en el artículo precedente.

Título V.

De las sociedades anónimas de giro preferentemente forestal.

Artículo 190.- Las sociedades anónimas que se constituyan o modifiquen sus estatutos conforme al presente decreto ley y cuyo objetivo principal sea la forestación, no estarán sujetas a lo dispuesto en los artículos 157 y 158 de la ley No. 16.640, rigiéndose por las siguientes disposiciones especiales:

1. Deberá especificarse en los respectivos estatutos que el objetivo social consistirá en la forestación como rubro principal sin perjuicio de su complemento normal, como la utilización o industrialización de sus bosques, la explotación de ganadería extensiva y provisión de pasturajes a esta última actividad.

2. Las sociedades anónimas de giro preferentemente forestal deberán emitir acciones diferenciadas según se trate de capitales destinados para la actividad forestal o para la agropecuaria, llevando, además, dentro de su contabilidad, registros en cuenta separada para cada actividad...

Título VI.

De los incentivos a la actividad forestal.

Artículo 20o.- Los terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y los bosques artificiales estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas y no se considerarán para los efectos de la determinación de la renta presunta, ni para el cálculo del Impuesto Global Complementario. Los mencionados terrenos y bosques tampoco se computarán para los efectos de la Ley de Impuestos sobre Herencias, Asignaciones y Donaciones.

Artículo 21o.- Durante el plazo de 10 años, el Estado bonificará en un 75% de su valor la forestación y su manejo que realicen a partir de la fecha del presente decreto ley, tanto las personas naturales como las personas jurídicas.

Artículo 23o.- Estas bonificaciones se pagarán cada vez que los beneficiarios acrediten la nueva superficie forestada mediante certificado expedido por el ingeniero forestal que éste a cargo del plan de manejo, previo registro del mismo en la Corporación Nacional Forestal.

Título VII.

De las sanciones.

Artículo 25o.- Fijanse los siguientes impuestos a la no forestación o reforestación de los terrenos registrados de aptitud preferentemente forestal:

- a) Durante los dos primeros años: 5% del avalúo fical vigente del terreno;
- b) Durante el tercero y cuarto año: 10%;
- c) Durante el quinto y sexto año: 20%;
- d) Durante el séptimo y octavo año: 40%, y
- e) A contar del noveno año: 80%.

Estos impuestos contemplados sólo comenzarán a devengarse después de dos años, contados desde la fecha de la declaración de terrenos de aptitud preferentemente forestal.

Los impuestos contemplados en este artículo no afectarán a los terrenos declarados forestales o de aptitud preferentemente forestal cuando la declaración se haya originado a requerimiento de la Corporación Nacional Forestal según el artículo 9o. del presente decreto ley, y ésta no esté en condiciones de ofrecer asistencia técnica y crediticia propia o a través de otro organismo del Estado para cumplir los respectivos planes de forestación o manejo. Esta asistencia crediticia deberá cubrir como mínimo el 75% de los costos de forestación y manejo, o el 50% en el caso de sociedades anónimas de giro preferentemente forestal.

Artículo 26o.- La no presentación del plan de forestación, reforestación o manejo señalado en el artículo 14 de este decreto ley, anticipará en un año los impuestos contemplados en el artículo anterior.

Artículo 27o.- Cuando se hubiere interrumpido el plan de manejo o programa de forestación, quedando desde ese momento los terrenos afectados e los impuestos señalados en el artículo 25, la reanudación sólo podrá informarse a la Corporación Nacional Forestal por parte de un ingeniero forestal...

Artículo 28o.- Toda acción de corta, en bosques naturales o artificiales, hayan sido o no declarados ante la Corporación Nacional Forestal, obligará a reforestar o a regenerar una superficie de terrenos igual a la cortada a lo menos en similares condiciones de densidad y calidad, de acuerdo con el plan del ingeniero forestal.

El incumplimiento de esta obligación, transcurridos dos años desde la fecha de la corta, será sancionado con el impuesto señalado en el artículo 25, aumentado en un 100% y dentro de la mitad de los plazos establecidos.

Artículo 29o.- Cualquiera acción de corta o explotación de bosques, sea cual fuere la naturaleza de éstos, deberá hacerse previo plan de manejo registrado ante la Corporación Nacional Forestal y en el cual se contemple expresamente el terreno en que se hará efectiva la obligación señalada en el inciso primero del artículo anterior.

La infracción a la norma precedente autorizará a la Corporación Nacional Forestal para ordenar la inmediata detención de las faenas, para cuyo efecto podrá requerir el auxilio de la Fuerza Pública, si fuese necesario, previa autorización del Juez competente, de conformidad al artículo 80. del presente decreto ley, quien resolverá su otorgamiento o rechazo dentro del plazo de 48 horas, sobre la base de los antecedentes aportados por la Corporación y bajo la responsabilidad de esta última.⁷¹

Por otro lado, los ordenamientos jurídicos chilenos más importantes en la materia forestal son:

1. Ley de: a) Bosques. b) Fomento Forestal.
2. Reglamento: a) Explotación de quilla y otras especies forestales. b) Para la explotación de bosques existentes en las cuencas hidrográficas. c) Del Decreto Ley No. 701, de 1974, sobre fomento forestal.
3. Decreto: a) Que crea el Consejo Nacional de Bosques. b) Que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.
4. Acuerdo: a) Que fija las condiciones para conceder permiso para explotación de bosques. b) Que establece normas sobre la indemnización del vuelo de los bosques naturales.
5. Convenio: a) de resguardo de bosques fronterizos contra incendios.⁷²

⁷¹ Decretos Leyes 701 al 750. Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Colección Textos Legales No. 16. pp. 7 a 21.

⁷² Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile. Comisión Nacional del Medio Ambiente - Conama. Secretaría Técnica y Administrativa. pp. 370 a 377.

La Legislación Forestal Chilena, tiene muchas similitudes con su homónima Mexicana, uno de los ejemplos más claros es el régimen legal de los terrenos forestales.

Ahora bien, por supuesto existen varias diferencias, una de ellas son los incentivos a la actividad forestal, a los terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y los bosques artificiales, estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas. Lo cual es un gran aliciente a la preservación de los bosques.

Finalmente, es importante señalar algunos conceptos y rubros, muy interesantes que se manejan en la Legislación Forestal Chilena:

1) Bosque Nativo.- Corta o explotación, exigencia de plan de manejo aprobado. Obligación de reforestar. Recuperación de terrenos para la agricultura. Manejo. Métodos de corta o explotación.

2) Bosques Artificiales.- Explotación, franquicias tributarias. Incentivos Tributarios. Renta Presunta.

3) Bosques existentes en cuencas hidrográficas.- Explotación.

4) **Bosques Fiscales.- Quemados, explotación. Concesiones para su explotación. Explotación por Colonos radicados.**

5) **Bosques Fronterizos.- Exigencia de autorizaciones especiales.**

6) **Bosques Naturales.- Cuya corta se prohíbe, exención tributaria. Explotación, franquicias tributarias. Incentivos tributarios. Renta presunta.**

7) **Bosques.- Acción pública. Aplicación, fiscalización y control de normas sobre plantación y explotación. Catastro. Competencia judicial. Competencia para aplicar la ley de Bosques y sus Reglamentos. Competencia sancionatoria. Corta de, responsabilidad penal. Corta o explotación en zonas fronterizas. Delito de incendio de bosques, mieses, pastos, montes, cierros o plantíos. Elaboración de anteproyecto de Código Forestal. Encauzamiento trabajos sobre enfermedades forestales. Estadísticas forestales. Estudio de normas para el control de la exportación de maderas y productos forestales. Supervigilancia del cumplimiento de normas legales y reglamentarias.**

C) ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

La legislación forestal de los Estados Unidos de América es una de las más completas del orbe, como ejemplo de lo anterior, es pertinente contemplar algunos de los rubros en que se divide esta:

***a) Bosques y Recursos Renovables de las tierras bajo protección.**

1. Recursos naturales. 2. Programa sobre el Medio Ambiente. 3. El Reciclado y los Recursos. 4. Actos de Cooperación Forestal. 5. Reforestación. 6. Exportación de Madera. 7. Programas de extención. 8. Poderes y derechos de la Secretaría de Agricultura. 9. Planeación. Programas. 10. Tarifas. 11. Asistencia Técnica. 12. Experimentos. 13. Donaciones. 14. Establecimiento de Laboratorios. 15. Otros programas federales.

b) Incendios Forestales.

c) Operaciones forestales.

1. Asistencia forestal. 2. Nueva tecnología. 3. Información sobre tecnología.

d) Productos forestales.

1. Productos agrícolas. 2. Agricultura alternativa. 3. Adquisición por parte de la Fuerza Armada de productos forestales. 4. Programa legal de bosques. 5. Instituto Internacional de Bosques.

e) Rehabilitación de Bosques Rurales.

1. Secretaría de Agricultura, establecimiento de programas y actividades. 2. Sistema de cooperación. 3. Desarrollo económico.

f) Bosques.
1. Adquisición de tierras por parte del Estado. 2. Administración del Estado. 3. Recursos Agrícolas. 4. Protección de animales. 5. Parques Nacionales. 6. Cooperación con Estados. 7. Cooperación forestal. 8. Prevención contra los incendios. 9. Fundación para la promoción de plantación de árboles. 10. Guardabosques. 11. Impuestos. 12. Asistencia Técnica. 13. Implementación de Tecnología. 14. Cooperación Internacional. 15. Plagas. 16. Reforestación.⁷³

Es importante señalar que la legislación de los Estados Unidos de América, en algunas de sus sentencias más importantes en materia forestal, en traducción libre, mencionan a la letra:

"Subcapítulo I - Planeación
1600. Sentencias del Congreso.

El Congreso sentencia que

(1) El manejo de los recursos renovables de la Nación es altamente complejo, al igual que sus usos y demanda, y para poder abastecer los intereses, son sujetos de cambios todo el tiempo;

(2) Es de interés público que el Servicio Forestal, del Departamento de Agricultura, en cooperación con otras agencias, tasarán los impuestos de los recursos renovables, y desarrollarán los programas de los recursos renovables, que cada periodo se revisarán;

(3) Es de interés nacional que, los programas de recursos renovables deben basarse en la comprensión de la valuación del presente y anticipar los usos y demandas para, abastecer los recursos renovables, desde el bosque público y bosques privados; el análisis continuo de los impactos del medio ambiente y la economía; coordinación de múltiples instancias productivas, y la participación del público en el desarrollo del programa;

⁷³ United States. Code Annotated 1995. General Index. F to H. 1995. West Publishing Co. St. Paul, Minn. pp. 550 a 560.

(4) El nuevo conocimiento derivado de la coordinación pública y privada, los programas de recursos tendrán promoción de técnica y una base ecológica, para el efectivo manejo, uso, y protección de los recursos renovables de la Nación;

(5) En cuanto a la mayoría de los bosques de la Nación, el Estado y los gobiernos locales manejaran la mejor capacidad de producción; buenos y mejores servicios son la base federal del manejo de los recursos renovables; el Gobierno Federal fomentará y asistirá a los propietarios en un eficiente término a largo plazo y mejoramiento de las tierras sobre recursos renovables, consistente con principios de producción y usos múltiples;

(6) El Servicio Forestal, por virtud de los estatutos de autoridad para manejo del Sistema Nacional Forestal, recurso y cooperación, programas, y el papel de la agencia en el Departamento de Agricultura, tendrán ambos la responsabilidad y la oportunidad de guiar la seguridad, mantener la conservación de los recursos renovables, postura que requerirá la perpetuidad de los mismos.

1601. Tasación de los Recursos Renovables.

a. Preparación por parte de la Secretaría de Agricultura; Tiempo de preparación, contenido.

b. Contenido de la tasación.

c. Implicación pública; Consulta con el gobierno, departamentos y agencias.

d. Usos múltiples, producción y mantenimiento; Examinación y certificación de tierras; Presupuesto de requerimiento; Autorización de apropiaciones.

e. Reporte de herbicidas y pesticidas.

1602. Programa de Recursos Renovables. Preparación por la Secretaría de Agricultura y transmisión al Presidente; Objeto y desarrollo del programa; Tiempo de preparación; Contenido.

1603. Sistema Nacional Forestal. Recursos inventariados; Desarrollo, mantenimiento, y contenido por la Secretaría de Agricultura.

1604. Sistema Nacional Forestal. Tierra y recursos. Planes de manejo.

a. Desarrollo y manejo, y revisión por la Secretaría de Agricultura por parte del programa; Coordinación.

b. Criterio.

c. Incorporación de tipos y guías por la Secretaría; tiempo de preparación; reportes progresivos; Existencia de planes de manejo.

d. Participación pública del manejo de planes; Planes disponibles; Juntas públicas.

e. Demanda de seguridad.

f. Demanda de provisiones.

g. Promulgación de regulaciones para el desarrollo y revisión de planes; Consideraciones del medio ambiente; Guías de manejo para los recursos; Guías para el manejo de tierras.

h. Comité científico para la promulgación de regulaciones; Terminación; Revisión de comités; Asistencia técnica; Compensación a miembros del comité.

i. Planes de recursos, permisos, contratos, y otros instrumentos para el manejo de la tierra; Revisión.

j. Dato efectivo de tierra, manejo de planes y revisiones.

k. Desarrollo de tierra, manejo de planes.

l. Programa de evaluación; Proceso por estimación a largo plazo; Costos y beneficios; Resumen de datos incluido en el reporte anual.

m. Establecimiento de tipos; Prácticas de silvicultura; Excepciones.

1605. Protección, uso y manejo de recursos renovables en tierras no federales; Utilización de la tasación; Inspección del programa por la Secretaría de Agricultura y los Estados, etc.

1606. Presupuesto requerido por el Presidente para las actividades del Servicio Forestal.

a. Tiempo de transmisión; Implementación para el Presidente de programas; Aprobación del Congreso; Tiempo de aprobación.

b. Contenido de los requisitos; suma consignada para gastos.

c. Reporte anual de evaluación por parte del Congreso del programa componente; Estatutos; Cooperación en asistencia forestal en programas y actividades.

d. Contenido del reporte anual de evaluación.

e. Forma del reporte anual.

1606a. Fondo de Crédito para la Reforestación.

a. Establecimiento; Procedencia de fondos.

b. Transferencia trimestral; Ajuste de estimados.

c. Reporte al Congreso; Inversiones; Créditos del fondo;

d. Recursos para el fondo.

e. Disposición de fondos.

1607. Sistema Nacional Forestal de recursos renovables; Desarrollo y administración por la Secretaría de Agricultura de conformidad con múltiples usos y, mantener la producción de conceptos y productos y servicios; Petición de presupuesto.

1608. Sistema Nacional de Transporte Forestal.

a. Tiempo de desarrollo; Método de financiamiento.
b. Construcción de carreteras en conexión con contratos de madera y otros permisos.
c. Tipos de carreteras.

1609. Sistema Nacional Forestal.

a. Propósitos. b. Localización de oficinas.

1610. Duplicación de Planes.

1611. Madera.

a. Limitaciones de remoción. b. Permisos. c. Participación Pública.⁷⁴

Precisado lo anterior, es conveniente tomar en cuenta tres cuestiones interesantes e importantes, que la Ley Forestal Mexicana no contempla con la debida seriedad: 1. El Reciclaje, 2. Programas y Plazos y 3. Relación Económica con los Bosques.

El primer punto, es de importancia vital, ya que el reciclaje de madera y de todos sus derivados, frenaría en

⁷⁴ United States Code, Annotated, Title 16. Conservation 1151 to 3100. Comprising All Laws of a General and Permanent Nature. Under Arrangement of Official Code of Laws of the United States with Annotations from Federal and State Courts. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1994. pp. 376 a 401.

gran medida la tala inmoderada de los bosques, es por eso, que se tendría que integrar a la realidad mexicana, dictando lineamientos jurídicos, claros y precisos, con sanciones fuertes para que se acataran dichas normas.

Del mismo modo, se prevé en la Legislación en comento, que las investigaciones están orientadas hacia el mencionado objetivo, reciclar. Permitaseme que dé un solo ejemplo al respecto. Al obtener y elaborar los productos forestales se registra una tasa muy alta de desperdicio. La utilización de estos desechos permitiría aportar una contribución importante y relativamente rápida por lo que respecta al déficit de madera. Esto representa un reto importante para los servicios forestales de muchos países, entre ellos, el nuestro.

Por lo que respecta al segundo punto, los programas y plazos, estos lo contempla la Legislación Norteamericana, en forma específica y sustancialmente, ya que se estipula algo muy importante, reportes y términos, con controles de supervisión estrictos, así los programas cumplen su objetivo, en una materia tan delicada.

La política forestal de los Estados Unidos de América, sirve de dirección y orientación no sólo a las

administraciones públicas forestales, sino también a todas las instituciones nacionales, regionales o locales que tengan vinculación con el sector forestal.

Esa misma política, da especial atención al papel que desempeñan los recursos forestales en el desarrollo de la agricultura y ganadería, en la satisfacción de las necesidades cotidianas de las comunidades rurales, y, en la promoción del bienestar social y el mejoramiento del medio ambiente.

Por último, la política y la legislación forestal contemplan los principios de la utilización económica y la protección ecológica de los recursos forestales, teniendo como finalidad el buen aprovechamiento de los recursos forestales y el fortalecimiento económico de los particulares.

CH) RUSIA

Sin lugar a dudas, los ordenamientos jurídicos de la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, en materia forestal, son la base para las nuevas disposiciones del recién creado Estado, Rusia; por lo anterior y dada la riqueza de su normatividad, la tomaré como antecedente inmediato.

Los bosques de la URSS fueron dañados fuertemente durante la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los territorios ocupados por el enemigo en Ucrania, Bielorusia, las Repúblicas Bálticas, y las partes meridionales y occidentales de la Federación Rusa. Además, se cortó mucha madera durante el período de la postguerra para la reconstrucción de las ciudades y poblaciones arruinadas durante la guerra. Aproximadamente desde aquel entonces, se han reforestado, a través de siembra directa y plantación, 40 millones de hectáreas.

Otra medida importante que se tomó, a fin de reducir la carga de los bosques que habían estado bajo una intensa presión, el gobierno emitió la resolución de concentrar los aprovechamientos hacia las regiones de taiga del norte y del este, en donde los bosques son abundantes.

El Soviet Supremo de la URSS a fin de mejora la legislación forestal que existía, aprobó en 1977 un nuevo documento legislativo "Leyes Forestales Básicas de la URSS y Repúblicas Unidas", el cual resaltaba los requerimientos principales para el manejo forestal: Un uso de los bosques continuo e inagotable, uso múltiple de los bosques y una reproducción e incremento de los recursos forestales para apoyar más completamente los requerimientos múltiples de crecimiento futuro de la sociedad. Se desarrollaron y pusieron en práctica programas a largo plazo que contemplaron las características mencionadas, así como planes quinquenales y anuales de desarrollo forestal.

Alrededor de 2,800 empresas estaban involucradas en la actividad forestal. La principal forma era la granja forestal (Leakhoz). Incluyeron alrededor de 13,000 terrenos forestales, participando aproximadamente un total de 600 mil personas.

El éxito de la desaparecida URSS, puedo decir con seguridad que, en general fue aprender a plantar bosques que se ajustaran a sus condiciones. Pero el éxito en el cultivo forestal no dependió únicamente de la plantación, sino principalmente del cuidado y mantenimiento que conforman todo el proceso de crecimiento.

Ahora bien, la Constitución Federal de la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, señalaba en su artículo 18:

"Artículo 18.- En interés de la presente y de las futuras generaciones, se adoptan en la URSS las medidas necesarias para la protección y el uso racional, científicamente fundamentado, de la tierra y el subsuelo, de los recursos acuáticos, de la flora y la fauna, para conservar limpios el aire y el agua, asegurar la reproducción de las riquezas naturales y el mejoramiento del medio ambiente."⁷⁵

De igual forma, los Fundamentos de la Legislación Forestal de la desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y de las Repúblicas Federadas, era:

"La nacionalización de los bosques y demás riquezas naturales de nuestro país, que se convirtieron en patrimonio del pueblo, fue fruto de la victoria de la Gran Revolución Socialista de Octubre. El Decreto "Sobre los bosques" emitido por el Comité Ejecutivo Central de toda Rusia del 27 (14) de mayo de 1918 determinó los principios fundamentales de la organización socialista de la economía forestal con el objeto de aprovechar los bosques en beneficio de todo el pueblo.

Título I. Disposiciones Generales.

⁷⁵ Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Aprobación en la Séptima Sesión Extraordinaria del Soviet Supremo de la URSS. de la Novena Legislatura 7-oct-1977. Editorial Agencia de Prensa Nóvosti. Moscú, 1988. Traducción al Español por Editorial Progreso. pp. 13.

Artículo 1. Los fines de la legislación forestal soviética son regular las relaciones forestales con el objeto de asegurar el aprovechamiento racional de los bosques, su protección y defensa, su repoblación y la elevación de su productividad para poder satisfacer las necesidades que la economía nacional y la población experimentan de madera y otros productos forestales y aumentar las propiedades naturales útiles de los bosques, comprendidas las de protección de aguas, de defensa, de regulación del clima, higiénicas, sanitarias y de saneamiento, así como salvaguardar los derechos de las empresas, organizaciones e instituciones y de los ciudadanos y reforzar el régimen jurídico en la esfera de las relaciones forestales.

Artículo 2. La legislación forestal de la URSS y de las Repúblicas Federadas.

Artículo 3. La propiedad del Estado (de todo el pueblo) sobre los bosques en la URSS.

Artículo 4. El fondo de bosques único del Estado. las tierras del fondo de bosques del Estado.

Artículo 5. Plantaciones de árboles y arbustos que no forman parte del fondo de bosques del Estado.

Artículo 6. Competencia de la Unión de URSS en la regulación de las relaciones forestales.

Artículo 7. Competencia de las Repúblicas federadas en la regulación de las relaciones forestales.

Artículo 8. Administración estatal en el uso, repoblación, protección y defensa de los bosques.

Artículo 9. El control estatal sobre condiciones, aprovechamiento, repoblación, protección y defensa de los bosques.

Artículo 10. Participación de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en la aplicación de medidas para el uso racional, repoblación, protección y defensa de los bosques.

Artículo 11. Requisitos fundamentales que se presentan a la administración de la economía forestal.

Artículo 12. Derechos y obligaciones de los organismos estatales de la economía forestal en cuanto al aprovechamiento y la protección de las tierras.

Artículo 13. Administración de la economía forestal en los bosques de importancia estatal.

Artículo 14. Administración de la economía forestal en los bosques koljosianos.

Artículo 15. División de bosques en grupos.

Artículo 16. Transformación de áreas forestales en no forestales.

Artículo 17. Aprovechamiento de las tierras para construir empresas productoras vinculadas con la gestión de la economía forestal.

Artículo 18. Emplazamiento, protección, construcción y puesta en explotación de las empresas, instalaciones y otras unidades que influyen en el estado y la repoblación de los bosques.

Artículo 19. Procedimiento para realizar en los bosques trabajos no vinculados con la gestión de la economía forestal y los aprovechamientos forestales.

Título II. Usufructo de los bosques.

Artículo 20. Los usufructuarios de los bosques.

Artículo 21. Tipos y plazos para aprovechar los recursos forestales.

Artículo 22. Procedimiento para conceder el derecho a aprovechar los recursos forestales.

Artículo 23. Procedimiento para acopiar madera.

Artículo 24. Determinación del volumen de acopios de madera.

Artículo 25. Fondo de bosques para talar.

Artículo 26. Adscripción de las reservas de madera en pie a las empresas de acopio de madera.

Artículo 27. Entrega de madera en pie.

Artículo 28. Procedimiento de acopios de trementina.

Artículo 29. Procedimiento para acopiar materiales forestales de segundo orden.

Artículo 30. Forma de aprovechamiento de recursos forestales accesorios.

Artículo 31. Procedimiento para aprovechar el bosque con fines de investigación científica.

Artículo 32. Procedimiento para utilizar el bosque con fines culturales y de saneamiento.

Artículo 33. Procedimiento para utilizar el bosque al servicio de las necesidades de la industria cinegética.

Artículo 34. Derechos y obligaciones de los usufructuarios del bosque.

Artículo 35. Permanencia de los ciudadanos en el bosque.

Artículo 36. Motivos que ocasionan la supresión del derecho de las empresas, organizaciones y entidades a aprovechar los bosques.

Artículo 37. Motivos para suprimir el derecho a aprovechar los bosques por parte de los ciudadanos.

Artículo 38. Características del aprovechamiento de recursos forestales en los bosques de las ciudades.

Artículo 39. Peculiaridades del aprovechamiento de recursos forestales en los bosques adscritos.

Artículo 40. Limitación para aprovechar los recursos forestales en los bosques que forman parte de los vedados.

Artículo 41. Peculiaridades del aprovechamiento de los recursos forestales en los bosques koljosianos.

Artículo 42. Peculiaridades del aprovechamiento de recursos forestales en la zona fronteriza.

Artículo 43. Procedimiento para resolver los litigios sobre aprovechamiento de recursos forestales.

Título III.

Repoblación y elevación de la productividad de los bosques.

Artículo 44. Repoblación de los bosques y silvicultura.

Artículo 45. Aumento de la productividad de los bosques y su cuidado.

**Título IV.
Protección y defensa de los bosques.**

Artículo 46. Protección y defensa de los bosques.

Artículo 47. El servicio de custodia de los bosques en la URSS.

**Título V.
Inventario Estatal de los Bosques y Catastro de los Bosques del Estado. Organización y Gestión de la Economía Forestal.**

Artículo 48. Inventario estatal de los bosques y catastro de los bosques del Estado.

Artículo 49. Organización y gestión de la economía forestal.

**Título VI.
Responsabilidad por infringir la legislación forestal.**

Artículo 50. Responsabilidad por infringir la legislación forestal.

**Título VII.
Tratados Internacionales.**

Artículo 51. Tratados Internacionales.⁷⁶

De igual forma, la recién creada Federación de Rusia, aprobó su Constitución, por Votación Nacional el 12 de diciembre de 1993, en Moscú, dando igual importancia a la preservación de los bosques, el ordenamiento jurídico en comento, menciona a la letra:

Artículo 9.- 1. La tierra y otros recursos naturales se emplean y se defienden en la Federación de Rusia como fundamento de la vida y de la actividad de los pueblos que habitan en su territorio correspondiente.

**76 Leyes y Reglamentos Fundamentales de la URSS.
Tomo II. Editorial Progreso. Moscú 1983. Traducido al Español. pp. 288 a 324.**

2. La tierra y otros recursos naturales pueden estar en propiedad privada, estatal, municipal y en otras formas de propiedad.

Artículo 42. Cada uno tiene derecho a un medio ambiente agradable, a una información veraz de su Estado y a la reparación del daño causado a su salud o bienes por el delito ecológico.

Artículo 58. Cada uno está obligado a conservar la naturaleza y el medio ambiente, a ser cuidadosos con las riquezas naturales.⁷⁷

Por último, las disposiciones jurídicas más relevantes de los Fundamentos de la Legislación Forestal, son la participación de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en la aplicación de medidas para el uso racional, repoblación, protección y defensa de los bosques; aprovechamiento de tierras para construir empresas productivas vinculadas con la gestión de la economía forestal; tipos y plazos para aprovechar los recursos forestales; fondo para talar bosques; procedimiento para utilizar el bosque con fines de investigación científica, culturales, de saneamiento y al servicio de las necesidades de la industria cinegética; repoblación y elevación de la productividad de los bosques; servicio de custodia de los bosques.

⁷⁷ Constitución de la Federación Rusa. (Traducción). Bajo la redacción de Miguel Arriaga Soria. Dr. en Filosofía y Ciencias. México, D.F. 1995. pp. 9, 17 y 21.

CAPITULO CUARTO
RELACION DE LA LEGISLACION FORESTAL CON OTROS
ORDENAMIENTOS JURIDICOS

La Ley Forestal se encuentra ampliamente relacionada con otras ramas del Derecho, de las que ha tomado principios generales, así como conceptos e instituciones jurídicas, elementos todos que la Ley Forestal ha adoptado a sus finalidades. Esta adaptación, en ocasiones, tiene por resultado ampliar, restringir o modificar el significado y alcance que los conceptos y las instituciones tienen en las otras ramas del Derecho donde han sido tomados.

Otro aspecto de las relaciones entre la Ley Forestal y los demás ordenamientos jurídicos, radica en que el tratamiento forestal de una situación depende de la naturaleza y efectos jurídicos que la misma tenga conforme a la rama del Derecho que regula su configuración, circunstancias que deben ser adecuada y cabalmente conocidas y entendidas para la correcta aplicación de las normas forestales.

De manera ejemplificativa y no exhaustiva, mencionaremos algunos de los ordenamientos jurídicos con los que la Ley Forestal se relaciona estrechamente.

**A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La propiedad a lo largo de la historia ha sido concebida de manera distinta por la humanidad, México no podría haber actuado diferente, ha sido receptor de muchas corrientes y ha creado sus propias alternativas.

Como antecedente, el reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de la gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón.

De ahí el nacimiento del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos

naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

La propiedad de la tierra se apoya en el artículo 27 Constitucional, que sintetiza la concepción que sobre la propiedad tiene el Estado y el pueblo de México.

El artículo 27 es producto de la raíz popular y de la genuina preocupación social del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, que reconoce a la Nación el derecho de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional. Prevé la potestad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y apunta el derecho de la Nación de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Por otro lado, la propiedad no es una facultad absoluta que se pueda ejercer al arbitrio de su titular, se halla supeditada a la satisfacción de superiores intereses y necesidades nacionales.

En resumen y con lo que respecta a la materia forestal, el artículo 27 Constitucional, es la columna principal de la Ley Forestal, al igual que todos los ordenamientos jurídicos del país; el mencionado artículo fue transcrito y explicado en el capítulo segundo, artículo 10., del presente trabajo, por lo que en obvio de repeticiones, no considere pertinente transcribirlo de nueva cuenta.

Por último, el artículo 27 multicitado, prevé revertir el deterioro de los bosques y estimular su aprovechamiento racional, en el que define el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que señala la actual fracción XV, la intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a las plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar la rentabilidad.

**B) TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMERICA DEL NORTE**

Los días 8 y 20 de diciembre de 1993, mediante el Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como el texto del mismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de enero de 1994, entró en vigor dicho cuerpo normativo.

En el preámbulo del texto del Tratado de Libre Comercio, se mencionan los principios y aspiraciones que constituyen su fundamento y que animaron a las Partes para su celebración, destacando entre los más representativos la intención para crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios, principio que es congruente con el objetivo que incorpora su primera disposición que a la letra establece:

"Artículo 101.- Establecimiento de la zona de libre comercio.

Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio.⁷⁸

78 Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Ed. Manuel Porrúa. 1a. reimpresión. 1994. México. p. 7.

En tal virtud, una premisa indispensable para alcanzar el objetivo central del Tratado, radica en la eliminación de los obstáculos al comercio y en facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de los países de Estados Unidos Mexicanos, Canadá y Estados Unidos de América, circunstancia que impacta en todos los órdenes de la economía de las Partes y, consecuentemente, las actividades forestales se ven directamente comprometidas destacando en forma preponderante el aspecto fitozoosanitario, toda vez que es una de las barreras no arancelarias consideradas "clásicas", que ha sido y es invocada en múltiples casos por todas las naciones del mundo, como medida proteccionista que frena y obstruye el libre intercambio internacional de mercancías.

Es importante precisar que, para un panorama amplio de la materia forestal dentro del texto del Tratado de Libre Comercio, el índice del mismo, señala a letra:

"Primera Parte. Aspectos Generales.
Capítulo I. Objetivos.

Artículo 101. Establecimiento de la zona de libre comercio.

Artículo 102. Objetivos.

Artículo 103. Relación con otros tratados internacionales.

Artículo 104. Relación con tratados en materia ambiental y de conservación.

Artículo 105. Extensión de las obligaciones. Anexo.

Capítulo II. Definiciones generales.

**Artículo 201. Definiciones de aplicación general.
Anexo.**

Segunda Parte. Comercio de Bienes.

Capítulo VII. Sector Agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Sección A. Sector Agropecuario.

Artículo 701. Ambito de aplicación.

Artículo 702. Obligaciones Internacionales.

Artículo 703. Acceso al Mercado.

Artículo 704. Apoyos internos.

Artículo 705. Subsidios a la exportación.

Artículo 706. Comité de Comercio Agropecuario.

**Artículo 707. Comité Asesor en Materia
Controversias Comerciales Privadas sobre Productos
Agropecuarios.**

Artículo 708. Definiciones. Anexos.

Sección B. Medidas sanitarias y fitosanitarias.

Artículo 709. Ambito de aplicación.

Artículo 710. Relación con otros capítulos.

**Artículo 711. Apoyo en organismos no
gubernamentales.**

Artículo 712. Principales derechos y obligaciones.

**Artículo 713. Normas internacionales y organismos
de normalización.**

Artículo 714. Equivalencia.

**Artículo 715. Evaluación de riesgo y nivel de
protección apropiado.**

Artículo 716. Adaptación a condiciones regionales.

**Artículo 717. Procedimientos de control, inspección
y aprobación.**

**Artículo 718. Notificación, publicación y
suministro de información.**

Artículo 719. Centros de información.

Artículo 720. Cooperación técnica.

**Artículo 721. Limitaciones en el suministro de
información.**

**Artículo 722. Comité de Medidas Sanitarias y
Fitosanitarias.**

Artículo 723. Consultas técnicas.

Artículo 724. Definiciones.⁷⁹

79 Ibidem. pp. 1201, 1204 y 1205.

Por otro lado, en un anexo al Tratado de Libre Comercio, se encuentra el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América, el cual es el complemento del Tratado en su Segunda Parte, denominada Comercio de Bienes, del Capítulo VII, Sector Agropecuario y medidas de sanitarias y fitosanitarias, así como las Secciones A y B, llamadas respectivamente, del Sector Agropecuario y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de gran importancia en la materia forestal.

El mencionado Acuerdo, debido al gran interés que tiene en la materia que nos ocupa, menciona en sus artículos más representativos, lo siguiente:

"Artículo 1. Los objetivos de este Acuerdo son:

- a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;

i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;

j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

Artículo 2. Compromisos generales.

1. Con relación a su territorio, cada una de las Partes:

a) periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;

b) elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales;

c) promoverá la educación en asuntos ambientales, incluida la legislación de la materia;

d) fomentará la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental;

e) evaluará los impactos ambientales, cuando proceda; y

f) promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales.

Artículo 5. Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales.

1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:

a) nombrar y capacitar inspectores;

b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección in situ;

c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;

d) difundir públicamente información sobre incumplimiento;

e) emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;

f) promover las auditorías ambientales;

g) requerir registros e informes;

h) proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;

i) utilizar licencias, permisos y autorizaciones;

j) establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas.⁸⁰

El objetivo del Acuerdo es la de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en los territorios de los países contratantes, a su vez reafirma el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional.

Por otro, lado se confirma la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el Tratado de Libre Comercio, incluido el de mejores niveles de protección ambiental.

Por último, cabe mencionar que se creó una Comisión para la Cooperación Ambiental, para el buen funcionamiento del Acuerdo, que tiene como objeto servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales, así como tratar las cuestiones y controversias que puedan surgir entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del mismo.

⁸⁰ Ibidem. pp. 1102 a 1104.

C) LEY AGRARIA

Como consecuencia de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, fue necesario crear un nuevo ordenamiento jurídico que reemplazara a la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Fue por ello, y adecuándose a la nueva realidad del campo mexicano, se publicó en el Diario antes mencionado, el día 26 de febrero de 1992, la Ley Agraria.

Los artículos de la Ley en comento, que tienen relación con el ámbito forestal, son los siguientes:

"Título Primero. Disposiciones Preliminares.

Artículo 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

Artículo 2o.- En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Artículo 5o.- Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y

promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico;...

Artículo 59.- Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales.

Título Quinto De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Artículo 115.- Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad.

Artículo 116.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:...

III. Tierras forestales: suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

Artículo 119.- Se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

Título Sexto. De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Artículo 125.- Las disposiciones de este Título son aplicables a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Artículo 126.- Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

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

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

III. Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificadas con la letra T, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a

la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición."⁸¹

Lo que es importante mencionar, en cuanto a la relación que existe entre la Ley Agraria y la Ley Forestal, es la reiteración que se hace de la superficie máxima de la pequeña propiedad forestal de cualquier clase, que se menciona en el artículo 27. Constitucional, que es de 800 hectáreas.

De igual forma, se prevé disposiciones referentes a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras forestales.

Dichas sociedades mercantiles o civiles, se indica que no podrán tener en propiedad tierras forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual, para evitar los latifundios, y deberán cumplir con requisitos, como por ejemplo, el objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

⁸¹ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de febrero de 192. pp. 11 a 35.

**CH) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

La competencia por parte del Ejecutivo Federal, por muchos años correspondió a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por lo que se refiere a la materia forestal.

El Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, señaló como Dependencia competente de la mencionada materia, a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y como coadyuvante de la misma a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, como según señala el artículo 26 del ordenamiento en comento:

"Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:...

- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural."⁸²

82 Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ob cit. p. 2

Una vez precisado lo anterior, la competencia de las citadas Secretarías de Estado, en materia forestal son las siguientes:

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

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

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

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

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

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

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

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

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes.⁸³

Finalmente, los titulares de las citadas Dependencias del Ejecutivo Federal, tienen a su cargo la política, administración y desarrollo de los recursos forestales del país, conforme a los artículos anteriores y el Reglamento Interior de cada Dependencia.

⁸³ Ibidem. pp. 3 a 7.

**D) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO
Y LA PROTECCION AL AMBIENTE**

El desarrollo y aprovechamiento de los recursos forestales del país tiene como objetivo en esta Ley: elevar el bienestar de los pobladores de los bosques y selvas del país; conservar, proteger e incrementar los recursos forestales; proteger las cuencas y cauces de los ríos y los sistemas de drenaje natural; prevenir y controlar la erosión de los suelos y procurar su restauración; lograr un manejo sostenible de los recursos forestales en el largo plazo, que contribuya al desarrollo económico sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse; crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal, la producción de recursos forestales y la generación de empleos en el sector.

Una vez anotado lo anterior, los artículos relacionados con la materia forestal, en el ordenamiento jurídico en comento, son los siguientes:

**Título Primero. Disposiciones Generales.
Capítulo I. Normas Preliminares.**

Artículo 10.- 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 establecer las bases para:...

II. El ordenamiento ecológico;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La protección de las áreas naturales y flora y fauna silvestres y acuáticas;

V. El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea comparable la obtención de beneficios económicos en el equilibrio de los ecosistemas.

Capítulo IV. Política Ecológica.

Capítulo V. Instrumentos de la Política Ecológica.

Sección I. Planeación Ecológica.

Sección II. Ordenamiento Ecológico.

Sección III. Criterios Ecológicos en la Promoción del Desarrollo.

Sección IV. Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos.

Sección V. Evaluación del Impacto Ambiental.

Sección VI. Normas Técnicas Ecológicas.

Sección VII. Medidas de Protección de Areas Naturales.

Sección VIII. Investigación y Educación Ecológicas.

Sección IX. Información y Vigilancia.

Título Segundo. Areas Naturales Protegidas.

Sección I. Tipos y Caracteres de las Areas Naturales Protegidas.

Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I. Reservas de la biósfera;

II. Reservas especiales de la biósfera;

III. Parques nacionales,

IV. Monumentos naturales;

V. Parques marinos nacionales;

VI. Areas de protección de recursos naturales;

VII. Areas de protección de flora y fauna;

VIII. Parques urbanos; y

IX. Zonas sujetas a conservación ecológica.

Sección II. Declaratorias para el Establecimiento, Conservación, Administración, Desarrollo y Vigilancia de Areas naturales Protegidas.

Capítulo II. Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.

Capítulo III. Flora y Fauna Silvestres y Acuáticas.

Título Tercero. Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales.

Capítulo II. Aprovechamiento Racional del Suelo y sus Recursos.

Título Cuarto. Protección al Ambiente.

Capítulo III. Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.⁸⁴

Concluyendo, la relación entre el presente cuerpo normativo y la Ley Forestal, es sumamente importante, ya que el objetivo en común es la preservación y restauración del equilibrio ecológico; estableciéndose en la norma comentada, una política y un ordenamiento ecológico; criterios, regulación y evaluación ambiental; áreas naturales protegidas; aprovechamiento racional de los elementos naturales, etc.; todo ello sentó las bases de la Ley Forestal vigente.

84 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. pp. 23 a 57.

E) LEY DE AGUAS NACIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la propiedad originaria de la Nación sobre las aguas. Para conciliar el interés público con el privado, se prevé igualmente que el uso y aprovechamiento del recurso, en beneficio de los particulares, se realice mediante concesión otorgada por el Estado.

El artículo 27 Constitucional señala cuales aguas son de propiedad nacional y, al mismo tiempo, precisa el propósito de tal decisión al señalar que se busca regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Por su parte el artículo 28 Constitucional, complementa los principios expuestos anteriormente al señalar que el Estado, en casos de interés general, podrá concesionar los bienes nacionales con las modalidades y condiciones que figen las leyes para asegurar la

utilización social de los bienes o la debida eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

En el ámbito internacional, aún en naciones más favorecidas que la nuestra en cuanto a la abundancia de sus recursos hidráulicos, se observa una preocupación cada vez mayor por los problemas asociados a la administración y el cuidado del agua, así como por la instrumentación de leyes e instituciones que permitan su correcta custodia y regulación.

La estrecha relación que tiene los bosques y el agua es vital, ya que sin bosques no hay lluvia, sin lluvia no hay agua y sin agua no hay vida

Los artículos de la Ley de Aguas Nacionales, que hacen referencia al agua y a los bosques, son los siguientes:

"Artículo 10. La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Artículo 20. Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.

**Título Sexto. Usos del Agua.
Capítulo II. Uso Agrícola.
Sección Primera. Disposiciones generales.**

Artículo 48. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán el derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubiere concesionado en los términos de la presente ley.

Artículo 49. Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua para uso agrícola, ganadero o forestal se podrán transmitir en los términos y condiciones en esta ley y su reglamento."⁸⁵

85 Ley de Aguas Nacionales. Ob. cit. pp. 38 a 42.

F) LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL

La relación que existe entre este ordenamiento y la Ley Forestal, esta consignado en el artículo 40. que menciona a la letra:

"Artículo 40. Las medidas fitosanitarias se aplicarán para el combate de plagas que afectan a los recursos y materias primas forestales maderables y no maderables."⁸⁶

Por lo que, todo lo referente a la medidas fitosanitarias que mencione la Ley en comento, será aplicable a los recursos y materias primas forestales maderables y no maderables.

Al efecto, muchos de los preceptos de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, son aplicables a los recursos maderables y no maderables, de ahí la gran importancia de la misma.

Por último, cabe destacar los artículos que mencionan las medidas fitosanitarias que son aplicables a los recursos antes citados:

⁸⁶ Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicada en el Diario oficial de la Federación el 5 de enero de 1994, p. 33.

Artículo 10. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 20. La sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones fitosanitarias, diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos; establecer medidas fitosanitarias; y regular la efectividad biológica, aplicación uso y manejo de insumos, así como el desarrollo y prestación de actividades y servicios fitosanitarios.

Título Segundo de la Protección Fitosanitaria.
Capítulo I. De las medidas fitosanitarias.

Artículo 19. Las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir, combatir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

Las medidas fitosanitarias se determinaran en normas oficiales que tendrán como finalidades, entre otras, establecer:

I. Los requisitos fitosanitarios y las especificaciones, criterios y procedimientos para:

- a) Formular diagnósticos e identificación de plagas de los vegetales;
- b) Diseñar y desarrollar programas para manejo integrado de plagas, muestreo y pronóstico en materia de sanidad vegetal;

II. Las campañas de sanidad vegetal de carácter preventivo, de combate y erradicación;

III. Las cuarentenas y mecanismos para vigilar su cumplimiento;

IV. La determinación de exigencias y condiciones fitosanitarias mínimas que deberá reunir la importación de vegetales, sus productos o subproductos, cuando el riesgo fitosanitario o la situación concreta a prevenirse no este contemplada en una norma oficial específica;

V. Las características de los tratamientos para saneamiento, desinfección y desinfestación de vegetales, sus productos y subproductos, instalaciones, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipo, embalajes, envases y contenedores;

VI. la capacidad que deberán tener las personas responsables de elaborar estudios de efectividad biológica de insumos;

VII. Las condiciones de sanidad y seguridad vegetal que deberán observarse en las instalaciones industriales, comerciales y de servicios en donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios; y

VIII. Las demás que se regulan en esta ley así como aquellas que, conforme a la técnica y adelantos científicos, sean apropiadas para cada caso.⁸⁷

⁸⁷ Ibidem. pp. 34 a 62.

**G) LEY FEDERAL DE METROLOGIA
Y NORMALIZACION**

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10. de julio de 1992, en el artículo 3º., fracción XI, se establece que se entenderá por Normas Oficiales Mexicanas:

"Las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio sujetándose a lo dispuesto en esta Ley y cuyas finalidades se establecen en el artículo 40.

Las dependencias sólo podrán expedir normas o especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, en las materias a que se refiere esta ley, siempre que se ajusten al procedimiento establecido y se expidan como normas oficiales mexicanas".⁸⁸

Además, en los artículos 40 y 41, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se indica:

"Artículo 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

⁸⁸ Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Ob. cit. p. 49

II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o de la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

IV. Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

V. Las especificaciones y/o procedimientos de envasado y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

VI. Los métodos de prueba y/o procedimientos para comprobar las especificaciones a que se refiere este artículo y el equipo y materiales adecuados para efectuar las pruebas correspondientes, así como los procedimientos de muestreo;

VII. Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

VIII. La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

IX. La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta ley;

X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;

XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas de envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicio y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, comunicaciones, de seguridad o de calidad particularmente cuando sean peligrosos;

XIV. Los requisitos y procedimientos que deben observarse en la elaboración de normas mexicanas y en la certificación del cumplimiento de las mismas;

XV. Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;

XVI. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

XVII. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas; y

XVIII. Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.

Artículo 41.- Las normas oficiales mexicanas deberán contener:

I. La denominación de la norma, su clave y en su caso, la mención a las normas en que se basa;

II. La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso, del objeto

de la norma conforme a lo dispuesto en el artículo precedente;

III. Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimientos que se establezcan en la norma en razón de su finalidad;

IV. Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma y en su caso, los de muestreo;

V. Los datos y demás información que deban contener los productos o, en su defecto, sus envases o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones;

VI. El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales cuando existan;

VII. La bibliografía que corresponda a la norma;

VIII. La mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencia; y

IX. Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.⁸⁹

Según ha quedado establecido, la expedición de normas oficiales mexicanas, sólo podrá hacerse por el Estado, a través de los funcionarios competentes y en el caso concreto, del artículo 11, de la Ley Forestal, tal expedición corresponde al Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para actuar dentro del marco de atribuciones que se les confieren expresamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 32 bis.

⁸⁹ Ibidem. pp. 54 y 55

Es de vital importancia, el ordenamiento comentado, ya que en todo el transcurso de la Ley Forestal, se hace mención a las Normas Oficiales Mexicanas que tendrán que regular los supuestos previstos en la misma; y como ejemplo de lo anterior, señalaremos algunas Normas Oficiales Mexicanas en Materia Forestal:

1. Norma Oficial Mexicana de Emergencia, 001-SARH 3-1993, para la asignación, uso y control de claves y medios de marqueo de la madera en rollo.

D.O.F. 16-Jul-1993.

2. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SARH3-1994, por la que se establecen los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de resina de pino.

D.O.F. 16-Feb-1994.

3. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de tierra de monte.

D.O.F. 13-Abr-1994.

4. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-003-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de raíces y rizomas de vegetación forestal.

D.O.F. 25-May-1994.

5. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-004-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal.

D.O.F. 20-May-1994.

6. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-005-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma de vegetación forestal. D.O.F. 20-May-1994.

7. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-006-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de ramas, hojas o pencas, flores, frutos y semillas de vegetación forestal.

D.O.F. 13-Abr-1994.

8. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-007-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de cogollos de vegetación forestal, para la obtención de ixtles.

D.O.F. 25-May-1994.

9. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-008-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de látex de vegetación forestal.

D.O.F. 25-May-1994.

10. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-009-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hongos.

D.O.F. 20-May-1994.

11. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-010-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de musgo, heno y doradilla.

D.O.F. 13-Abr-1994.

12. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-011-SARH3-1994, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento de leña para uso doméstico.

D.O.F. 13-Abr-1994.

CONCLUSIONES

1. Proponemos que la administración forestal nacional debe continuar ejerciendo el liderazgo y ser responsable de la planeación y reglamentación en el sector forestal, siendo necesario desarrollar estructuras administrativas que se adapten mejor a la aplicación de las estrategias y acciones requeridas para alcanzar los objetivos ambientales.

2. Es necesario que las nuevas formulaciones y proposiciones sobre políticas y legislaciones forestales contemplen los principios de la utilización económica y la protección ecológica de tales recursos.

3. Se recomienda que, se fijen nuevas metas para un uso más racional de los recursos forestales, con el objetivo de evitar excesos perniciosos.

4. Los ordenamientos jurídicos que tratan sobre el problema agrario, la tenencia de la tierra, la agricultura, cría de gansdo, y demás materias relacionadas, deberán tomar en consideración el uso racional de los recursos forestales como una prioridad.

5. Fomentar el aumento de una conciencia pública en favor de la conservación de los bosques, así como las investigaciones en la materia, prevención y lucha enérgica contra los incendios, las enfermedades y las plagas.

6. La política forestal del Estado y la estructura administrativa, requieren una nueva legislación que actualice las normas, incorporando nuevos conceptos que se adapten a la nueva organización y permitan alcanzar, eficazmente los objetivos propuestos.

7. Proponemos se incluyan más delitos en materia forestal y sanciones severas.

8. Es obvio que lo más importante no es el texto de una ley, sino su cumplimiento. El mundo está lleno de leyes forestales no aplicadas que se revisan con frecuencia como si los errores estuvieran en el texto y no en su falta de aplicación.

9. Proponemos unas instituciones capaces y una legislación valiente, basada en la utilidad pública del sector, son instrumentos imprescindibles para que los bosques sirvan al bienestar presente y futuro de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. décima tercera edición, Porrúa, México, 1992, 724 pp.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. vigésima edición, Porrúa, México, 1980, 490 pp.

- Revised Statutes of Canada 1985. Vol. V. Chap. F-30 / LII. Queen's printer for Canada. Ottawa 1985.

- Canadian Environmental Directory 1993/94. 3a. ed. Canadian Almanac and Directory Publishing Company Limited.

- Canada Gazette. Part III. Ottawa Friday. Feb 16 1990 Cap. 22-28 Acts Assented form 8 Nov-21 Dic 89.

- United States Code Annotated. Title 16. Conservation 1151 to 3100. Comprising All Laws of a General and Permanent Nature. Under Arrangement of Official Code of Laws of the United States with

annotations from federal and State Courts. St. Paul, Minn. West Publishing 1994.

- United States Code Annotated 1995. General Index F to H 1995. West Publishing Co. St. Paul, Minn.

- Repertorio de la Legislación de relevancia ambiental vigente en Chile. Comisión Nacional del Medio Ambiente - Conama. Secretaría Técnica y Administrativa.

- Decretos Leyes 701 al 750. Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. editorial Jurídica de Chile. Colección Textos Legales No. 16.

- Constitución de la Federación Rusa. (Traducción). Bajo la Redacción de Miguel Arriaga, Dr. en Filosofía y Ciencias. México, D.F. 1995. 60 pp.

- Leyes y Reglamentos Fundamentales de la URSS. Tomo II. Editorial Progreso. Moscú 1983. Traducido al Español. 550 pp.

- Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Editorial Agencia de Prensa Návosti. Moscú, 1988. Traducción al español por Editorial Progreso. 70 pp.

LEGISLACION

- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 24 de abril de 1926. pp. 1053-1054
- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 13 de octubre de 1927. pp. 1-21.
- Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1935. p. 1559.
- Reglamento de la Ley del Impuesto Forestal. Diario Oficial de la Federación. 14 de marzo de 1936. p. 36
- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1943. pp. 6-7.
- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 28 de junio de 1944. pp. 1-28.

- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 10 de enero de 1948. pp. 3-7.

- Reglamento General de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 15 de septiembre de 1950. pp. 4-26.

- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 1960. pp. 4-19.

- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 23 de enero de 1961. pp. 1-29.

- Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1975. p. 41.

- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 1986. pp. 15-27.

- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 13 de julio de 1988. pp. 34 a 78.

- Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1992. pp. 16-26. .

- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación. 21 de febrero de 1994. pp. 17-59.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. primera edición. Febrero 1995.

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Editorial Porrúa. 63a. edición. México 1994.

- Código de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 25a. edición, México 1991 p. 148

- Código Penal para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. Porrúa, 54a. edición. 1995 p. 2

- Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación. 26 de febrero de 1992. pp. 11-34.

- Ley Federal de Sanidad Vegetal. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1994. pp. 33-75.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 25a. edición. Editorial Porrúa. México 1991.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1988. pp. 23-57.

- Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación. pp.

- Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación. 10. de julio de 1992. pp. 48-66.

- Ley de Planeación. 25a. edición. Editorial Porrúa. México 1991.

- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. 25a. edición. Editorial Porrúa. México 1991.

- Ley General de Bienes Nacionales. Porrúa 25a. edición, México 1991 390 pp.

- Jurisprudencia. Leylex. Ediciones Legislativas de Consulta Especializada S.A de C.V.. 1917-1995. p. 814

- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1994. pp. 2-11.

- Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Durango. Diario Oficial de la Federación. 7 de junio de 1995. pp. 4-13.

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1995. pp. 2-96.

DICCIONARIOS

- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 18a. edición. Madrid. Espasa-Calpe. 1956. 1370 pp.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Diccionario Jurídico Mexicano. 4 vols. 4a. edición.
Porrúa-UNAM. México 1991.

- Diccionario Ilustrado de la Lengua. Editorial
Teide. Barcelona. España, primera edición, 1986, p
231.