



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

“LA DESCENTRALIZACION EN
MATERIA FORESTAL DE MEXICO”

703934

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PATRICIA MEDINA FERNANDEZ

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO LA PRESENTE TESIS:

A DIOS:

*Como un testimonio de gratitud,
por estar conmigo, cuando más lo
necesito y darme la oportunidad
de lograr esta gran meta.*

**A LA ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN:**

*Por albergarme en sus aulas al
lado de sus grandes profesores
que enriquecieron mi acervo
cultural y fortalecieron mi criterio.*

A MI MADRE:

*Sabiendo que jamás existirá una
forma de agradecer una vida de
lucha, sacrificio y esfuerzo
constante, solo deseo que
entiendas que el logro mío, es
logro tuyo, gracias por darme la
oportunidad de elegir mi destino,
apoyándome en todos los
momentos de este largo camino.*

**A MIS HERMANAS,
GUADALUPE Y LOURDES:**

Como una muestra del amor y agradecimiento por apoyarme a vencer las adversidades de la vida, creyendo en mi en los momentos difíciles, y sobre todo por darme la oportunidad de recorrer este camino a su lado, mostrándome que no existen los imposibles.

**A MI ASESOR EL LIC.
FRANCISCO JAVIER TORRES
MORALES:**

En reconocimiento a la paciencia y tiempo invertido en la realización del presente trabajo, sin dejar de mencionar sus atinadas observaciones.

**A EL LIC. HONER MIRANDA
BELTRÁN:**

En agradecimiento al esmero y paciencia, en la realización del presente trabajo, compartiendo sus conocimientos, sin interés alguno y sobre todo por motivarme a ser cada día mejor.

**A PABLO, NACHO, LUIS,
MARCO Y ANTONIO:**

*Por ser esa clase de personas
que sin esperar nada a cambio
me brindaron: apoyo,
comprensión, paciencia,
sinceridad y motivación, que me
sirvió de estímulo en la realización
del presente trabajo.*

**A MIS ABUELOS;
FRANCISCA Y FELICIANO:**

*Por toda la comprensión y
cariño ofrecido, en todos estos
años de vida.*

**A BARYNKA, SARA Y
ROSALBA:**

*Como muestra de agradecimiento,
por la amistad y comprensión que
siempre me han brindado.*

A LA SEÑORA EMA:

*Como muestra de cariño y
profundo agradecimiento, por
las palabras de aliento y el
apoyo recibido.*

**A GUSTAVO, DANIEL,
CLAUDIA, FELICIANO, BRUNO,
FABIOLA, MARTIN, ADRIANA Y
MARIELA:**

*En agradecimiento a la amistad y
apoyo recibido, desde el
momento en que nos conocimos.*

**A LOS PROFESORES DE LA
ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON:**

*Por compartir sus conocimientos y
experiencias en estos años de
estudio, dándome la oportunidad
de estar mejor preparada para
buscar mejores opciones de vida*

**A MIS COMPAÑEROS DE
AULA:**

*Un profundo agradecimiento por
su ayuda y compañía a través de
mis estudios.*

A LOS SERES AUSENTES:

*Con respeto y admiración, por
que, por mucha que sea la
distancia que nos separa, sus
consejos y palabras de aliento se
escuchan más fuerte que el silbar
del viento.*

GRACIAS.

I N D I C E

INTRODUCCIÓN. -----	1
---------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA CENTRALIZACIÓN

1.1. Proceso de centralización en detrimento del Estado. -----	4
1.2. Primeros intentos de planeación. -----	11
1.3. Datos básicos de la planeación y el reparto agrario en México. -----	26

CAPITULO SEGUNDO

FACULTADES EN MATERIA FORESTAL

2.1. De la Federación. -----	41
2.2 De los Estados. -----	53
2.3. De los Municipios. -----	57

CAPITULO TERCERO

LA DESCENTRALIZACIÓN

3.1. La Desconcentración. -----	61
3.2. La Descentralización Regional. -----	68

3.3. La Descentralización como Sinónimo de la Federalización. -----	75
---	----

CAPITULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL

4.1. Leyes de corte centralista. -----	83
--	----

4.2. Avances en materia de descentralización forestal. -----	101
--	-----

4.3. La descentralización de facultades forestales a gobiernos locales y municipales. -----	119
--	-----

CONCLUSIONES. -----	129
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA. -----	134
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Una vez consolidada la Revolución Mexicana, el Estado fue asumiendo en forma paulatina y contundente la concentración de actividades económicas, de servicios sociales y administrativos, principalmente en el Valle de México. Ello provocó una atracción para la población de provincia con carencias de agua potable, vivienda, alimentación, servicios de salud y de trabajo remunerado. Ocasionando una concentración de la población en ciertas regiones del país.

En las pasadas décadas la Federación comenzó a planear la estructura y organización de la Nación, mediante Programas de Desarrollo, lo que llevó a la desconcentración y descentralización de algunos rubros, no así en el caso de la atribución en materia forestal que era y sigue siendo una facultad expresa de la Federación según se desprende del artículo 27 constitucional, párrafo tercero, no obstante que en opinión muy particular consideramos que es una facultad concurrente entre Federación, Estados y Municipios.

Lo anterior ha ocasionado una deficiente administración de nuestros bosques que se ven seriamente amenazados debido a la tala inmoderada, al crecimiento de la población, al desmonte para dar paso a la agricultura y la ganadería, los incendios, las plagas, las enfermedades y recientemente el cambio y uso del suelo por la expansión de la "mancha urbana."

La necesidad de una administración en materia forestal, que nos otorgue mayores expectativas de desarrollo, protección y aprovechamiento de los productos de nuestros bosques, nos ha motivado a realizar el presente trabajo de tesis que plantea la posibilidad de que la descentralización en materia forestal debe llegar a las Entidades Federativas y Municipios hasta el máximo posible, conservando la Federación única y exclusivamente aquellas grandes directrices de planeación, regulación y normatividad.

De esta manera, las Entidades Federativas podrán atender de manera directa todos los aspectos forestales que imperan en su territorio, tales como la reforestación, forestación, sanidad, prevención y combate de incendios forestales, inspección y vigilancia, aprovechamientos maderables y no maderables, la deforestación, como problema recurrente, actividades de tala inmoderada y permanente cambio de uso del suelo, por mencionar algunos, aunado que en las áreas rurales que tienen recursos forestales, se observa pobreza extrema, violencia común y organizada, lo que ha provocado desorden forestal, ingobernabilidad y riesgo de explosividad social.

Por lo que consideramos que la descentralización en materia forestal tiene la finalidad de atender de manera pronta, expedita y directa a uno de los sectores más desprotegidos del país, como son: los comuneros, ejidatarios y los grupos étnicos que poseen recursos forestales; para procurar elevar el nivel de vida de estas familias, así como garantizar la protección, restauración, conservación y fomento de los recursos naturales.

Por todo lo anterior, tenemos el interés en proponer que la facultad forestal, sea un atributo de las Entidades Federativas y de los Municipios, más que de la Federación, presentando en forma sinóptica en este trabajo de tesis, en primer lugar, el proceso centralizador de atribuciones a favor de la Federación, para posteriormente analizar los grandes esfuerzos de planeación con políticas descentralizadoras que el gobierno de la República ha implementado en las últimas dos décadas y como último paso, la descentralización de facultades en materia forestal.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA CENTRALIZACIÓN

- 1.1. PROCESO DE CENTRALIZACIÓN EN DETRIMENTO DEL ESTADO.**
- 1.2. PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACIÓN.**
- 1.3. DATOS BÁSICOS DE LA PLANEACIÓN Y EL REPARTO AGRARIO
EN MÉXICO.**

1.1. PROCESO DE CENTRALIZACIÓN EN DETRIMENTO DEL ESTADO.

La centralización a decir de Hauriou, significa “acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea la unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc.”

En México “la centralización de actividades y servicios de bienestar surgió de la necesidad de conjuntar esfuerzos para consolidar los distintos gobiernos que ha tenido nuestra nación. De esa manera en el siglo XVI, el Imperio Azteca se asentó en la Gran Tenochtitlán. Más tarde, la capital de la Nueva España se ubicó en lo que hoy conocemos como la Ciudad de México.

Asimismo, para el México independiente y el de la etapa de la Revolución Mexicana, la ciudad de México fue el asiento de los poderes situación que obedeció a razones de carácter político, económico y social.”¹

Después de la Revolución Mexicana fue necesario unificar al país y combatir las facciones que aún quedaban dispersas, pues se requería de un Estado fuerte para reconstruir y ampliar las instituciones básicas para la economía y el bienestar: y afianzar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹ ASPE A, Pedro et. al. Descentralización. 2do. Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1988, pág. 15.

También, permitió dar unidad a la Nación y garantizar el orden y la paz social, que fueron elementos indispensables en su momento, y dio oportunidad de contar con un gobierno consolidado, capaz de definir el camino por el cual transitar hacia el desarrollo del país.

Todas las ventajas que ofrecía el Distrito Federal atraían a la población de otros Estados. Ello significó un incremento constante de la comunidad y de la infraestructura para hacer frente a sus necesidades. Además, la etapa de la industrialización reforzó la atracción hacia tres zonas de desarrollo (las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey).

La ciudad de México fue creciendo a costa de canales, de lagos y de tierras agrícolas. Así se creó un fenómeno de concentración excepcional y se constituyó la llamada Zona Metropolitana de la ciudad de México, que abarca el Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo.

En resumen, se puede afirmar que las causas de la centralización han sido de carácter económico, político y jurídico.

En lo económico implicó inicialmente una reducción de costos, al ubicarse las actividades productivas cerca del principal mercado nacional, al incorporarse la población trabajadora cerca de sus centros de labor y al generar ahorros e infraestructura para la producción.

En lo político, surgió como necesidad para estabilizar socialmente al país y contribuir a su desarrollo, pero en las últimas décadas se ha transformado en un proceso generador de desequilibrios regionales y desigualdades sociales.

En lo jurídico, la Constitución de 1824 establecía que los Estados y territorios federales, no podían sin el consentimiento del Congreso de la Unión: establecer derechos de tonelaje, tener tropas o navíos en tiempo de paz, imponer contribuciones e impuestos a la exportación y contratar con otros Estados o con alguna potencia extranjera.

La Constitución de 1857 estableció que las facultades que no estaban expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los Estados, este principio fue plasmado en la Constitución de 1917 en el artículo 124, sin modificarlo. Esta Constitución establecía que las entidades federativas en ningún caso podían: establecer aduanas interiores, celebrar alianzas con otros estados, hacer la guerra, tener tropa, expedir patentes, acuñar moneda, establecer derechos de tonelaje e imponer alcabalas.

El proceso centralizador se ha dado ininterrumpidamente desde 1917 a 1982, con la atenuante de los programas de fortalecimiento del federalismo, realizados en el sexenio 1976-1982.

A continuación se enuncian algunos de los aspectos más importantes de este proceso.

En Materia Educativa

“La Constitución de Querétaro de 1917, consagró la participación del poder público en la enseñanza elemental y superior, artículo 3° y 73 fracción XXVII. La concurrencia en materia educativa era tácita entre los tres ordenes de gobierno (federal, local y municipal), hasta que el 8 de julio de 1821 se publicó la reforma constitucional para dotar al Congreso de la Unión de nuevas facultades de materia educativa (artículo 73 fracción XXVII), se inicia así la centralización en la enseñanza, pues por una parte la Federación organizaba, sostenía y establecía en toda la República las instituciones educativas y por la otra, legislaba en todo lo que se refería a dichas instituciones.

El artículo 3° establecía la enseñanza laica, pero la enmienda de 1934 modificó el precepto por una educación socialista, que posteriormente en el año de 1946 se volvió a cambiar este precepto para regresar a la enseñanza laica.”²

Materia Tributaria

Materia “Después de promulgar la Constitución de 1917, hasta 1925 se trató de la distribución de facultades impositivas. Ante la anarquía hacendaria se han llevado a cabo convenciones nacionales y proyectos de modificaciones constitucionales fiscales.

² Cfr. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edición 33a. Editorial. Porrúa. México, 2000. pp. 391-408.

En 1934 se enmendó la fracción X del artículo 73, donde los Estados y Municipios participaban en los impuestos federales de energía eléctrica, ocho años más tarde el artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX, concediendo a la Federación una serie de materias en las que posee competencia tributaria exclusiva.

El 30 de diciembre de 1947 se expide la Ley sobre ingresos mercantiles, grabando los ingresos derivados de ventas y de prestación de servicios.

En 1948 después de la Tercera Convención Nacional Fiscal, se reforma en parte el sistema fiscal, a partir de las modificaciones introducidas en esa ocasión, las entidades federativas quedaron prácticamente despojadas de sus principales ingresos.

La Ley de Coordinación Fiscal de fecha 28 de diciembre de 1953, vino a reforzar el sistema de participación entre Federación, Estados y Municipios.

La Ley de Ingresos de la Federación para 1982, establece doce impuestos, de los cuales ocho son concurrentes entre los tres niveles de gobierno, sin embargo, ninguno de ellos, por virtud de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se encuentran establecidos por los Estados o por los Municipios.

En buena parte la federalización impositiva ha obedecido a la necesidad de obtener mayores recursos financieros y una mayor fuerza política por la Federación.³

³ Ibidem, 101-106.

En Materia Laboral

La Constitución General de la República de 1917, da las bases del Derecho del Trabajo en el artículo 123, sancionando con ello nuestra legislación laboral. La misma reservó a los Congresos Locales, las facultades para reglamentar el artículo 123 Constitucional; entre 1917 y 1929 fueron promulgadas cerca de 90 codificaciones.

En el año de 1929 mediante una enmienda a la Constitución, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en Materia de Trabajo (D.O. 6 de septiembre de 1929), artículo 73 fracción X. Para explicar esta tendencia hacia la federalización en materia del trabajo, se señaló que éste era consecuencia del desarrollo industrial del país, lo cual requería de la aplicación de criterios uniformes.

En Materia de Asentamientos Humanos

Las adiciones a los artículos 27, párrafo Tercero; 73 fracción XXIXC; y 115 fracciones IV y V constitucionales, son el fundamento para la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos (D.O. 26 de mayo de 1976).

Esta situación reafirma el proceso centralizador de facultades por el Ejecutivo Federal, al hacer depender a los Estados y Municipios de los preceptos de una ley federal en detrimento del sistema federal.

En Materia de Salubridad

La Carta Magna de 1917, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad en toda la República y al mismo tiempo reconoce a los Estados la facultad para legislar en todo lo que atañe a la salubridad local. Sin embargo, la legislación federal sobre la materia a hecho nugatorio el ámbito competencial de los Estados, contribuyendo así la centralización a favor del gobierno federal.

En Materia Forestal

El Constituyente de Querétaro reservó al titular del Ejecutivo Federal en el artículo 27 de la Constitución General de la República, las atribuciones en materia forestal, como facultades exclusivas de la Federación.

Otras atribuciones en la Constitución de 1917, reservó a la Federación:

- El fomento a la agricultura y a la ganadería
(artículo 27 párrafo Tercero)
- Fomento a la Silvicultura
(artículo 27 párrafo Tercero)
- Fomento a la Pesca
(artículo 27 párrafos Tercero y Cuarto)
- La organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades
(artículo 27 párrafo Tercero)
- La protección al Ambiente
(artículo 29 fracción XXIXG)
- El manejo de aguas subterráneas
(artículo 27 párrafo Quinto)

En el caso de las atribuciones en materia de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, existe acusada opinión en el sentido de que no se trata de facultades exclusivas sino concurrentes o coincidentes, pues las diferentes esferas de gobierno tienen interés peculiar y decisivo de participar en estos campos competenciales.

1.2. PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACIÓN.

En los 83 años transcurridos de 1917 al 2000, las actividades de planeación realizadas por el Estado mexicano para dar orden y racionalidad a la actividad del país, han adoptado diferentes características, contenidos y profundidad, en función a los propósitos perseguidos y de acuerdo a los momentos coyunturales por los que atravesaba nuestra nación.

La Revolución dio origen al diseño de un Proyecto Nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México y "con la promulgación de la Constitución de 1917 las demandas populares del movimiento revolucionario de 1910 se tornaron en base legal para llevar a cabo las modificaciones a la estructura política, económica y social del país. Fue así como la Constitución dio la pauta para establecer un nuevo orden institucional capaz de estructurar las relaciones que se gestaban en el seno de la nueva sociedad. El Constituyente de 1917 estableció para el estado mexicano la

responsabilidad de promover y orientar las transformaciones sociales que el país requería.”⁴

La Planeación en la Década de los Veinte

Esta Década se caracterizó porque en ella se inició la reconstrucción del país, se sentaron las bases de un estado moderno y se crearon las primeras instituciones de la Revolución, entre las que destacan el Partido Revolucionario (PRN); la fundación de los Bancos de México y el Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; de las Comisiones Nacional Bancaria y Nacionales de Irrigación y de Caminos; se promulgó la primera Ley del Impuesto sobre la Renta y se inició la construcción de la infraestructura material, sanitaria y educativa del país.

La preocupación fundamental del Estado era no sólo contar con el consentimiento de la sociedad civil sino también con su participación y actuación en las transformaciones que el país experimentaba; se planteó entonces la formación de organismos que fortalecieran la comunicación entre Estado y sociedad civil, en este contexto el 15 de junio de 1829 se expidió la Ley que crea el Consejo Nacional Económico, cuya finalidad era analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales. Años después este organismo sería sustituido por el Consejo Nacional de Economía.

⁴ ASPE A, Pedro et. al. Planeación Democrática. 3er. Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988, pág. 13.

Con el antecedente de I Congreso Nacional de Planeación, donde se presentaron destacados trabajos sobre el desarrollo del país, "en 1930 se publica la Ley sobre Planeación General de la República,"⁵ esta "Ley representó el primer paso en la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación; estableció las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público, al pretender que se realizara un inventario de los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar los procesos de industrialización."⁶

La expresión de la voluntad política de planear y de diseñar un programa de acciones, en donde la intervención del Estado en el desarrollo quedara señalada con precisión, dio lugar a la presentación del Plan Sexenal 1934-1940, que fue el documento base de la campaña de Lázaro Cárdenas y que sirvió, posteriormente, para evaluar los resultados de su gobierno.

Sus objetivos prioritarios fueron: **el reparto agrario**, el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo material a los campesinos, en especial a través de una organización que elevara la producción y su nivel de vida. El Plan sentó las bases para lo que tiempo después se llamó la rectoría del Estado frente al desarrollo nacional.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930. Representa uno de los primeros intentos de planeación en el mundo.

⁶ ASPE A, Pedro et. al., op. cit., pág. 14.

La Planeación en la Década de los Cuarenta

En el comienzo de la década de los años cuarenta, aparece el Segundo Plan Sexenal 1940-1946. Este plan representó la continuación de esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se había realizado en el sexenio anterior. Al igual que su antecesor, tenía como principal objetivo **consolidar la reforma agraria**.

Dio especial importancia a la actividad industrial con el propósito de fortalecerla como eje fundamental y a la coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones y, fundamentalmente, pugnaba por una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La necesidad de enfrentar los problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial y de continuar con los esfuerzos para superar los problemas de orden interno, dieron como resultado cambios importantes en la política de desarrollo, entre los que destaca la modificación e integración de nuevos organismos relacionados con las actividades de planeación. Así en 1942 se creó la Comisión Federal de Planeación, cuya función principal era la de planificar y coordinar la economía del país y de programar la movilización económica que requería la cooperación interamericana.

Además, se dio el establecimiento de la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra, pretendió responder a la necesidad de prever la situación venidera y, de ser posible, adelantarse a ella así como la de estudiar los medios para enfrentar eventuales acuerdos con la comunidad económica en el ambiente de la política internacional.

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la política de desarrollo se orientó en dos sentidos: a mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial y a impulsar el crecimiento de los territorios con mayor potencial económico, a través de una política regional.

Planeación por Cuencas Hidrológicas 1947-1960

No obstante su rapidez, el crecimiento económico experimentado por el país desde los años cuarenta denotaba insuficiencias que le impedían contribuir, a la corrección de los desequilibrios ya existentes entre las diferentes regiones del país. A finales de esa década, el crecimiento industrial era firme pero circunscrito, a las ciudades más importantes. Para atender regiones tradicionalmente relegadas, como el sureste y el suroeste, se crearon organismos para fomentar de manera integral el desarrollo de las zonas delimitadas por las cuencas hidrológicas. De esta manera, se crearon “5 Comisiones para el Desarrollo de Cuencas Hidrológicas durante el periodo de 1947-1960: Tepalcatepec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva y Balsas.”⁷

Programación de la Inversión Pública 1953-1958

Por otra parte, la guerra de Corea trajo como consecuencia que entre 1950 y 1952 las exportaciones mexicanas aumentarían y se incrementara la demanda interna de productos manufacturados.

Sin embargo, a finales de 1952 el país cayó en el círculo vicioso de la inflación-devaluación, la distribución del ingreso no era la deseable y la tasa de crecimiento demográfico iba en constante aumento.

⁷ Ibidem, pág. 16.

Para dar respuesta a esa situación el Presidente de la República, Lic. Adolfo Ruíz Cortines, quien inicia su administración al finalizar 1952, solicitó a las Secretarías de Hacienda y Economía, la elaboración de un plan de inversiones que cubriera todo el periodo de su administración (1953-1958). Para ello, se creó el Comité de Inversiones que a mediados de 1954 pasó a depender directamente del Presidente de la República bajo el rubro de Comisión de Inversiones.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, consideraba los siguientes objetivos: lograr una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país, conseguir un mayor incremento de la producción, obtener cierta estabilidad de los precios, lograr el financiamiento de la inversión, sin incurrir en déficit, procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión y canalizar los recursos financieros, de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos o para responder a los problemas económicos.

“En el Programa Nacional de Inversiones se utilizaron por primera vez las cuencas nacionales, para fijar metas precisas de crecimiento y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

Los proyectos de inversión pública fueron instrumentados casi en su totalidad y su ejecución contribuyó a inducir la inversión privada para que se canalizara fundamentalmente al sector industrial.⁸

⁸ Ibidem, pág. 18.

Programa de Desarrollo Económico y Social 1958-1970

La tendencia hacia el estancamiento, surgida en la década de los cincuenta, se agudizó en los dos primeros años de los sesenta dentro del modelo de sustitución de importaciones que el país había adoptado. La economía enfrentó una serie de obstáculos entre los que se encontraron: la contracción de la inversión, la pérdida del dinamismo del sector industrial y el rezago del sector agrícola que en conjunto afectan el crecimiento económico.

En estas circunstancias, en 1962 fue constituida la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social. Los resultados de sus actividades fueron la formulación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

El Plan de Acción Inmediata determinó el monto y estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico a través de una mejor utilización y orientación del ahorro tanto interno como externo.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 perseguía una serie de metas de crecimiento, aunque existía la preocupación no sólo por subrayar el énfasis sobre un rápido crecimiento, sino también por asegurar su permanencia evitando, hasta donde fuera posible, fluctuaciones drásticas.

El periodo de 1958 a 1970, en términos generales se caracterizó por un acelerado crecimiento y diversificación del aparato productivo, impulsado por circunstancias

externas e internas; así como por los diferentes intentos realizados para adecuar la administración pública del país a sus necesidades.

Planificación Económica y Social 1970-1976

En 1971 se formulo una estrategia de desarrollo diferente que, además de buscar incrementos cuantitativos en la producción, se proponían adecuaciones políticas, culturales, organizativas, y aquellas que hicieran posible elevar el nivel de vida de la población. "Entre los principales cambios se encuentran los siguientes: se otorgó mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo; se impulsó la participación social en el proceso de toma de decisiones; se modificó sustancialmente la administración pública; y se privilegiaron los aspectos políticos de planeación, sin descuidar aquellos de carácter técnico."⁹

La llamada "apertura democrática" contribuyó a facilitar el diálogo y la concertación con las diferentes tendencias políticas existentes y se estimuló el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Las primeras acciones del Programa de Reforma Administrativa originaron la creación de organismos de coordinación para atender problemas prioritarios del desarrollo nacional. Entre ellos se encuentran: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Tripartita. Paralelamente, se modificó el marco normativo de las entidades paraestatales, a fin de mejorar su contribución a la reordenación de la economía.

⁹ Ibidem, pág. 19.

Asimismo, se instauraron Comisiones Internas de la Administración en cada una de las dependencias y entidades del sector público con el fin de realizar las reformas que incrementaron su eficiencia y su eficacia; se formaron unidades de programación para racionalizar y optimizar la asignación de recursos a través de la formulación de planes; se creó la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público.

Durante el periodo 1971-1976 se constituyeron las Comisiones de la Industria Azucarera, la Coordinación de la Industria Siderúrgica, la de Energéticos, la Industria Textil, la del Algodón, la de Coordinación de la Política Industrial del Sector Público, la de Coordinación para el Desarrollo Industrial y la de Coordinación del Sector Agropecuario, entre las más importantes.

En la aplicación de política de gasto público que pretendía racionalizar al máximo los recursos disponibles, procurando orientarlos a proyectos prioritarios y de beneficio social, desempeño un papel importante en las Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

La Subcomisión de Inversión con el propósito de proporcionar un marco de mediano plazo al gasto público, elaboró el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, cuyos objetivos fueron: contribuir a una mejor generación de empleos productivos, fundamentalmente en el área rural; elevar el bienestar social mediante el impulso de los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones; promover el

desarrollo regional; disminuir el déficit cuenta corriente y elevar la productividad del gasto.

A partir de 1971 y hasta 1975, como parte de los esfuerzos para impulsar la planeación regional, fueron creados los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODE) en todas a las entidades del país. Estos organismos de carácter federal, tenían como función coordinar las actividades de las dependencias federales; promover el desarrollo económico y/o social de las entidades federativas y formular planes y programas. Los comités se marcaban en la política que consideraba al Estado como región, con la finalidad de impulsar su desarrollo y hacer más participativos a los Estados y Municipios en el desarrollo regional.

“Asimismo en 1973, con el propósito de encauzar mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país, fue creado el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER), siendo el primer canal de recursos al campo con un enfoque multisectorial y participativo.

Para vigilar el funcionamiento de los COPRODE, fue creada en 1975 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que facilito la coordinación entre las autoridades federales, estatales, municipales y los sectores de la población. Esta Comisión tuvo entre sus facultades formular programas de desarrollo económico y social a corto y mediano plazo, sugerir lineamientos para la promoción de la inversión Pública Federal y promover y coordinar la ejecución de obras en las diferentes dependencias

federales. Con estas acciones se pretendía la descentralización de las actividades económicas y distribuir los beneficios del desarrollo de una forma más equitativa."¹⁰

Durante este periodo, se realizaron diversos intentos por racionalizar las acciones en sectores claves para el desarrollo, se amplió el ámbito de la planeación y se inició la descentralización y delimitación de responsabilidades en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo sectorial. Entre estos intentos se pueden mencionar el Plan Nacional Hidráulico, el Plan Agrícola Nacional y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología.

En 1975 se iniciaron los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programas, que vendría a sustituir el presupuesto tradicional. Como resultado de los trabajos, el presupuesto de egresos para el año de 1976, se elaboró en base a una estructura programática. Sin embargo, dada la magnitud de las modificaciones que se requería llevar a cabo, se decidió por un sistema intermedio: el presupuesto con orientación programática.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional había elaborado el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, cuyos objetivos y lineamientos establecidos constituyeron un programa integral para recuperar la capacidad de crecimiento y cohesión social cuestionada por la crisis; se definieron tres áreas fundamentales:

¹⁰ Ibidem, pág. 20.

1. La Reforma Política, que contribuirá a ampliar la participación de los partidos políticos.
2. La Reforma Económica, para reorientar el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicio social necesarios, para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos.
3. La Reforma Administrativa, para adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso del desarrollo y reorganizar la administración pública.

De acuerdo con ellas, a partir de 1976 se instrumentan un conjunto de medidas que modificarían la estructura y enriquecerían el funcionamiento del aparato administrativo. Se perseguían cinco apartados básicos: organizar al gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo de la organización política federal y mejorar la impartición de justicia.

Las principales reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistieron en crear nuevas Secretarías y Departamentos, precisar las funciones de las ya existentes, agrupar sectorialmente a las entidades paraestatales y establecer de forma explícita la obligación de programar las actividades de las dependencias y entidades con el fin de poder evaluar sus resultados.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, para enfrentar la dispersión existente de las tareas de planeación entre ciertas dependencias.

La adopción de la planeación como instrumento de gobierno fue, sin duda, una de las más importantes decisiones de la administración 1976-1982.

Plan Global de Desarrollo (PGD) 1980-1982

"Este plan fue aprobado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1980, pretendía mediante su ejecución proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar (educación, alimentación, vivienda, salud); promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y, mejorar la distribución del ingreso entre las personas, y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas."¹¹

A consecuencia de lo anterior se reformaron los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica de los sectores: públicos, privado, y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al interés social y establecer al nivel constitucional, un Sistema de Planeación Democrática, para el desarrollo.

Así el 5 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación, que permite que los tres niveles de gobierno lleven a cabo acuerdos de coordinación para realizar actividades conjuntas y define la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

¹¹ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1999, pág. 32.

Asimismo establece la concertación de acciones entre autoridades públicas y particulares para mejorar su actualización en la economía. A raíz de lo anterior los gobiernos subsecuentes tienen la obligación de presentar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su administración.

Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986

“Este plan surge como resultado del Plan Básico de Gobierno y la Plataforma Electoral elaborada por el Instituto de Estudios Sociales Políticos y Económicos del Partido Revolucionario Institucional y aprobado durante el desarrollo de la XL Asamblea Nacional Ordinaria del PRO. En dicho plan se establecen los objetivos nacionales, la organización de los programas de trabajo y los instrumentos para lograrlo durante el sexenio de 1982-1988.”¹²

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

La Ley de Planeación institucionalizó los Foros de Consulta Popular con el propósito de captar las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad, y en el ámbito de la Sistema Nacional de Planeación Democrática, fue instalado el Consejo Nacional de Concertación Económica (creado por el acuerdo del Ejecutivo Federal del 31 de enero de 1989), con el fin de definir la temática de los lineamientos a seguir en los citados Foros, donde surge el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

¹² Idem.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

“Establece dentro de sus objetivos el de promover un crecimiento económico, vigoroso y sustentable en beneficio de todos los mexicanos, definiendo para ello las líneas de estrategia a que se refiere la política ambiental, para un crecimiento sustentable, cuyo propósito estriba en alcanzar un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, considerando la necesidad de hacer compatible el desarrollo con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena los recursos naturales como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.”¹³

Los últimos tres planes de desarrollo (como presidentes de la República Mexicana los C.C. Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Cedral Ponce de León) en materia forestal, señalan incrementar la producción de este sector, ampliar la infraestructura existente; estimular la exportación racional en los niveles que permitan su potencial y diversificarán nuevos productos competitivos. Para ello los planes referidos consideran 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.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de septiembre de 1996.

1.3. DATOS BÁSICOS DE LA PLANEACIÓN Y REPARTO AGRARIO EN MEXICO.

DATOS BÁSICOS DE LA PLANEACIÓN

En el año de 1917, se promulgo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando al Estado atribuciones para la conducción y promoción del desarrollo económico, político y social de la Nación: y configura los ordenamientos clave de las actividades de planeación.

En diciembre se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos del Gobierno Federal; esta define las funciones y responsabilidades del Ejecutivo Federal. Destaca la creación del Departamento de Contraloría, que se encarga de la contabilidad y de toda clase de ingresos de la Administración Pública, la deuda pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Para 1925 se crearon las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, cuyo propósito era el de racionalizar el proceso de toma de decisiones y asignación de recursos en el ámbito regional; se crean: el Banco de México, encargado de la emisión de billetes y de la regulación de la circulación monetaria y de las operaciones con el Gobierno Federal, así como de la operación con otros bancos; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, para atender las necesidades de apoyo y financiamiento de las actividades agropecuarias, que se presentaban la principal actividad económica, y la Comisión Nacional Bancaria, para vigilar el cumplimiento

de las disposiciones legales vigentes relativas a la organización y régimen de los bancos, banqueros, cajas de ahorro y demás sociedades relativas a cuentas corrientes, de ahorro, de intereses, entre otros.

“En 1926, se crearon las Comisiones Especiales de Eficiencia, con el propósito de reorganizar técnicamente los servicios públicos, a fin de agilizar el despacho de los asuntos a cargo de las dependencias gubernamentales.

En 1928, se da la creación del Consejo Nacional Económico, para analizar y proponer soluciones a las diferentes instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales; la formación del Partido Nacional Revolucionario; se crea el Departamento de Presupuesto de la Federación, para elaborar estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia en el servicio público.

En 1930 se da el Primer Congreso Nacional de Planeación, cuyo objetivo primordial fue contribuir a la identificación de la problemática económica y social y formular propuestas que permitieran encauzar la acción pública de acuerdo a los postulados revolucionarios; la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, para coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del Gobierno, de acuerdo a sus características geográficas, económicas y sociales; se crea la Comisión Nacional de Planeación como órgano consultivo, para resolver diferencias entre los acuerdos de la Comisión de Programa y las dependencias con relación a la autorización de obras materiales.

En 1933, se expide la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía. (Sustituido por el Consejo Nacional Económico creado en 1982); el Partido Nacional Revolucionario elabora el Primer Plan Sexenal 1934-1940; plantea como principal objetivo el cumplimiento del artículo 27 constitucional y propone la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior a fin de elevar los niveles de vida de la población."¹⁴

En 1934 se estableció la Comisión Intersecretarial, para formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

En 1935 se crea la Contaduría de la Federación, con la finalidad de ejercer un control efectivo del gasto público. El 31 de diciembre, se publica una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En 1939, el Partido de la Revolución Mexicana aprueba el Proyecto del Segundo Plan Sexenal 1940-1946. *Este plan mantiene el énfasis en el problema agrario y presenta una serie de objetivos para los demás sectores en las actividades y de la Administración Pública.*

En 1942, se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, funcionando como órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos

¹⁴ ASPE A. Pedro et. al., ob.cit., pp. 27-31.

originados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiere la cooperación interamericana; se sustituyen los Consejos Mixtos de Economía Regional.

En 1944, se establece la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra.

En 1946, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Entre sus funciones tiene la de coordinar el mejoramiento administrativo de cada una de las instituciones del sector gubernamental y de éste en su conjunto.

En 1947 se promulgaron: la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para controlar sus operaciones y vigilar que sus resultados se ajusten a los fines para los que habían sido creados, y el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, se creó la Comisión Nacional de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en 1953 cambia de nombre a Comité de Inversiones y en 1954 pasa a depender del Presidente de la República bajo el nombre de Comisión Nacional de Inversiones, elabora el Programa de Inversiones 1953-1958).

En 1951, aparecen las Unidades de Organización y Métodos y se otorga a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de organización y métodos, con la finalidad de apoyar los esfuerzos que realizan las dependencias para mejorar su funcionamiento.

El Programa Nacional de Inversiones de 1953-1954, tiene como objetivo ordenar el crecimiento y orientación de la inversión pública, tomando en cuenta las disposiciones del crédito externo y la magnitud del ahorro interno. Se utilizan por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas y precisar el crecimiento.

Para 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia (en ésta se incorporaría la Comisión de Inversiones bajo el nombre de Dirección de Inversiones Públicas). Correspondía a esta dependencia elaborar el plan general del gasto público e inversión del Poder Ejecutivo; planear, coordinar y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1959, por acuerdo Presidencial las secretarías, los departamentos de estado, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán elaborar su programa de inversión para 1960-1964.

En 1961, se publica el Acuerdo sobre Planeación del Desarrollo Económico y Social del país. En sus considerandos especificaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborarán programas de acción examinando los problemas y necesidades del país con criterios de planeación integral.

En 1962, se establece la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social a corto plazo. Dicha Comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. A través de los planes, los esfuerzos

públicos y privados se canalizarían al logro de un rápido crecimiento económico y una distribución más equitativa del ingreso.

En 1963, la Comisión de Planeación del Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación. Aunque no prosperó, buscaba establecer las modalidades de elaboración y manejo del plan federal de desarrollo económico y social en todas las fases del proceso planificador.

“En 1966 se dan a conocer el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, este Plan busco asegurar la permanencia del crecimiento, procurando evitar fluctuaciones drásticas, y adecuar estructuras de sistemas de funcionamiento de la administración pública a los requerimientos del proceso de planeación. Como resultado de las recomendaciones se crea la Subcomisión de Inversión Financiamiento y se establece la elaboración de programas anuales en la materia.

En 1968 se da el establecimiento de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, para elaborar la cartografía de todo el país y realizar los estudios sobre los recursos físicos, elemento básico para la planeación.

En 1971 se establecen las Unidades de Programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados, y empresas de participación estatal, con el propósito de optimizar la asignación de recursos a través de la formulación de planes.

El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, tenía como propósito el de proporcionar un marco de referencia de mediano plazo al gasto público; se inicia la creación de los COPRODE en todas las Entidades Federativas.

En 1973 se elaboro "El Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", por las Secretarías de Hacienda, de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, además del CONACYT, el CFE y la CEPAL. Este programa tenía como propósito acelerar el crecimiento del producto nacional; favorecer la creación de empleos y afianzar la independencia técnica y económica del país; surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); aparece el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por entidad federativa. Las dependencias y entidades del sector público federal en coordinación con los COPRODE, presentarían a la Secretaría de la Presidencia un programa de inversión por cada Entidad Federativa.

Para 1975, se preparó en la Secretaría de la Presidencia una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social, su función era sistematizar en un solo documento las normas, principios y procedimientos referidos a la planeación, establecer las bases generales de la planeación para la Administración Pública Federal y las formas de coordinación con los gobiernos estatales y los sectores social y privado; se da la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, para coordinar las actividades que efectuaban los COPRODE.

Se inicia la descentralización y delimitación de responsabilidades en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo sectorial, destacando: el Plan Nacional Hidráulico y el Plan Agrícola Nacional en 1975; y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología en 1976.¹⁵

Se da la sustitución del presupuesto tradicional por el presupuesto con orientación programática, con la finalidad de vincular el presupuesto con los planes y programas de mediano plazo; se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre sus funciones destacan: elaborar con la participación de los sectores sociales, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; se dio la formación de organismos de coordinación entre las dependencias y las entidades del sector público, destacan los Gabinetes Económicos y Agropecuario y la Comisión de Gasto-Financiamiento, para mejorar la relación y colaboración entre dependencias y entidades y fortalecer la compatibilidad en las acciones del gobierno; se da la creación del Convenio Único de Coordinación Federación-Estados, que perseguía la coordinación de acciones entre ambos órdenes de gobierno en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellos de interés común, para la realización de programas de desarrollo socioeconómico.

En 1979 se intensifica la planeación sectorial e intersectorial. Se formularon y pusieron en práctica diversos planes y programas (Desarrollo Industrial, Agroindustrial, Sistema Alimentario Mexicano, Empleo, Educación, Energía, Pesca,

¹⁵ Ibidem. pp. 35-37.

Comercio, Desarrollo Urbano, Ciencia y Tecnología, entre otros). Este proceso continuó hasta 1982, con la finalidad de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional y atender problemas complejos de la economía y la sociedad; se elabora el marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación que buscaba compatibilizar y coordinar los esfuerzos de la población y el gobierno hacia objetivos generales de desarrollo.

En 1981 se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) en sustitución de los COPRODE, que son organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos Federal, estatal y municipal tanto en el proceso de planeación como en la ejecución de obras y la presentación de servicios públicos.

Para 1982, el Partido Revolucionario Institucional integró y difundió un Plan Básico, que sirvió de base para sistematizar el material de la campaña electoral y mantener la continuidad entre los planteamientos surgidos en la misma y las propuestas para la integración del programa de gobierno.

REPARTO AGRARIO

Concluido el proceso revolucionario de 1917, se inicia el reparto agrario, para consolidar la alianza Estado-Campesino; la tierra se reparte con fines políticos, no de producción, así la estructura agraria del país queda integrada de la siguiente manera:

TABLA No. 1

ESTRUCTURA AGRARIA DEL PAIS				
TIPO DE PROPIEDAD	SUPERFICIE (MILLONES HAS.)	%	POBLACIÓN (MILLONES)	%
SOCIAL	104.6	53.2	3.5	57.8
PRIVADA	67.3	34.2	2.5	41.3
COLONIAS	3.3	1.7	0.06	0.9
OTROS TERRENOS	21.5	10.9	0	0
TOTAL	196.7	100.0	6.06	100.0

- Elaborada por la Dirección General de Programación y Evaluación, con Resoluciones Presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1989.

TABLA No. 2

**RESOLUCIONES PRESIDENCIALES PUBLICADAS
POR PERIODO PRESIDENCIAL**

PERIODO	NUMERO	BENEFICIADOS	HECTÁREAS		INCREMENTO
			PUBLICADAS ACUMULADAS		EN SUP. PUB. %
VENUSTIANO CARRANZA	326	77,203	381,926	381,926	0
ALVARO OBREGÓN	718	164,128	1'730,687	2'112,612	453.1
PLUTARCO ELIAS C.	1,622	302,539	3'186,294	5'298,906	150.8
EMILIO PORTES GIL	1,350	187,269	2'438,511	7'737,417	46.0
PASCUAL ORTIZ R.	540	57,994	1'225,752	8'963,169	15.8
ABELARDO L. RODRÍGUEZ	1,581	158,393	2'060,228	11'023,397	23.0
LAZARO CARDENAS R.	11,334	764,888	20'145,910	31'169,307	182.7
MANUEL AVILA C.	3,074	122,941	5'970,398	37'139,705	19.1
MIGUEL ALEMAN V.	2,245	108,625	5'429,528	42'569,233	14.6
ADOLFO RUIZ C.	1,745	226,292	5'771,721	48'340,954	13.6
ADOLFO LOPEZ M.	2,375	289,356	9'308,149	57'649,103	19.2
GUSTAVO DIAZ O.	3,912	374,520	23'055,619	80'704,722	40.0
LUIS ECHEVERRIA A.	2,208	223,250	12'243,317	92'948,039	15.2
JOSE LOPEZ P.	1,958	245,566	6'423,501	99'371,540	6.9
MIGUEL DE LA MADRID	2,202	189,966	5'081,116	104'452,656	5.1
SUBTOTAL	37,220	3'492,930	104'688,494		
CARLOS SALINAS	216	14,023	235,838	104'688,494	0.2
TOTAL	37,436	3'506,953	104'688,494	104'688,494	

- Elaborada por la Dirección General de Programación y Evaluación, con Resoluciones Presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1989.

TABLA No. 3

**RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EJECUTADAS
POR PERIODO PRESIDENCIAL**

PERIODO	NUMERO	BENEFICIADOS	HECTÁREAS		INCREMENTO	INDICE
			PUBLICADAS	ACUMULADAS	EN SUP. PUB%	DE EJC. SUP. %
V. CARRANZA	188	46,398	167,935	167,935	0	43.9
A. OBREGÓN	628	134,798	1'133,813	1'301,148	675.1	65.5
P. ELIAS C.	1,573	297,428	2'972,876	4'274,624	228.4	93.3
E. PORTES GIL	1,156	171,577	1'707,757	5'982,381	39.9	70.0
P. ORTIZ R.	852	64,556	944,538	6'926,910	15.8	77.0
A. L. RODRÍGUEZ	596	68,556	790,694	7'717,613	11.4	38.4
L. CARDENAS	10,744	811,157	17'906,430	25'624,043	232.0	88.9
M. AVILA C.	3,485	157,836	5'944,450	31'568,493	23.2	99.6
M. ALEMAN V.	2,385	97,391	4'844,123	36'412,616	15.3	89.2
ADOLFO RUIZ C.	1,864	231,888	4'934,665	41'349,281	13.5	85.1
A. LOPEZ M.	2,887	304,498	11'361,270	52'710,551	27.5	122.0
G. DIAZ O.	2,513	240,695	14'139,560	66'850,111	26.8	61.3
L. ECHEVERRIA A	2,202	206,452	13'328,852	80'907,760	19.9	108.9
JOSE LOPEZ P.	1,975	253,620	6'728,797	94'995,864	8.3	104.7
M. DE LA MADRID	2,871	241,091	8'088,104	94'995,864	9.3	159.2
SUBTOTAL	35,919	3'327,941	94'995,864			
C. SALINAS	312	21,881	351,256	95'347,120	0.3	141.6
TOTAL	36,231	3'349,822	95'347,120	95'347,120		

- Elaborada por la Dirección General de Programación y Evaluación, con Resoluciones Presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1989.

En cuestiones agrarias, no sé dio una planeación que permitiera atender de manera integral a los campesinos. El Estado nunca promovió las condiciones para un verdadero desarrollo rural del agro mexicano, capaz de generar empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional. Jamás fomento de manera integral las actividades agrícolas y forestales con un óptimo uso de la tierra, tampoco creó las obras de infraestructura suficientes para el riego, jamás proporcionó los insumos, mucho menos otorgó créditos a quienes más los necesitaban, no dio los servicios de capacitación y asistencia técnicas requeridas, principalmente a los campesinos del minifundio del tepetate, tampoco se fijo en los campesinos sin tierra (jornaleros agrícolas, nuestros indígenas), que en el noroeste de México tienen que compartir la diáspora, (un millón de niños), para alcanzar los niveles de vida de sus padres en un futuro predecible. En ellos se refleja la incomprensión y madures prematura, ignorantes de los sueños y privilegios de muchos otros (pocos), mexicanos. Demasiadas cargas les repercuten, hoy la crisis, pero desde siempre la marginación y la desigualdad.

“El 80% de la superficie forestal del país es de régimen comunal y en la mayoría de los casos no existe reglamentos internos que normen el aprovechamiento y los derechos de acceso a este recurso de uso común, lo que frecuentemente ha propiciado la sobre explotación y el cambio en el uso del suelo. Por ello, resulta urgentemente definir el marco jurídico de la propiedad forestal comunal que garantice la conservación y promueva su aprovechamiento sustentable.”¹⁶

¹⁶ Informe de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca 1999.

"México, como sabemos, ocupa el cuarto lugar a nivel mundial en especies de flora y fauna silvestres. De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, tiene una superficie total de 1.9 millones de kilómetros cuadrados (decimotercer lugar), nuestro país tiene una superficie forestal de 141.74 millones de hectáreas repartidas en:

- 30.43 millones de hectáreas de bosques,
- 26.44 millones de hectáreas de selvas,
- 58.47 millones de vegetación de zonas áridas,
- 4.16 millones de vegetación hidrófila y halófila, y
- 22.24 millones de hectáreas perturbadas.

Se calcula que la superficie arbolada con potencial para la producción maderable comercial es de 21.6 millones de hectáreas, de las cuales 10.8 pertenecen a bosques de coníferas y latifoliadas, 6.6 a selvas altas y medianas y 4.2 a latifoliadas de clima templado. El incremento anual total estimado en bosques de coníferas es de 24.9 millones de m³, de ellos 33.4 por ciento corresponden a bosques de coníferas cerrados y 25.8 a bosques de coníferas abiertas. El incremento restante que asciende a 10.2 millones de m³ (40.8 por ciento), tiene su origen en bosque mezclados de coníferas y latifoliadas.

Estas referencias explican por sí mismas el potencial forestal con el que contamos aún. Sin embargo, el diagnóstico del sector forestal en México muestra una producción anual en México por abajo de su potencial, mínimo valor agregado a la madera que se aprovecha, limitada competitividad, escasa inversión en tecnologías

modernas, déficit de la balanza forestal comercial, pobreza, marginación e injusticia en las áreas forestales, con un pueblo pobre, sin educación y sin cultura no se puede aspirar a lograr un desarrollo sustentable equilibrado y justo. La desesperanza, el desaliento y la falta de credibilidad limitan y complican algunas acciones que se pueden implementar en materia de recursos forestales.

Se estima que poco mas de 12 millones de personas, incluyendo a la gran mayoría de las etnias, viven en áreas de bosque, selvas y zonas áridas, en condiciones de pobreza y marginación.

La participación de la actividad económica derivada de los bosques naturales es menor al 1% del Producto Interno Bruto del país. Mientras tanto, en Chile con una superficie forestal mucho menor a la de México, la actividad forestal tiene una participación del 8% en el PIB y en Finlandia del 25%.¹⁷

La estructura de la industria forestal en México es poco eficiente. Está formada por pequeñas unidades de producción de pequeña escala, enfocada a la extracción y al aserrío, mientras que la industria internacional está dominada por grandes empresas integradas desde el bosque hasta los productos finales.

¹⁷ Boletín Informativo 1999. Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

CAPITULO SEGUNDO

LAS FACULTADES EN MATERIA FORESTAL

2.1. DE LA FEDERACIÓN.

2.2. DE LOS ESTADOS.

2.3. DE LOS MUNICIPIOS.

2.1. DE LA FEDERACIÓN.

Para poder explicar las facultades expresas de la Federación, en materia forestal (artículo 27 párrafo tercero), consideramos necesario primeramente mencionar los antecedentes del federalismo mexicano.

Antecedentes

“La invasión francesa de 1808 a España y la abdicación de Fernando VII y Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte, tuvo trascendentales repercusiones en España y en las Colonias Americanas, como consecuencia de lo anterior, una Junta Central de Gobierno se instaló en Aranjuez, para después cambiar de sede a Sevilla y más tarde a Cádiz. Las Cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, y en el mes de marzo de 1812 se expidió la Constitución de Cádiz y, en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812.

La Constitución de Cádiz en su artículo 325 estableció: “En cada provincia habrá una diputación, llamada provincial para promover su prosperidad por el Jefe Superior.” Esta Constitución redujo el número de provincias existentes en la América Mexicana; Por tal razón las Cortes de Cádiz ordenaron la formulación de seis diputaciones provinciales.”¹⁸

¹⁸Cfr. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 5ta. edición. Editorial Pax. México, 1979, pp. 78-82

"El 13 de septiembre de 1813 José María Morelos y Pavón, reúne en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano, y el seis de noviembre el Congreso promulga el Acta de Declaración de la Independencia de México.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso reunido en Apatzingán promulga la primera Constitución Política titulada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" (documento que expresa por primera vez el incipiente nacionalismo de México), se puede encontrar el origen del regionalismo, al establecer las provincias que comprenden la América Mexicana, y de las juntas electorales de provincia, que tienen como antecedentes los señoríos indígenas: Azteca, Purepecha. Otomí, Mixteco, Zapoteca, Maya y otros, que en buena parte sirvieron de base para la organización de las provincias españolas.

La formación de las Ordenanzas de Intendencia, a mediados del siglo XVII que atribuyo mayores facultades a determinadas autoridades locales, con las que se auspicio cierta autonomía regional."¹⁹

Otro factor que influyo en el desarrollo del federalismo incipiente fue el caciquismo, la forma de gobierno indígena que, bajo la influencia española, adultero el poderio legitimo de los señores del mundo prehispánico.

¹⁹ Ibidem. pp. 73-77.

El Primer Congreso Constituyente del 24 de febrero al 31 de octubre de 1822, fue interrumpido por una junta constituyente que hizo otra Constitución Provisional: El Proyecto de Reglamento Político para el Imperio Mexicano.

El 1° de febrero de 1823 se proclama el Plan de Casa Mata, que pedía la reinstalación del Congreso. En 1823, sus postulados fueron adoptados por las provincias de: Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas. Desconocieron al Gobierno Central y quedaron de hecho convertidos en unidades políticas autónomas.

Las Diputaciones Provinciales

El 12 de mayo, la diputación provincial de Guadalajara, manifestó su decisión de formar parte de un Estado Federal Mexicano. El 16 de junio se declara el Estado libre y soberano de Jalisco. El 1° de junio de 1823 la diputación provincial de Oaxaca declara su completa independencia del gobierno central de México. Campeche proclamó su emancipación absoluta de México, y caminos parecidos siguieron Tabasco, Querétaro, Zacatecas y Saltillo. El 5 de junio de 1823 se exigió que se convocara a un nuevo Congreso para que se organizara al País, bajo los auspicios de un gobierno de República Federal.

Voto por el Federalismo

El 4 de marzo de 1823, Iturbide reinstalo el Congreso, y en la Sesión del 12 de junio del mismo año, se inclino decisivamente por la Federación, al expedir el siguiente decreto:

“El Soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, a tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal, y que le ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación. Junio 12 de 1823.”²⁰

Segundo Congreso

“El 30 de octubre de 1823 se reunió, el Segundo Congreso Constituyente y se instaló con toda solemnidad el 5 de noviembre del mismo año, pero fue hasta el 31 de enero de 1824 que fue aprobada el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.”²¹

“La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se firmó el 4 de octubre de 1824. En esta Constitución la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular y Federal.

²⁰ TENA Ramirez, Felipe, ob. cit., pág. 109.

²¹ Ibidem, pág. 110.

Otro aspecto importante, es el principio federalista en el que esta Constitución basó la estructura del Estado Mexicano, en donde las provincias pasan a ser Entidades Federativas, unidas por un pacto para formar el Estado Federal.²²

Victoria de la Idea Federal

Para comprender la idea de la victoria federal, a primera vista contraria a la tradición virreinal, basta con darse cuenta de la realidad social del México de entonces: zonas económicas inconexas; cacicazgos locales; ni siquiera un sentimiento nacional como fuerza aglutinante.

Triunfo del Federalismo

Durante el periodo de 1824 a 1834 se sucedieron una serie de trastornos, el poder pasaba continuamente de los federalistas a los centralistas, lo que dio como resultado la Constitución Centralista de 1836.

En 1846, la Asamblea Constituyente expidió un documento conocido con el nombre de "Acta de Reformas Constitucionales", que ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, pero nunca tuvo aplicación.

El sistema centralista duro hasta 1853, año en que apareció nuevamente Santa Ana y la Revolución de Ayutla lo liquidó definitivamente. Triunfante la Revolución de Ayutla, se convocó a un nuevo Congreso el 18 de febrero de 1853.

²² Idem.

Este Congreso dio a luz la Constitución Federal que fue jurada el 5 de febrero de 1853.

El Estado Federal Mexicano surgió con bases firmes a partir de 1867, con la restauración de la República se consolidó en forma clara y definitiva.

La Constitución Vigente

En las sesiones del Congreso Constituyente 1916-1917 fue refrendada la forma federal del Estado Mexicano, y se le incorporó la institución municipal.

Evolución

La forma del Estado y rasgos del Federalismo en la Constitución de 1824

- a) "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal. (Art. 4)
- b) La Cámara de Diputados se componía por representantes elegidos en su totalidad cada año por los ciudadanos de los Estados. (Art. 8)
- c) El Senado se integraba por dos senadores de cada Estado. (Art. 25)
- d) El gobierno del Estado se dividía para su ejercicio en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- e) Los Estados tenían las siguientes obligaciones:
 - I. Organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución.
 - II. Publicar por medio de sus gobernadores sus respectivas constituciones.

III. Guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la unión y los tratados.

e) Ninguno de los Estados podía (prohibiciones):

I. Sin el consentimiento del congreso general, imponer derecho alguno de tonelaje, ni de puerto.

II. Imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

III. Tener tropa permanente o buques de guerra.

IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declarar la guerra.

V. Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la Federación.

Forma de Estado y Rasgos del Federalismo en la Constitución de 1857

a) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. (Art. 40)

b) El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. (Art. 50)

c) Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular (Art. 109).

d) Los Estados en ningún caso pueden: establecer aduanas interiores; celebrar alianza con otros Estados; hacer la guerra; tener tropa; expedir patentes; acuñar moneda y establecer derechos de tonelaje, e imponer alcabalas.

e) Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

- f) La Federación estaba facultada para admitir, erigir y formar nuevos Estados, aprobar el presupuesto de egresos de la federación, decretar leyes sobre vías generales de comunicación; declarar la guerra, aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas, dictar leyes sobre naturalización, colonización o ciudadanía, entre otras.
- g) Para las reformas o adiciones a la constitución se requiere del voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, o por las dos terceras partes de los individuos presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."²³

Forma de Estado y rasgos del federalismo en la Constitución de 1917

- a) "Es Voluntad del pueblo mexicano constituirse en República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. (Art. 40)
- b) Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. (Art. 124)
- c) El territorio nacional, comprende los 31 Estados de la Federación, el D. F.; cayos, arrecifes, mares adyacentes, plataforma continental, aguas y mares territoriales y el espacio aéreo, situado sobre el mismo, (Art. 2 y relativos).
- d) Los Estados de la Federación, adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de

²³ MORENO, Daniel, ob. cit., pp. 119-139.

su división territorial, su organización política y administrativa el Municipio Libre. (Art. 115)

- e) Prohibiciones a los Estados.- celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado, con potencia extranjera; acuñar moneda, gravar el tránsito de personas o cosas; emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera; establecer derechos de tonelaje o de puerto; tener tropa permanente o buques de guerra; entre otras.”²⁴

De las competencias en nuestro sistema federal

Lo característico de un Sistema Federal, es la distribución de competencias, las cuales se realizan entre órganos federales y locales en forma coordinada. El principio fundamental para ubicar la distribución de facultades, lo encontramos en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual establece lo siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”²⁵, las facultades que expresamente tienen concedidas los funcionarios federales, las localizamos en el artículo 73 y sus primeras fracciones, que para poder ejercerlas la fracción XXX faculta al Congreso de la Unión “ Para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la Unión.”²⁶

²⁴ Ibidem, pp. 223-244.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 131ª edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág.

141.

²⁸ Ibidem, pág. 65.

En estos dos principios, encontramos lo esencial para poder realizar la distribución de competencias entre, Federación, Estados y Municipios, pero existen otros principios para conocer como se realiza la distribución de facultades, para ello me auxiliare del estudio realizado por Jorge Carpizo, en el libro Estudios Constitucionales.

“Lo que la Federación puede realizar, se encuentra enunciado de dos diversas maneras: A) En forma Expresa y; B) Las prohibiciones que tienen las Entidades Federativas.

A) En forma Expresa, las atribuciones que se consignan en el artículo 73, las cuales se nos presentan de dos formas: las primeras 29 fracciones del precepto 73, son facultades expresas, en decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

B) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas se establecen en los artículos 117 y 118.

Facultades Prohibidas a la Federación

Se considera tal prohibición de singular importancia, por ejemplo tenemos el segundo párrafo del artículo 24 constitucional que establece: El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.²⁷

²⁷ Cfr. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 5ta. edición. Editorial Porrúa. México. 1996, pp.192 y 479.

Facultades Coincidentes

“Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: A) *Amplia* y; B) *Restringida*.

A) *Amplia*, cuando no se faculta a la federación o a las Entidades Federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división, v: gr.: el párrafo cuarto del artículo 18, indica que “La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.”

B) *Restringida*, cuando se confiere tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, pero se concede a cada una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, por ejemplo: el artículo 3 que establece: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios - impartirá educación. Pero en la fracción VIII, se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social, educativa entre la Federación, Estados y Municipios...” Tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

Facultades Coexistentes

Son aquellas en las que como una parte de la misma facultad compete a la Federación y las otras a las Entidades Federativas. Por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal, facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación, es

decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las Entidades Federativas.²⁸

Facultades de Auxilio

Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional v: gr.: El artículo 73, fracción XXV "Para establecer, organizar, dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas. Buscando unificar y coordinar la educación en toda la República."

Ahora bien, en cuanto a las facultades expresas de la Federación, encontramos las relativas a la materia forestal, entre otras. El artículo 27 constitucional, en el párrafo tercero refiere: "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 de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de 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, de los centros de

²⁸ Ibidem. pág. 96

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."²⁹

Las facultades expresas han ocupado un papel relevante en el proceso centralizador de las competencias en favor del gobierno federal. Sin embargo en el caso de las atribuciones en materia forestal, existe acusada opinión en el sentido de que no se trata de facultades exclusivas sino concurrentes o coincidentes, ya que no se encuentran entre las materias sobre las que el Congreso de la Unión pueda legislar en los términos del artículo 73 constitucional, aún que como se sabe están contenidas en el artículo 27 como facultad de la nación.

2.2. DE LOS ESTADOS.

Facultades Atribuidas a las Entidades Federativas

"De conformidad con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la Federación, es facultad de las Entidades Federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los Estados miembros. Sin embargo, la Constitución le

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob.cit., pp. 24 y 25.

atribuye a los Estados facultades que tienen más naturaleza de obligaciones, que de cualquier otra índole, a saber: 1) Expresa y; 2) Supuesta.

- 1) Expresa: Se señala que los Estados deben expedir alguna Ley o realizar algún acto, ejemplo de esto se encuentra en el segundo párrafo del artículo V, establece “La Ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”, y el precepto 27, fracción XVII, que dice, “Las Leyes locales organizaran el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno. “
- 2) Supuesta: Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución, por ejemplo: darse su Constitución (Artículo 41).”³⁰

Facultades Prohibidas a las Entidades Federativas

“Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: A) Las absolutas y; B) Las relativas.

A) Absolutas son los actos que jamás pueden realizar las Entidades Federativas, ejemplo artículo 117, su encabezado dice: Los Estados no pueden en ningún caso.

B) Relativos son los actos que en principio están prohibidos a los Estados miembros, pero con la autorización del Congreso Federal si los pueden realizar, por ejemplo

³⁰ CARPIZO, Jorge, ob. cit., pág. 95.

el artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice:
Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión."³¹

Las atribuciones en materia forestal que tiene la federación, las encontramos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, como facultades expresas de los poderes federales; sin embargo la federación a través de diversas disposiciones jurídicas (artículos 3, 4 y 7 de la Ley Forestal), ha **transferido la asunción de funciones** a varias Entidades Federativas, las relativas en materia forestal, principalmente a:

- Proporcionar asesoría técnica forestal en la elaboración de programas de manejo para el aprovechamiento de los recursos forestales, para la forestación y reforestación;
- Prevención, combate y control de incendios forestales;
- Sanidad forestal;
- Integración y actualización del inventario forestal, correspondiente a la Entidad Federativa de que se trate.

Es prudente advertir, que esta asunción de funciones por parte de los gobiernos locales, es única y exclusivamente en cuanto a la programación, ejecución de programas y actividades de los rubros arriba citados. La Federación mantiene las facultades de planeación, regulación y normatividad.

³¹ Idem.

Recientemente, la Federación a procurado la concurrencia o coincidencia en materia forestal en forma incipiente, con algunas Entidades Federativas. En otras materias la concurrencia a avanzado de manera vertiginosa. A manera de ejemplo se citan los siguientes preceptos que propician la concurrencia entre los tres niveles de gobierno.

Las reformas al Artículo 4º Constitucional, consagra el derecho de los mexicanos a la protección de la salud, mediante la creación del Sistema Nacional de Salud y la vinculación eficiente entre los tres niveles de gobierno.

El Artículo 25. Determina la rectoría económica del Estado y la responsable participación coordinada entre los sectores público, privado y social.

El Artículo 26 Establece la organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática para que todas las acciones se realicen de manera ordenada y se optimicen los recursos.

Por otra parte podemos señalar que a partir de la última publicación de la Ley Forestal vigente, el gobierno federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca ha transferido a diversos gobiernos locales algunas funciones y atribuciones en materia forestal, a saber: prevención y combate de incendios forestales, sanidad forestal, inspección y vigilancia forestal, forestación y reforestación en áreas urbanas principalmente.

2.3. DE LOS MUNICIPIOS

También es de trascendental importancia en materia de distribución de competencias la reforma al "Artículo 115 Constitucional".³² Que dota a los municipios de mayores facultades y recursos financieros y hacen más ágil el proceso de participación ciudadana en las decisiones para el desarrollo de su localidad.

En materia forestal el artículo 7 de la Ley Forestal vigente señala que "los Estados podrán celebra convenios y acuerdos con sus municipios para que estos asuman las atribuciones y responsabilidades a que se refiere este artículo."³³

El precepto en cuestión refiere lo siguiente: La formulación, articulación e instrumentación de programas forestales, especialmente de forestación y reforestación; el fomento a la educación, cultura, capacitación e investigación forestal, la conservación, restauración de los recursos naturales, las plantaciones forestales comerciales, la inspección y vigilancia forestal.

En otros rubros de importancia nacional la Federación ha avanzado en el proceso de descentralización de facultades. Destacan en ese sentido los siguientes ordenamientos en los que se involucran a los Municipios:

- "Ley de Planeación (D. O. F. enero de 1983) que permite que los tres niveles de gobierno llevan a cabo acuerdos de coordinación para realizar actividades

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

³³ Ley Forestal. Editada por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. México, 1998. pp. 49.

conjuntas y define la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.”³⁴

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. F. diciembre 30 de 1983), que autoriza a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a delegar facultades en servidores públicos de menor jerarquía.
- Ley General de Salud (D. O. F. febrero 7 de 1984) que faculta a la Secretaría de Salud a impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios que ofrece.
- Ley Federal de Vivienda (D. O. F. febrero 7 de 1984) que autoriza la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda con la participación de los sectores público, social y privado.
- Ley Orgánica del Sistema BANRURAL (D. O. F. enero 13 de 1986) que fija las bases para que sus unidades regionales autoricen el financiamiento en la adquisición de insumos para los productores y determina el área geográfica de operación donde estos créditos sean más importantes.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (D. O. F. enero 20 de 1986), que fija como objetivo financiar y promover actividades prioritarias que realicen los gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales.
- Ley Federal para el Fomento de la Micro industria (D. O. F. enero 26 de 1988), que define la celebración de acuerdos de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para apoyar y fortalecer a las

³⁴ ACOSTA Romero, Miguel. ob.cit., pág. 34.

empresas micro industriales que se orienten hacia una eficiente descentralización de la planta productiva.

- Ley Forestal (D. O. F. diciembre 28 de 1992). El 20 de mayo de 1997 sé público en el diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Forestal.

El presente ordenamiento sanciona entre sus principales objetivos la asunción de atribuciones por parte de los gobiernos de los Estados y del Gobierno del Distrito Federal, del ejercicio de las funciones operativas que se prevén a favor de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Los Decretos y Acuerdos promulgados que han sido de mayor trascendencia para apoyar la Descentralización son:

- Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, para establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa (D. O. F. agosto 8 de 1983).
- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance de dicho proceso (D. O. F. agosto 8 de 1984).

- Acuerdo que promueve la reubicación industrial fuera de la Zona III-A, integrada por el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México (D. O. F. enero 22 de 1985).
- Acuerdo que establece el Comité de Descentralización como órgano de consulta y participación, para auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción (D. O. F. octubre 10 de 1985).
- Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional (D. O. F. enero 22 de 1986).

CAPITULO TERCERO

LAS DESCENTRALIZACIÓN

3.1. LA DESCONCENTRACIÓN.

3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL.

**3.3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO SINONIMO DE
LA FEDERALIZACIÓN.**

3.1. LA DESCONCENTRACIÓN.

El punto de partida para la desconcentración en México, nos la da el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el cual previene que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualquiera de sus funciones, excepto aquellas destinadas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Por su parte el artículo 17 de la misma Ley, dice: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determinen cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Por su parte la doctrina, nos dice que la desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tienen encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.

"El Profesor Buttgenbach nos dice que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio."³⁵

Por su parte el español Juan Luis de la Villana Velarde, "sostiene que la desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."³⁶

"Por otra parte Enrique Sayaguéz Laso, define a la desconcentración administrativa como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."³⁷

El jurista Gabino Fraga, define a la desconcentración "como la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente."³⁸

³⁵ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y jurisprudencia. Primer Curso. Editorial Porrúa. México, 1999, pág. 524.

³⁶ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998, pág. 192.

³⁷ *Ibidem*, pág. 194.

³⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1999, pág. 164.

En la desconcentración administrativa la competencia exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

Los actos en la delegación se atribuyen al superior; en tanto que en la desconcentración tienen fuerza jurídica necesaria, incluso para poner fin a la vía administrativa. En la Delegación la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos, en la desconcentración estos recursos se reducen o se limitan.

Como la desconcentración administrativa es una forma que se viene ensayando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la descentralización. Se comienza por delegar funciones, con sus órganos correspondientes y más tarde se puede ensanchar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

En esa virtud, en la desconcentración administrativa el órgano respectivo alcanza más autonomía técnica para el desarrollo de sus funciones, y su competencia puede ser directa por mandato de una ley, un reglamento o un decreto, e indirecta o derivada cuando se trata de una delegación de facultades por acuerdo del órgano superior al inferior; por el contrario lo que se concede también como delegación de facultades a la luz del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no debe equiparse con la desconcentración, porque no hay la suficiente autonomía técnica, este supuesto es frecuente verlo cuando un subsecretario o un

Director General dentro de la centralización administrativa delegan a sus inferiores un grupo de facultades para ejercitarse en todo el territorio nacional, o para que los gobernadores de los Estados asuman funciones que les delegan las Secretarías de Estado por medio de los llamados convenios de coordinación a que se refiere el artículo 22 de la precitada ley, lo cual tampoco debe confundirse con la desconcentración lisa y llanamente.

En la práctica la desconcentración implementada por el Estado Mexicano, se llevó a cabo en varios rubros, como lo demuestran las agencias regionales de diversas Secretarías de Estado como son: la de agricultura, industria y comercio, salubridad, comunicaciones, hacienda, etc. Por otra parte la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal (27/XII/1970), introdujo de manera formal la desconcentración administrativa, al dividir el Distrito Federal en 16 Delegaciones.

“En cuestiones *agrarias* fueron reestructuradas las Delegaciones Agrarias, quedando de esa manera en posibilidad de responder con prontitud y calidad a las solicitudes de los usuarios. En 1988, ya cuenta con 35 delegaciones, de las cuales 31 están ubicadas en las capitales de las Entidades Federativas y las otras cuatro se localizan en Coahuila, Tampico, Tamaulipas y el Distrito Federal.

Las Delegaciones actualmente están facultadas para vigilar la elecciones de los consejos de administración de las colonias agrícolas y ganaderas; agilizar trámites de expropiación en la creación o ampliación de zonas urbanas, o de áreas para uso de industrial o turístico; tramitar expedientes relativos al traslado de dominio y;

dictaminar la dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, conflictos de límites, división y ampliación de ejidos, entre otras.

También se crearon 36 Procuradurías Sociales Agrarias con la responsabilidad de asesorar legalmente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, representantes de bienes comunales, grupos solicitantes de tierras y aguas, autoridades internas ejidales y comunales, así como a campesinos en general. Esto, ha sido un avance importante para que los trabajadores rurales puedan resolver sus problemas de manera rápida y justa.

En lo que corresponde a los organismos paraestatales, la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (COTETT) creó 8 delegaciones que absorben la mayor parte de las funciones de sus oficinas centrales; principalmente, la expropiación para la regulación de la tenencia de la tierra. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) descentralizó funciones de promoción y evaluación de proyectos de inversión y comprobación documental en la aplicación de fondos comunes, a comisiones permanentes que se ubican en 12 entidades."³⁹

En *Comercio y Fomento Industrial* a partir de 1983 se decidió una desconcentración regional, que permitiera la transferencia de facultades u tareas, para transformar a las representaciones foráneas regionales en verdaderos centros de decisión y de servicios. Estas están ubicadas en las ciudades de Durango, Hermosillo, Guadalajara, Mérida, Querétaro, Puebla y Monterrey.

³⁹ ASPE A. Pedro et. al. ob. cit., pp. 75-76.

Las principales funciones transferidas fueron: la autorización de cuotas de importancia de productos considerados necesarios para el desarrollo económico de la región, resolución de solicitudes relacionadas con el abasto de productos básicos, precios, tarifas y márgenes de comercialización; autorización de programas de maquila, exportación y estímulos, relacionados con las actividades industriales; y realización de trámites que apoyan la promoción de los sectores y ramas industriales, cuando requieran de capitales extranjeros.

En **turismo** entre los años de 1978 y 1979 la Secretaría de Turismo inició su programa de desconcentración administrativa con la creación de las primeras delegaciones federales, las cuales desempeñaban actividades operativas limitadas, sin capacidad de decisión.

Por lo anterior, durante el año de 1981, estas delegaciones desaparecieron como tales y se crearon 31 coordinaciones federales de turismo con 23 oficinas secundarias, situadas en las capitales de los Estados y otras ciudades de interés turístico. Sin embargo la planeación y fomento de la actividad turística continuó siendo ordenada desde la capital del país.

La administración de los **servicios públicos de comunicaciones y transportes** y su creciente demanda en el territorio nacional hizo necesaria la apertura de oficinas de diversos puntos del país. Hasta 1982 existían 6, 000 agencias foráneas que eran el enlace entre las oficinas centrales y el usuario de dichos servicios. Sin embargo, la mayoría de las decisiones se seguían manejando desde las oficinas centrales. Esto

significó demora y lentitud en los trámites. Además, algunas funciones, como las de construcción y conservación de carreteras federales, las realizaban diferentes secretarías.

Se creó en cada Entidad Federativa un órgano desconcentrado denominado Centro SCT, con la finalidad de tomar decisiones y administrar a su propio personal. Del total de empleados de la Secretaría (109, 000) se trasladó de 60% a provincia, quedando el 40% restante en la Ciudad de México.

De los avances logrados destacan: la fusión en los ferrocarriles Nacionales de México, de las empresas: Chihuahua al Pacífico, Sonora-Baja California, del Pacífico y del Servicio de Coches Dormitorio. Además, se regionalizó el servicio en cinco zonas de la República.

El servicio de Transbordadores (SETRA) trasladó sus oficinas a La Paz, Baja California Sur; y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos se reubicó en Cuernavaca Morelos.

Se construyó en Guadalajara, Jalisco, una base regional de operación y mantenimiento de la flota aérea de Mexicana de Aviación.

En el Sector Agropecuario y Forestal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dio facultades a sus delegaciones estatales para que ellas brindaran atención a los usuarios en materia agropecuaria, forestal e hidráulica.

“De esa forma, se responsabilizó a las delegaciones para tramitar reclamaciones de tierras ociosas; otorgar estímulos para el fomento de la producción, transformación y comercialización de productos e insumos; y asesorar sobre créditos, financiamientos, maquinaria agrícola, impuestos, obtención de franquicias y demás elementos, para el desarrollo de las actividades realizadas por las organizaciones y asociaciones de productores agrícolas, pecuarios y forestales, entre otras atribuciones.

En lo que se refiere al sector paraestatal, fueron reubicadas en diferentes Estados de la República, 10 empresas coordinadas sectorialmente. Destacan las siguientes: al Estado de Querétaro, la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT); al Estado de Guerrero, Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO); al Estado de Jalisco, Nutrientes Mexicanos (NUTRIMEX); al Estado de San Luis Potosí, Alimentos Balanceados de México (ALBAMEX) y Fondo Ganadero (FONGAN) y, al Estado de Morelos, el Centro Nacional de Investigación Agrarias (CNIA).”⁴⁰

3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL.

La Descentralización la encontramos en la política y en lo administrativo.

La descentralización política, consiste en la delegación del poder político territorial, lo cual ocurre al crearse dentro del Estado Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, se trata en si de los distintos poderes políticos que se instituyen en una nación para gobernarse con independencia, los de índole regional con respecto a la autoridad central.

⁴⁰ Ibidem. pág. 70.

La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

La descentralización es definida por el tratadista Miguel Acosta Romero "como una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios."⁴¹

Por su parte, el tratadista Gabino Fraga define a la descentralización administrativa "como una forma de organización por medio de la cual se le confía la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, y concluye diciendo, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que ya han sido estudiados."

⁴¹ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit., pág. 204

Para Narciso Sánchez Gómez "la descentralización es una forma de organización adoptada por el poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público."⁴²

Nava Negrete argumenta que la descentralización, "es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización, se entiende fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos."⁴³

La descentralización regional es aquella que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

En la práctica, en nuestro país la descentralización regional se viene dando desde hace varias décadas, por lo que a continuación citaremos las principales acciones en esta materia.

⁴² *Ibidem*, pág. 203.

⁴³ *Idem*.

Ya en 1940, con el lema "Al mar" se trato de crear actividades fuera de las grandes ciudades. Posteriormente, con el desarrollo de las cuencas hidrológicas y de los medios de comunicación, se pretendió reforzar la actividad del campo.

En la década de los '50 se hicieron programas específicos de apoyo a la pequeña y mediana industria y a la construcción de parques industriales, para distribuir mejor las actividades; así como solucionar el problema de los trabajadores de la franja fronteriza.

Al iniciarse la década de los años '70, se hizo evidente la existencia de desequilibrios y disparidades regionales, por lo cual se planteó la estrategia denominada "de desarrollo compartido." Sus objetivos fueron fomentar un desarrollo territorial más equilibrado, un crecimiento económico con distribución justa del ingreso, la apertura de nuevas tierras agrícolas a la producción y la desconcentración de las actividades económicas congregadas en las grandes urbes.

En 1971 aparecen decretos de descentralización industrial y se crean comisiones de desarrollo de ciertas regiones. Resalta en 1973, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), a fin de canalizar recursos hacia las micro regiones más necesitadas.

A partir de 1976 se realizaron acciones más directas con objetivos de desarrollo regional. Se creó el Convenio Único de Coordinación, como instrumento de vinculación entre las tareas federales y estatales.

En 1977 se creó el COPLAMAR y otras instancias para elevar las condiciones de vida de las zonas deprimidas y, se elaboró un plan de desarrollo urbano para mejorar la distribución de la población y las actividades en el territorio nacional.

“En la década de los 80’ los tres niveles de gobierno implementaron programas específicos para la descentralización regional, ellos fueron: El Mar de Cortes, Frontera Norte, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región centro, Sureste, de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán y desarrollo integral de Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja.”⁴⁴

Programa de Desarrollo Mar de Cortes

Este Programa se inicio en 1983 para impulsar el desarrollo económico y social de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Su estrategia se propone consolidar y diversificar las actividades productivas, integrar los mercados y el sistema de enlaces regionales, incrementar los servicios sociales básicos y lograr mejores relaciones económicas de esta región con el resto del país.

Programa de Desarrollo de la Frontera Norte

Este Programa incluye la Gobierno Federal, a los de los Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; así como a treinta y ocho municipios fronterizos, en estrecha colaboración con los sectores público y privado.

⁴⁴ ASPE A, Pedro et. al. ob. cit., pág. 33.

Sus objetivos centrales son impulsar el desarrollo integral de dichos Estados, elevar el nivel de vida de sus habitantes; garantizar el abasto de productos básicos a la población, crear empleos, ordenar su crecimiento urbano y mejorar la integración de la franja fronteriza con el resto del país.

Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas

En este Programa incluye al Gobierno Federal, a los Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; así como a treinta y ocho municipios fronterizos, en estrecha colaboración con los sectores social y privado.

Sus objetivos centrales son: impulsar el desarrollo integral de dichos Estados; elevar el nivel de vida de sus habitantes; garantizar el abasto de productos básicos a la población; crear empleos; ordenar su crecimiento urbano y mejorar la integración de la franja fronteriza con el resto del país.

Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas

En este programa se comprende la totalidad del territorio de Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Zacatecas; así como parte de los Estados de Chihuahua, Durango y San Luis Potosí. Se denominan zonas áridas porque la precipitación pluvial media anual es menor a los 500 milímetros, no existen suficientes fuentes acuíferas y, debido a las altas temperaturas ambientales, se presenta un alto índice de evaporización.

Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.

Este programa parte del análisis y valoración de los problemas derivados de la creciente Ciudad de México, considerando sus efectos en el empleo, ordenamiento urbano y protección ambiental; el déficit en materia de equipamiento y de servicios urbano; y el desequilibrio presupuestal existente entre los recursos destinados al Distrito Federal y los que se orientan a los Estados que lo rodean.

Entre sus objetivos destacan el de controlar y ordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los problemas de transporte, agua potable y deterioro del medio ambiente que padecen sus habitantes, apoyar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, impulsando las actividades agropecuarias y rehabilitando las zonas ecológicas.

Programa de Desarrollo de la Región Sureste

En este programa surgió como una respuesta a los reclamos de amplios grupos de población que, en esta zona, han padecido graves rezagos económicos, sociales y culturales, a pesar de que el Sureste posee un potencial de recursos en el país. Respondió también al propósito de diversificar y vincular las actividades económicas en la región, evitando el constante deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas que se han visto amenazados por la explotación irracional de alguno de sus componentes.

Programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán

El programa tiene como propósito elevar la calidad de vida de la población, mediante el apoyo a la industria henequera y la diversificación de su planta productiva.

Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja

Este programa se diseñó para apoyar, con recursos y acciones de la Federación, el desarrollo y bienestar de la población mixteca que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. De manera concertada se han canalizado también recursos por parte del Gobierno Estatal.

En materia forestal, el Estado Mexicano, en el presente sexenio inicio algunas acciones en materia de descentralización, principalmente, con aquellas entidades que poseen recursos forestales. Se ha descentralizado a gobiernos locales la sanidad forestal, la prevención y combate de incendios forestales, la forestación y reforestación y en algunos casos la inspección y vigilancia, como es el caso del Distrito Federal, vía convenio de coordinación.

3.3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO SINÓNIMO DE LA FEDERALIZACIÓN.

“El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está representado en la constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las Entidades Federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino

también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia.⁴⁵

El Sistema Federal Mexicano establece una jurisdicción distinta, y casi por la otra, los órganos de poder corresponden a los Estados miembros. El Sistema Federal establece la técnica constitucional del reparto de competencias. Este reparto, que es siempre establecido por la Constitución, permite un régimen de convivencia jurídica no exento de problemas de competencia, dada la complejidad de muchos actos de autoridad en cuanto a las atribuciones correspondientes a la Federación y a los Estados.

En México nuestro federalismo es el resultado de un pacto entre Estados que ya existían como tales y que, por voluntad propia, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder central, reservándose para ellos aquéllas que no habían delegado en forma expresa. Este principio lo recogió nuestra Constitución en su artículo 124 al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Siempre que los órganos que los órganos centrales o los de algún Estado invadan el ámbito de competencia del cual no son los titulares, cometen actos inconstitucionales, ya que la invasión de competencias, en nuestro sistema federal, se manifiesta en la violación de la soberanía de los Estados o en la invasión por parte de éstos de la esfera de la autoridad federal. Los tribunales de la Federación son los obligados constitucionalmente a dictar un pronunciamiento

⁴⁵ CARPIZO, Jorge, ob. cit., pág. 476.

para resolver cualquier tipo de controversia en relación a este problema de competencia, de conformidad con el artículo 103 constitucional.

“El federalismo se salva en virtud de que los poderes federales están dotados de facultades en forma expresa y limitada. Estas facultades otorgadas por la Constitución son enumeradas con absoluta precisión. El límite de estos poderes se encuentra en que no pueden actuar en todo aquello que no se encuentre en la enumeración de las facultades. Cualquier actuación en otro sentido constituyente un acto nulo. No podría haber una extensión de facultades por analogía, por igualdad o por mayoría de razón a otros casos distintos de los propuestos por la Constitución.”⁴⁶

En nuestro federalismo existe simultáneamente dos niveles de gobierno, no obstante lo anterior debe invocarse el artículo 115 de la Constitución que en su primera parte prescribe que “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.”

La existencia de tres grandes niveles de autoridades gubernamentales que coexisten en el territorio de la República, ejercitando facultades diversas entre si, pero al mismo tiempo coordinadas en su agrupación, en una sola unidad jurídica integrada en el Estado Federal. Además el Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: Como una Descentralización Política y como una Descentralización Administrativa por región. Nuestra Constitución expresamente se refiere a ambos ángulos el decir,

⁴⁶ FAYA Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. 2da. Edición. Editorial Porrúa. México, 1983, pp. 54-55.

en el primer párrafo del artículo mencionado, que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

La Descentralización Política significa que los Municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo. Que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios.

La Descentralización Administrativa por región de los Municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan.

Cabe destacar la suma importancia, que tienen esta célula básica de nuestra división política y jurídica de nuestro país, por lo que puedan atender en forma directa y adecuada, los problemas y demandas de su población.

En la práctica las acciones de descentralización aplicadas han permitido sentar las bases jurídicas y administrativas para redistribuir las responsabilidades y tareas entre la Federación, los Estados y los Municipios. Asimismo, con dichas bases, la población local ha adquirido canales más directos para su participación en la toma de decisiones.

En lo económico, se ha logrado diseñar los instrumentos para propiciar el fortalecimiento económico de Estados y Municipios y para promover la reubicación de empresas y actividades. El objetivo ha sido mejorar las condiciones de empleo de la población y sus ingresos, así como apuntar la producción nacional.

En lo social, se ha podido llevar a diversas localidades infraestructura para atender más ampliamente las demandas de agua potable, servicios de salud, educación y vivienda.

En lo administrativo, "la descentralización se inicio en la década de los '80 la descentralización de facultades y recursos a los gobiernos estatales y la desconcentración de tareas a las representaciones federales, así como la reubicación de algunas instituciones y empresas paraestatales en varios puntos del país."⁴⁷

En lo cultural, se han realizado diversas acciones para fortalecer la identidad regional y reconocer las diferentes tradiciones y costumbres de nuestro pueblo.

En los '80, catorce Entidades Federativas asumieron directamente la administración integral de los servicios de salud a la población abierta, cubriendo a más del 87 por ciento de los habitantes que viven en esos Estados. La cobertura se incrementó al ampliarse las instalaciones, gracias a la infraestructura del 65% de los recursos provenientes del programa normal de inversiones de la Secretaría de Salud.

⁴⁷ ASPE A, Pedro et. al, ob. cit., pág.114.

Asimismo, se beneficiaron las comunidades de todas las regiones con la integración de la asistencia social y el fortalecimiento de los 32 DIF existentes; y, sobre todo, con la creación del Sistema Nacional de Salud, que ha sentado las bases para que todas las instituciones relativas se coordinen y mejoren la calidad de su atención.

En el sector educativo uno de los más grandes adelantos se realizó al descentralizar la educación básica y normal, e integrar los servicios federales, estatales y municipales de educación: con ello se ha mejorado la prestación de los mismos y se han podido introducir en los programas de estudio elementos propios de la cultura y geografía de la Entidad Federativa correspondiente. A la fecha los gobiernos locales han asumido las atribuciones en materia educativa.

La descentralización, permitió llevar a cabo Programas Regionales que han conseguido elevar los niveles de bienestar de la población y fortalecer la productividad de cada región, mediante el aprovechamiento de sus propios recursos naturales y de sus características geográficas. Además, han propiciado la integración de los Estados y Municipios que las conforman y por extensión, el reordenamiento económico territorial más equilibrado.

Así también, en las Entidades Federativas costeras, estos programas han promovido obras de construcción, ampliación y equipamiento de instalaciones pesqueras. En los Estados que poseen un potencial de minerales susceptibles de mejor explotación se han modernizado los equipos y maquinaria utilizados en su extracción y beneficio. Con ello se incrementó significativamente la producción en tales sectores.

Por otra parte, los Programas Regionales Estratégicos han permitido incrementar la dotación de servicios urbanos a las zonas rurales y ciudades medias ampliar la infraestructura para el transporte y propiciar el desarrollo de la industria turística, al consolidar nuevos centros vacacionales y recreativos.

En el ámbito del Sector de Agricultura y *Forestal*, ha sido importante el establecimiento de 192 distritos de desarrollo rural, reforzados por 710 centros de apoyo para proporcionar a los productores servicios e insumos en forma eficiente; con ello se han incrementado la productividad del campo.

Por su parte, la creación de parques y zonas industriales fuera de las grandes urbes ha permitido reducir costos y fortalecer mercados internos locales, con lo cual se les ha dado mayor dinamismo a las economías regionales.

En materia forestal a estos organismos de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) no se les delegaron atribuciones en materia forestal para atender de manera directa a los habitantes del gremio rural.

Como hemos visto la descentralización es un concepto administrativo, pero desde el punto de vista constitucional podemos afirmar que es el fortalecimiento del pacto federal, otorgando facultades a los gobiernos locales y municipales.

Nuestro Sistema Federal se fortalece a través de las atribuciones que se descentralizan hacia el interior de la República, dando a los diversos Estados y Municipios mejores opciones para el aprovechamiento de sus recursos.

Finalmente podemos decir que la descentralización como sinónimo de la federalización, no es un proceso para desunir lo unido, sino un medio para promover el desarrollo integral de cada Entidad Federativa, para impulsar una autentica participación ciudadana y para reafirmar nuestro Sistema Federalista.

El artículo 22 de la misma ley, ordena: “El presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinares de acciones con a los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas”.

CAPITULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL

- 4.1. LEYES FORESTALES DE CORTE CENTRALISTA.**
- 4.2. AVANCES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL.**
- 4.3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE FACULTADES A GOBIERNOS
LOCALES Y MUNICIPALES.**

4.1. LEYES FORESTALES DE CORTE CENTRALISTA.

A lo largo del siglo pasado se dieron algunos intentos de legislar en materia forestal, un documento importante en ese sentido son: "Las ordenanzas del 27 de agosto de 1803", documento que consideramos a sido la base para el desarrollo de la legislación forestal de nuestro país.

El documento en cuestión comprende los siguientes títulos:

- I. De los Montes y Arbolados en que ha de observarse esta Ordenanzas.
- II. De la Jurisdicción Económico-Gubernativa.
- III. De la jurisdicción Contenciosa.
- IV. De los Montes y Arbolados Realengos, Baldíos o de Propios.
- V. De los Montes y Arbolados de Propiedad Particular.
- VI. Del Conservador General.
- VII. De la Conservación de los Departamentos.
- VIII. Del Inspector General.
- IX. De los Inspectores de Departamento.
- X. De los Promotores de Provincia, Promotores Fiscales y Escribientes.
- XI. De los Comandantes y Sub-Delegados de Partido.
- XII. De los Fiscales Celadores.
- XIII. De los Directores de Arbolados.
- XIV. De los Guardias.
- XV. De las Revistas.
- XVI. Del Fondo de Montes, su administración e inversión.

XVII. De las Penas.

Otro documento que merece especial atención es el reglamento "Para el Corte de árboles en terrenos Nacionales de 1861", instrumento que podemos considerar como la primera norma forestal del México independiente.

"En 1881, se publicó un reglamento similar a la de 1861, con modificaciones reducidas que autorizaban a los Jefes de las Oficinas de Hacienda en funciones de Agentes de Fomento, para designar a los Sub-Agentes y Guardias Forestales; y cesarlos en caso de que no cumplan con sus obligaciones, consignándolos a la Autoridad Judicial del Distrito si así lo ameritan sus faltas."⁴⁸

Para fines del año 1894, entro en vigor el "Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales", que contenía los siguientes Temas y

Capítulos:

- I. De los Agentes y Encargados de vigilar la explotación.
- II. De los permisos y contratos para la explotación.
- III. De la explotación de los bosques y terrenos baldíos Nacionales.
- IV. De las Penas por infracciones a este Reglamento.
- V. Disposición Final.

⁴⁸ ZUNO Hernández, José G. Historia General de la Cuestión Forestal Mexicana. Tomo IV. El Pensamiento del Hombre Sobre el Árbol. Editado por La Comisión Forestal del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 1973. pág. 49.

Desde el punto de vista de la norma fundamental, en el siglo pasado no hubo ni un asomo en materia forestal. En la Constitución de Apatzingan que contenía teorías sobre los derechos humanos y el poder público, garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, insistiendo que la integración, conservación de esos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. También daba importancia a los conceptos de soberanía.

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, el 7 de noviembre de 1823, inauguró sus sesiones el Segundo Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, el Acta Constitutiva exclusivamente se refería a la forma de gobierno, tanto de la Federación como de los Estados, tomando como principio básico la división de facultades para el ejercicio del poder público.

La Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824, se expidió la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual destacan los siguientes conceptos:

- Crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desórdenes, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la Nación.
- Los Derechos del Hombre que a través de la Constitución Española de Cádiz, habían llegado al Nuevo Mundo como mensaje libertario de la Revolución

Francesa; igualmente se refiere a la Libertad y a la Independencia, principios que habían sido los postulados principales de las luchas insurgentes; también hace referencia a los fundamentos para sostener relaciones de igualdad con los demás países.

- La División de Poderes de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Se deposita al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados del Distrito.
- Y el Principio Federalista en que basó la estructura del Estado Mexicano esta Constitución, así las provincia pasaron a ser Estados, unidos por un pacto para formar el Estado Federal.

La Constitución Centralista de 1836

Durante el período de 1824 a 1834, se sucedieron una serie de trastornos y el Poder pasaba continuamente de los federalistas a los centralistas; Así la lucha de grupos en la que tomaron parte activa las Logias Masónicas, no permitían la estabilidad del País. Esta lucha tuvo desenlaces trágicos uno de cuyos ejemplos es la traición y asesinato de Vicente Guerrero; así como cuartelazos, golpes de Estado, etc. Así pues, en 1834 Santa Ana, quién lo mismo estaba con los federalistas que con los centralista, según le conviniera, siendo Presidente, desconoce al Congreso, y se convoca a uno nuevo que inaugura sus sesiones a principios de 1835.

Este Congreso Constituyente dio a luz una Nueva Constitución que fue discutida y aprobada el 15 de noviembre de 1835 al 30 de diciembre de 1836. Este documento también se conoce con el nombre de "Las Siete Leyes", debido a que estaba contenida en 7 grandes capítulos.

Esta Constitución tiene como características principales las siguientes: es centralista, contrariamente a la anterior que era Federalista. Desaparecía a los Estados y los convertía en Departamentos y el poder era monopolizado por el centro.

En el aspecto de la división de poderes traía una novedad; a los tres poderes tradicionales agregaba un cuarto poder que se denominaba Supremo Poder. Era un poder de tendencias aristocráticas y poseía las máximas atribuciones. Sin embargo, este poder nunca llegó a ejercer sus funciones.

En 1841 quedaron suspendidas las "Siete Leyes" de 1836.

La Asamblea Constituyente de 1842

El 10 de junio de 1842, se iniciaron las labores de una nueva Asamblea Constituyente; en dicho acto Santa Ana pronunció un discurso contra el sistema federal.

En esta Asamblea se presentaron dos proyectos de Constitución: el de la mayoría de tendencia centralista y el de la minoría de tendencia federalista.

El Proyecto de la minoría introducía la Institución del "Juicio de Amparo". Después se elaboró un nuevo proyecto de Constitución en el que se trataba de recoger la opinión de las dos corrientes en pugna.

Como en el seno de la asamblea se comenzó a discutir con libertad, las fuerzas conservadoras vieron un peligro en ésta y el Gobierno la disolvió, formándose una junta de notables.

Las Bases Orgánicas de 1843

El 23 de diciembre de 1842 se designaron los ochenta notables que integraron la Junta Nacional Legislativa que debería elaborar las bases constitucionales. El 6 de enero de 1843, se instaló la Junta y manifestó su decisión de elaborar una nueva Constitución.

El 14 de junio de 1843 fueron publicadas las bases de organización de la República Mexicana; estas bases declaraban que la Nación se organizaba en República representativa y popular, pero era centralista, así, decía que el territorio de la República se dividiría en Departamentos.

Estas bases estuvieron vigentes poco más de tres años, durante los cuales, los caudillos mexicanos seguían disputándose el poder y desangrando a la nación. El caudillo principal, Santa Ana, asumía y dejaba la presidencia según su conveniencia o la popularidad que tuviera en determinado momento.

La Asamblea Constituyente de 1846.

Esta asamblea ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y se expidió un documento conocido con el nombre de Acta de Reformas Constitucionales en el cual se consignaron principios importantes tendientes a asegurar la libertad de los gobernados; su artículo 21 decía: "Los Poderes de la Unión derivan de la constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción."

También se incorporó en este documento el juicio de amparo nuevamente que entró de esta manera por primera vez en el Sistema Federal.

El Sistema Federal duró hasta 1853, año en que apareció nuevamente el dictador Santa Ana como presidente de la República y dictó en abril de ese año, unas Bases para la Administración de la República por medio de las cuales concentró todo el poder en sus manos. Esta fue su última gestión, la Revolución de Ayutla lo liquidó definitivamente.

La Constitución liberal de 1857

El periodo de 1835 a 1857, tienen las mismas características que la década que le precedió, pero en este lapso de tiempo México tuvo que afrontar sangrientas guerras con los Estados Unidos de Norteamérica que en su afán de conquista propio de los Gobiernos Imperialistas arrebató e México, primero Texas y después, más de la mitad de su territorio; así pues, el pueblo estaba cansado del militarismo y Santa Ana seguía en el Poder, de ahí que al iniciarse la Revolución de Ayutla, pueblo entero se

enfrentó al Gobierno y al lado de Juan Alvarez, los liberales lograron un triunfo definitivo.

Triunfante la Revolución de Ayutla se convoca a un nuevo Congreso Constituyente que se instala el 18 de febrero de 1856. Este congreso dio a luz la Constitución Liberal que fue jurada el 5 de febrero de 1857.

El congreso Constituyente de 1856-57, fue la más grande asamblea liberalista instalada en América en el siglo XIX. Allí se discutieron todas las tendencias del pensamiento político más avanzado de entonces. Sin embargo, también en el seno del Congreso chocaron las dos tendencias predominantes en México, esto es, los conservadores y los liberales; así la Constitución tuvo que ser necesariamente el producto de ambas.

La Constitución de 1857, hace una exposición sistemática de los derechos del hombre, predomina en ella el liberalismo individualista y se garantizan las libertades humanas en su más amplia expresión. La Constitución es por lo mismo, federalista e individualista, pero hay en ella una institución imperial de los derechos del hombre frente al Estado.

La Constitución del '57 está estructurada de la manera clásica, con su parte Dogmática que señala los derechos humanos y la parte clásica, con su parte Orgánica que consiste en la estructura del Poder Público.

La Constitución que nos rige fue promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917. Es el producto del Congreso Constituyente que se reunió al finalizar la etapa de la Revolución Mexicana. Este documento plasma en el artículo 27 párrafo Tercero, las facultades expresas de la Federación en materia forestal, a saber: artículo 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Párrafo Tercero.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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 para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques,..."

El Derecho Forestal es una obra de la Revolución Mexicana; al respecto el artículo 27 constitucional impone a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, tanto para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, como para guardar su conservación, crea una nueva situación que de hecho puede sintetizarse en el sentido de que los propietarios de los bosques mexicanos, cualquiera que sea su naturaleza, sea propiedad privada, ejidos, comunidades

indígenas, Municipios, Estados y aun la propia Federación, no pueden disponer de los recursos forestales, sino de acuerdo con las limitaciones y modalidades fijadas por la Ley, con la preocupación de obtener una adecuada protección de los bosques y su racional explotación.

En 1926 aparece la Primera Ley Forestal, expedida por el Presidente de la República Mexicana, General Plutarco Elías Calles, contenía los siguientes Temas y Capítulos:

- I. Objeto de la Ley.
- II. Disposiciones Generales.
- III. De la Protección Forestal y de los Incendios.
- IV. Del Servicio Forestal.
- V. De los Impuestos.
- VI. De los Delitos y Faltas en Materia Forestal.

El Reglamento respectivo de esta Ley, fue publicado el 13 de octubre de 1927 y contiene los siguientes Capítulos:

- I. De la Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las Reservas Forestales.
- II. De la explotación y aprovechamiento de las reservas forestales.
- III. Del aprovechamiento de los pastos en terrenos de propiedad Nacional.
- IV. De los Parques Nacionales.
- V. De otros aprovechamientos en las Reservas Forestales.

- VI. De los terrenos forestales comunales, ejidales y municipales.
- VII. De los terrenos y vegetación privada.
- VIII. De la vegetación en los Parques, Caminos y otros sitios públicos.
- IX. Del transporte de productos forestales.
- X. De la población forestal.
- XI. De las vedas y zonas protectoras forestales.
- XII. Del establecimiento de viveros forestales regionales.
- XIII. De la labra de maderas.
- XIV. De la preservación de maderas.
- XV. De los incendios de la vegetación forestal.
- XVI. De las sanciones y de su aplicación.
- XVII. Del Registro Forestal.
- XVIII. De la organización del Servicio Forestal.
- XIX. Del personal, su ingreso y escalafón forestal.
- XX. De los forestales que ejercen su profesión en servicios particulares relacionados con este Reglamento.
- XXI. De las Escuelas de Estudios Forestales.
- XXII. Disposiciones Generales

TRANSITORIOS.

De la misma época fueron algunos Decretos Presidenciales, con la tendencia de mejorar algunos de los aspectos que iban apareciendo, entre los de mayor importancia cuales, mencionaremos los siguientes:

- A) La reglamentación de los marquezos.
- B) La formación de corporaciones especiales contra los incendios.
- C) Los aspectos reforestadores como obligación contraída por los titulares de aprovechamientos de permisos y otros de tipo transitorio.
- D) La necesidad de considerar como zonas protectoras, las cuencas de los ríos y los afluentes principales hidrográficamente hablando.

Sin embargo, no fueron operantes todos estos nuevos aspectos, por reconocer que ellos fueron las bases de los éxitos posteriores y de las buenas legislaciones.

A partir de 1943, entró en vigor una nueva Ley Forestal, publicada en el Periódico Oficial con fecha 17 de marzo de ese año. Esta Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión y enviada al Presidente Lic. Manuel Avila Camacho para su promulgación.

Tenía un Capítulo y los siguientes Títulos:

- I. Capítulo único.
- II. Disposiciones generales (Unidades Forestales).
- III. De las Reservas Forestales.
- IV. De la Repoblación Forestal.
- V. De la Protección Forestal. De la Sanidad Forestal. Del Combate de incendios.
- VI. Del Servicio Forestal.
- VII. Del Registro Forestal.
- VIII. Régimen Impositivo (Impuestos).
- IX. Delitos y Faltas en Materia Forestal.

X. De las Franquicias en Materia Forestal.

TRANSITORIOS.

Al mismo tiempo que era puesta en vigor esta Ley, el diario Oficial de la Federación de fecha 28 de junio de 1944, público el Reglamento de ella, cuyos Capítulos comprenden los siguientes conceptos:

- I. De la Protección Forestal.
- II. De la Reforestación.
- III. De los Parques Nacionales e Internacionales y de las zonas protectoras.
- IV. Del Transporte y Comercio de los productos forestales.
- V. Del Consejo Técnico Forestal.
- VI. Del Servicio Técnico Forestal. (Policía y Postulantes)
- VII. Del Registro Forestal.
- VIII. De las labores de enseñanza y extensión en materia forestal.
- IX. De los delitos y faltas en materia forestal.
- X. Disposiciones generales.

TRANSITORIOS.

"Conjuntamente, aparecieron con este Reglamento otras disposiciones Presidenciales y Ministeriales, conexas a él, con los temas de "las quemas de limpia", "El Impuesto Forestal", "Cooperativas Chicleras", Lechuguilla", Ixtleras", "Del Consejo Técnico Forestal", Aprovechamientos por indigentes", "De la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales", "Vedas a diferentes zonas protectoras en varios Estados de la República", "La creación de la Policía Federal

Forestal", Reglamento para la extracción del Chicle en los Estados de Campeche, Tabasco, Chiapas y Territorio de Quintana Roo", y "La Formación de Cooperativas Contra Incendios."⁴⁹

El más grande paso en estos años, fue el de la Constitución de las Unidades de Explotación Forestal, ya que en el la actualidad podemos darnos cuenta de su gran solidez e importancia y seriedad. Contra este beneficio, tiene el defecto de la mala organización de la policía federal forestal, que ha sido el peor ejemplo inmundicia para los particulares y para los empleados, porque son los primeros en violar las leyes interesadamente.

"En el año de 1948, apareció una nueva Ley Forestal y su Reglamento, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 Constitucional, expedida por el Poder Ejecutivo Federal el día 30 de diciembre, siendo Presidente de la República Mexicana el C. Lic. Miguel Alemán Valdez, y publicada en el Periódico Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1952, y ya incluida en éste, las reformas que se le hicieron, el 12 de julio de 1950."⁵⁰

Los Capítulos de dicha Ley, fueron los siguientes:

- I. Protección a la riqueza forestal.
- II. Del Servicio Forestal.
- III. Repoblación Forestal.
- IV. Fondo Forestal.

⁴⁹ Ibidem. pp. 52-53.

⁵⁰ Idem.

- V. Catastro Forestal.
- VI. Prevención y combate de Incendios.
- VII. Delitos forestales.
- VIII. Faltas forestales.

TRANSITORIOS.

Después se efectuaron reformas a esta Ley, modificando y adicionando los artículos 1,2,4,6,8,10,13 bis, 18, 19, 37, 42, 53, 55, 56, 62 y 63 más el Transitorio comprendido dentro de esa Ley.

Al poco tiempo, el Poder Ejecutivo Federal emitió el Decreto del Reglamento de esa Ley, que publicó el diario Oficial de la Federación con fecha 12 de julio de 1950, con el siguiente capitulario:

- I. Protección a la riqueza forestal.
- II. Sanidad forestal.
- III. Prevención y combate de incendios.
- IV. Protección contra los daños causados por el pastoreo.
- V. Del servicio forestal.
- VI. La enseñanza forestal.
- VII. Acción social forestal.
- VIII. Obligación en los casos de reforestación y vigilancia de los montes.
- IX. Inventario de las riquezas forestales.
- X. Vedas.
- XI. Zonas protectoras forestales.

- XII. Preservación de maderas.
- XIII. Aprovechamientos.
- XIV. Control de aprovechamientos y productos.
- XV. Exportaciones.
- XVI. Consejo Nacional Forestal.
- XVII. Ejercicio profesional.
- XVIII. Delitos y faltas.
- XIX. Procedimiento para la aplicación de sanciones.

TRANSITORIOS.

En esta legislación podemos encontrar mayores beneficios como son los siguientes:

- A) Fondo forestal. Es un nuevo concepto, indubitable, que se esperaba hasta con impaciencia por sus finalidades como son: crear una fuente de ingresos notable y formar un ambiente favorable a la protección y reforestación de los bosques.
- B) Catastro Forestal. Se obtiene con él una regulación de la propiedad y un enmarcamiento de los distintos regímenes de la propiedad: bosques comunales, nacionales, ejidales y de la propiedad particular.
- C) El Decreto del 2 de febrero, trajo la desaparición del Consejo Nacional Forestal, desbaratando así el monopolio de sus funciones, repartiéndolas en las dependencias de la Secretaría de Agricultura.
- D) La Enseñanza Forestal, quedó también firmemente establecida y adecuada su implantación.

E) Las legislaciones anteriores ya prevenían lo relativo al cuidado de las maderas, detallando los casos en que hay que protegerlas de incendios, plagas, humedad y de organismos destructores de la madera como la polilla.

También otras disposiciones anteriores fueron respetándose en beneficio del presagio de los negocios agrarios.

“Otros documentos con vigor hasta 1960 fueron las siguientes **Circulares**:

- Circular Núm. 12-82, del 2 de julio de 1942. Aplicación de Refuerzos.
- Circular Núm.8-48, de 20 de julio de 1948.- De la especie Fresno.
- Circular Núm.15-49, de 6 de septiembre de 1948. Cuando no hay refuerzos.
- Circular Núm. 49, del 30 de noviembre de 1949.- Para verificar podas.
- Circular Núm.16-50, de 20 de agosto de 1950.- Anotaciones de saldos.
- Circular Núm.19- 50, de 14 de septiembre de 1950.- Tabletillas y cajas de empaque.
- Circular Núm.20-50, del 14 de septiembre de 1950.- Madera acepillada.
- Circular Núm.26-50, de 18 de noviembre de 1950.- Requisitos del Reglamento.
- Circular Núm. 5-51, del 5 de marzo de 1951.- Requisitos para el transporte.
- Circular Núm. 27-51, de 11 de octubre de 1951.- El uso de antisépticos
- Circular Núm.39-51, del 3 de diciembre de 1951.- Podas sin permiso forestal.
- Núm.8-52, del 6 de febrero de 1952.- Cómo se debe cancelar.
- Núm.16-55, del 29 de octubre de 1955.- Viruta y aserrín.

- Núm.2-57, del 26 de febrero de 1957.- Claves de productos.
- Anexa a la 2-57.- Claves de productos y especies forestales.
- Núm.3-57, del 30 de abril de 1957.- Ampliación de las Claves.
- Núm.29844, del año de 1929.- Transportes de productos usados.
- Núm.3-58, de 18 de febrero de 1958.- Devolución de documentos.
- Núm.15-58, de 3 de diciembre de 1958.- Heno y musgo.
- Núm.104-405, del 26 de enero de 1959.- Quejas del público."⁵¹

El 9 de enero de 1960, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Forestal y su Reglamento, siendo presidente de la República el C. Lic. Adolfo López Mateos. Esta Ley contenía los Capítulos que a continuación se enuncian:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Administración forestal.
- III. Del Fondo Forestal.
- IV. Investigación y educación forestales.
- V. De las profesiones.
- VI. Incendios, desmontes, pastoreo, plagas y enfermedades, zonas protectoras, parques Nacionales y restauración y fomento de los recursos naturales.
- VII. Vedas.
- VIII. De la preservación de maderas.
- IX. De los aprovechamientos.

⁵¹ Ibidem, pág. 55.

- X. De las comunidades y ejidos forestales.
- XI. De los aprovechamientos ordinarios.
- XII. De las unidades forestales.
- XIII. Suspensiones, cancelaciones y revocaciones de permisos. Transporte de productos forestales.

4.2. AVANCES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL.

El 30 de mayo de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Forestal que abrogaba a su similar del 9 de enero de 1960. Esta Ley consta de 5

Títulos a saber:

- I. Disposiciones Generales.
- II. De la plantación y administración de los recursos forestales.
- III. Del manejo integral de los recursos forestales.
- IV. De la producción forestal.
- V. De la inspección y vigilancia y de las infracciones y delitos.

Merece especial atención para los efectos de nuestro presente trabajo el título Segundo, Capítulo II, denominado De La Concertación y Coordinación en Materia Forestal. En el artículo 8 señala: "La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los términos de la Ley de Planeación, podrá celebrar con el Gobierno del Distrito Federal, los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como con los

sectores social y privado, los acuerdos de coordinación y concertación que tengan por objeto conservar, proteger, fomentar y aprovechar los recursos forestales, de conformidad con los programas que para el efecto se elaboren.” Y el Artículo 9 establece: “El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos celebrará con los Gobiernos de los Estados y el Gobierno del Distrito Federal los convenios y acuerdos de coordinación que procedan, los cuales se referirán entre otros, a los siguientes aspectos:

- 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;
- IV. La realización de estudios para uso de tierras forestales; manejo integral de los recursos forestales e industrialización;
- V. La ordenación de cuencas, sus declaratorias y zonas protectoras forestales;
- VI. La organización y promoción de la producción y distribución de productos y subproductos;
- VII. El otorgamiento de estímulos y apoyos para el aprovechamiento y conservación forestales;
- VIII. El apoyo a las organizaciones sociales, sociedades cooperativas y otras formas de esfuerzos solidario para el desarrollo forestal;
- IX. El apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normas y operar sus programas forestales y aquellas medidas que fortalezcan la gestión de los Municipios en la actividad forestal;

- X. El estudio de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades y características del desarrollo forestal;
- XI. La inspección y supervisión forestales;
- XII. Los criterios para la elaboración conjunta de los convenios de concertación con los organismos sociales y particulares; y
- XIII. La responsabilidad para la realización directa que asuman las Entidades Federativas en:
 - a) Prevención y combate de incendios y otros siniestros forestales.
 - b) Prevención, detección y combate de plagas y enfermedades forestales.
 - c) Viveros y reforestación.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos colaborará con los gobiernos de las entidades federativas en la formación de los recursos humanos que requiera y establecerá el sistema que le permita dar seguimiento y evaluar los resultados que se obtengan por la ejecución de las operaciones y trabajos a que se refiere este artículo.

En estos dos preceptos encontramos por primera vez en la historia de la legislación forestal, la descentralización de funciones en esta materia; al efecto se retoman los señalamientos de las políticas de la descentralización de funciones y fortalecimiento del Federalismo, que se implementaron a partir de los '80, las cuales planteaban en primer término o como una primera etapa las subscripciones de convenios, acuerdos de coordinación entre la Federación, Estados

y Municipios, para pasar a un segundo período donde los gobiernos locales fueran asumiendo las atribuciones convenidas paulatinamente.

La Ley Forestal publicada el 28 de diciembre de 1992, reformada y adicionada, según la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997, consta de 4 Títulos a saber:

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales.

TITULO SEGUNDO

De la administración y manejo de los recursos forestales.

TITULO TERCERO

Del fomento a la actividad forestal.

TITULO CUARTO

De las visitas de inspección, auditorías técnicas, medidas de seguridad e infracciones.

En el Capítulo Tercero del Título Primero señala en su artículo 7 lo siguiente: "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:

- I. La formulación, articulación e instrumentación de programas forestales, especialmente de forestación y reforestación para el rescate de zonas

erosionadas, así como agroforestería y manejo y uso múltiple del ecosistema forestal;

- II. El 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 forestales comerciales y de otra naturaleza, y para los aprovechamientos forestales 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 a favor de la Secretaría.

Los instrumentos de apoyo 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.

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.

En este precepto podemos señalar que el referido artículo expresamente señala que podrán asumir las atribuciones en materia forestal primeramente vía acuerdos o

convenios para finalmente la asunción de funciones se da en las leyes locales correspondientes, como parte de este proceso y a manera de ejemplo podemos señalar el **“Convenio de Coordinación que con el objeto de realizar acciones para proteger y preservar los recursos forestales y la flora y la fauna silvestre en ene Distrito Federal”**, celebrado por el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, del cual a continuación se enunciarán ciertas cláusulas que hemos considerado importantes para el tema que estamos tratando.

Para la ejecución de una primera etapa en el desarrollo del Programa de Inspección y Vigilancia, “EL GOBIERNO DEL D.F.” llevará a cabo las siguientes actividades:

- 1. Realizar visitas de inspección a industrias, almacenes y comercios de productos forestales y de flora y fauna silvestre, así como en predios en donde se ejecuten aprovechamientos, solo si cuentan con la orden de inspección y oficio comisión expedidos por “LA PROCURADURÍA” para tal efecto.*
- 2. Realización de operativos de inspección al transporte de materias primas forestales y de especies de la flora y la fauna silvestres, únicamente cuando “LA PROCURADURÍA” expida la orden respectiva, cuya vigencia no podrá exceder de 10 días hábiles.*

3. *Levantar acta de toda visita de inspección que se practique, o de los ilícitos que se detecten durante las acciones de vigilancia, en la cual se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se conozcan, cumpliendo estrictamente con las formalidades establecidas en la legislación y normatividad ambiental, forestal y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su caso, y posteriormente remitir dichas actas a la Delegación Metropolitana del Valle de México la "LA PROCURADURÍA", en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de que haya concluido la visita, a efecto de que ésta proceda a subsanar el procedimiento administrativo correspondiente.*

Las partes convienen en que la segunda etapa en el desarrollo del Programa de Inspección y Vigilancia a que se refiere el presente instrumento, y que podrá tener una duración de seis meses, "EL GOBIERNO DE D.F." además de las actividades señaladas anteriormente, formulará los proyectos de dictámenes y resoluciones administrativas derivadas de los procedimientos de inspección que sean instaurados, instrumentos que serán enviados a "LA PROCURADURÍA".

"LA PROCURADURÍA" y "EL GOBIERNO DEL D.F." conviene en que durante la tercera etapa en el desarrollo del Programa de Inspección y

Vigilancia antes señalado, este último asumirá en su totalidad la substanciación y formulación de las resoluciones de los procedimientos de inspección y vigilancia que se instauren, conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y con base en los criterios y lineamientos determinados por "LA PROCURADURÍA".

Así mismo tenemos el **"Acuerdo de coordinación en materia forestal que celebra la Secretaria del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y el Estado de Michoacán"**, publicado en el Distrito Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1996, del presente convenio hemos considerado algunos puntos importantes que a continuación enunciaremos:

El objeto del presente Acuerdo es instrumentar acciones de coordinación cuyo fin es ordenar y fomentar la actividad forestal en el Estado de Michoacán, mediante la conservación, protección, restauración, fomento, aprovechamiento, industrialización, comercialización, inspección y vigilancia y en general, el desarrollo integral y sustentable de los recursos forestales existentes en la Entidad. Asimismo y para el eficaz cumplimiento de dichos fines, es objeto también de este instrumento la determinación de las bases para que se realice la asunción por parte de "EL GOBIERNO DEL ESTADO", de algunas funciones operativas que en la Ley Forestal se prevén a favor de "LA SEMARNAP", y que son susceptibles de transferirse.

MATERIAS Y ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN

“LA SEMARNAP” y “EL GOBIERNO DEL ESTADO” articularán y darán congruencia a las política y programas cuyo propósito sea ordenar y fomentar la actividad forestal en el Estado de Michoacán. Para tal fin, actuarán de manera conjunta y coordinada en las materias y actividades tendientes a:

I. Participar en el desarrollo integral y sustentable de la actividad en la Entidad; Instrumentar acciones de educación, organización, capacitación, investigación y cultura forestal;

II. Promover la aplicación de estímulos y apoyos para apoyos para la protección, fomento, conservación, inspección, vigilancia y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales;

IV. Promover la aplicación de estímulos y apoyos para la protección, fomento, conservación, inspección, vigilancia y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales;

V. Fomentar la instrumentación de programas de forestación y reforestación, promoviendo el uso de diversas prácticas para la restauración y conservación de suelos, así como la agroforestería, uso y manejo múltiple de los recursos forestales;

VI. Determinar criterios para la elaboración conjunta de acuerdos de coordinación con los municipios y convenios de concertación con los organismos sociales y privados, a fin de fortalecer su participación en la actividad forestal;

VII. Instrumentar las medidas para el fomento de plantaciones forestales comerciales;

VIII. Impulsar acciones para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos principales y de saca en áreas forestales susceptibles de incorporarse al aprovechamiento forestal;

IX. Promover acciones conjuntas para auxiliar a la Procuraduría Federal de Protección Al Ambiente en las actividades y operativos de inspección y vigilancia forestal, y en los mecanismos tendientes a efficientarlos, así como promover la participación de los municipios de la entidad y de la sociedad en esta materia

X. Apoyar la formulación, evaluación y seguimiento de los programas de manejo para el aprovechamiento de los recursos forestales, y para la forestación y reforestación;

XI. Impulsar los programas de asistencia técnica y capacitación para apoyar la capacidad de gestión de los productores en los programas de manejo, notificaciones y estudios técnicos justificativos, diversificación de la producción, productos alternos, organización para producción y comercialización, entre otros aspectos;

XII. Apoyar la formulación, evaluación y seguimiento de los estudios técnicos justificativos y notificaciones para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables;

XIII. Fomentar y regular la recolección y producción de germoplasma forestal y el establecimiento de bancos de este insumo para su almacenamiento, conservación y distribución;

XIV. Integrar el censo de predios forestales y silvopastoriles;

XV. Establecer la zonificación estatal de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal;

XVI. Usar y administrar viveros forestales y otras instalaciones en bienes muebles e inmuebles de la Federación a cargo de "LA SEMARNAP" para la ejecución de acciones en materia de protección, producción de planta y otras actividades forestales que se definan en este Acuerdo;

XVII. Llevar a cabo una campaña permanente de prevención de incendios forestales, así como su combate, involucrando a diversos sectores sociales y dependencias de los tres órdenes de gobierno;

XVIII. Mantener actualizado periódicamente el inventario forestal de la Entidad y establecer un mecanismo para monitorear permanentemente las áreas forestales;

XIX. Realizar diagnósticos y programas de sanidad forestal, involucrando a los sectores social y privado, y

XX. Establecer un sistema de información e intercambio de la misma, en los temas forestales que son materia de este Acuerdo.

XXI. Vincular la participación del Consejo Técnico Consultivo Estatal Forestal, como órgano de consulta previa, en la emisión de las autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales.

"LA SEMARNAP" y "EL GOBIERNO DEL ESTADO" se comprometen a elaborar los programas y anexos relativos a la ejecución de las materias

y actividades que se contienen en la cláusula precedente, en cuya formulación y desarrollo considerarán: la aportación y aplicación de los recursos necesarios; la definición de los términos de referencia y las modalidades a que se sujetará su actuación conjunta y su participación operativa y los instrumentos y mecanismos con los que colaborarán para el eficaz cumplimiento de las actividades relativas.

Asimismo, los programas, acuerdos y anexos que deriven del presente instrumento establecerán, para su ámbito de ejecución, los niveles regionales, de micro-regiones y de comunidades que permitan lograr la protección y restauración de los recursos forestales, así como un incremento de la producción y el bienestar social a través de tecnologías productivas adecuadas a las características naturales, sociales y culturales de cada nivel de atención, dando prioridad a aquellas áreas en que presenten condiciones de pobreza extrema en este Acuerdo.

Cuando se requiera, se podrán celebrar acuerdos específicos para cualquiera de las materias mencionadas en este Acuerdo.

TRANSFERENCIA Y ASUNCIÓN DE FUNCIONES

“LA SEMARNAP” transferirá a favor de “EL GOBIERNO” y este asumirá para sí las funciones operativas y atribuciones correspondientes a las materias que a continuación se detallan:

- A. Proporcionar asesoría técnica forestal en la elaboración de programas de manejo para el aprovechamiento de recursos forestales, y para la forestación y reforestación;*
- B. Prevención, combate y control de incendios forestales;*
- C. Sanidad forestal;*
- D. Integración y actualización del Inventario Forestal Nacional en la parte relativa al Estado de Michoacán.*

EL ejercicio de las funciones operativas que se mencionan se regirá por las condiciones y términos establecidos por la Ley Forestal y su Reglamento y se sujetará a las precisiones establecidas en el presente Acuerdo y a los términos y condiciones que para su realización ambas partes determinen en los programas, acuerdos y anexos de ejecución que se deriven de este instrumento.

“EL GOBIERNO DEL ESTADO” proporcionará la asesoría técnica forestal en la elaboración de programas de manejo, de conformidad con los lineamientos de las Normas Oficiales Mexicanas, estableciendo los mecanismos e instrumentos para su presentación directa, con personal a su cargo, o bien mediante su contratación con personas físicas o morales a través de un proceso de licitación de conformidad con la normatividad aplicable.

“EL GOBIERNO DEL ESTADO” en materia de prevención, combate y control de incendios forestales, asume la ejecución de las siguientes acciones:

- A. Promover y coordinar la participación de los propietarios o poseedores de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como de las dependencias federales, los gobiernos de los Municipios de la Entidad e Instituciones de los sectores social y privado, en la realización de trabajos destinados a prevenir, detectar, combatir y controlar los incendios forestales.*
- B. Coadyuvar con “LA SEMARNAP” en la supervisión , promoción y aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas emitidas para esta materia;*
- C. Determinar las zonas o regiones de la Entidad en donde exista alto riesgo de incendios forestales y formular los programas específicos para su atención:*
- D. Disponer y proveer de materiales, equipos, personal y servicios de apoyo a la realización de las actividades a que se refieran los incisos precedentes y de manera específica, para la realización de trabajos de detección, prevención, combate y control de incendios forestales en la entidad, con recursos federales y estatales, así como promover la participación de los dueños y poseedores y de los industriales del ramo;*

- E. Llevar un registro diario y semanal de los incendios que se presentan en la Entidad; y mensualmente, efectuar reuniones de balance y seguimiento;*
- F. Coordinar sus actividades con "LA SEMARNAP" y/o con los Gobiernos de los Estados colindantes con la Entidad, en aquellos casos en que los siniestros o emergencias traspongan los límites del territorio del Estado de Michoacán.*

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" asumirá la función de sanidad forestal en orden a las estipulaciones siguientes:

- A. Formulará los programas tendientes a prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades forestales en los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal de la Entidad;*
- B. Observará los lineamientos emitidos por la "SEMARNAP" para la formulación de los Programas a que se refiere el inciso anterior, así como las determinaciones contenidas en la Normas Oficiales Mexicanas expedidas para esta materia;*
- C. Realizar la evaluación sanitaria de los productos y subproductos forestales en las áreas de producción de planta (viveros), de plantaciones, de áreas de concentración de productos (aserraderos) y de áreas forestales, en general;*
- D. Determinará las zonas de riesgo para plagas forestales y formulará los programas específicos para su atención;*

- E. Reportará mensualmente a la "SEMARNAP" las áreas forestales que se encuentren bajo tratamiento y aquellas de atención emergente;*
- F. Dará seguimiento a las notificaciones para saneamiento emitidas por "LA SEMARNAP", en los términos de los artículos 31 de la Ley Forestal y 42 de su Reglamento.*

Con el fin de apoyar las acciones que en materia de incendios y emergencias forestales se presenten, "EL GOBIERNO DEL ESTADO" y "LA SEMARNAP" coordinarán la participación de las unidades de la administración pública federal, para promover la canalización de recursos y apoyos necesarios para atender incendios o emergencias de que se trate.

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" para la actuación del Inventario Forestal Nacional, en la parte relativa al Estado de Michoacán, recopilará e integrará la información correspondiente atendiendo a lo dispuesto por los artículos 6º. Y 7º. De su Reglamento, para tal efecto, establecerá los mecanismos de monitoreo forestal y ambiental y los sistemas e instrumentos de información geográfica que se requiera para la atención eficiente de esta función.

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" atenderá la función a que se refiere esta cláusula de manera directa y podrá contratar los servicios de asesoría técnica que requiera para fines de manejo e interpretación de la

información que sea generada con motivo de la actualización del Inventario Forestal Nacional.

Asimismo, la información que en esta materia genere "EL GOBIERNO DEL ESTADO" deberá remitirla a "LA SEMARNAP", en la forma y términos que ésta lo solicite y estará a disposición del público en general para su consulta gratuita.

Para garantizar el eficaz cumplimiento de las funciones operativas que serán transferidas, las partes formularán los programas y anexos de ejecución relativos a cada una de las materias transferidas.

En dichos instrumentos se considerarán las precisiones establecidas para cada materia en las cláusulas precedentes: la asignación, disponibilidad, aportaciones y aplicación de los recursos necesarios para su cumplimiento, las modalidades, mecanismos y demás elementos destinados a su ejecución, y, en su caso, las condiciones y términos de participación y colaboración conducentes.

De igual manera, la transferencia de funciones queda sujeta a que "EL GOBIERNO DEL ESTADO" elabore y concluya los estudios y anexos técnicos a que se refiere el artículo 4º. Fracción VII del Reglamento de la Ley Forestal, en los que se justifiquen y detallen los compromisos que de su parte asumirá el propio Gobierno.

En los términos de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "La SEMARNAP" se compromete a gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la transferencia de los recursos relativos al ejercicio de las funciones operativas que, en su caso, y conforme a este Acuerdo, se transfieran y administrativamente a "EL GOBIERNO DEL ESTADO" y que éste asuma.

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" ejercerá las funciones que le sean transferidas por virtud del presente instrumento exclusivamente en el territorio del Estado de Michoacán y atenderá a su eficaz cumplimiento con la estructura funcional y administrativa que designe para ello.

La asunción y el ejercicio de dichas funciones se sujetarán a la disponibilidad de recursos presupuestales que le sean autorizados, o que se le aporten o transfieran por parte de la "LA SEMARNAP" o del Gobierno Federal para su realización.

A falta de disponibilidad presupuestal autorizada para "EL GOBIERNO DEL ESTADO" o de la aportación a recursos de origen federal la función, de que se trate se ejercerá por ambas partes bajo el esquema de actuación conjunta y coordinada establecida en las cláusulas segunda y tercera.

En todo caso, "EL GOBIERNO DEL ESTADO" deberá observar los lineamientos técnicos y administrativos, sistemas y procedimientos que emita "LA SEMARNAP" por cada materia que se transfiera y atenderá los requerimientos normativos que ésta formule, respecto del ejercicio de las funciones y recursos objeto de dicha transferencia.

La Transferencia de las funciones operativas a que se refieren las cláusulas precedentes, se entenderá establecida sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de "LA SEMARNAP", la que por razones de orden público e interés social podrá realizarlas sin limitación alguna.

4.3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE FACULTADES A GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPALES

La descentralización de facultades en materia forestal a los gobiernos locales y municipales, debe de realizarse en tres etapas, a saber:

1. A corto plazo;
2. A mediano plazo y
3. A largo plazo.

1. **A corto plazo.** En esta etapa el gobierno federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) deberá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos locales y municipales de todas

aquellas funciones y actividades susceptibles de ser realizadas por las Entidades Federativas en la materia.

En esta etapa es preciso señalar que la Ley Forestal y la Ley General del Equilibrio Ecológico prevén estas hipótesis: la Ley Forestal en su artículo 7 establece: "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:

- 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. El 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 forestales 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 de apoyo 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.

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.”

Por su parte la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 11 establece: “La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones:

- I. El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal;
- II. La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta Ley, y ... ;”

Por otra parte el gobierno Federal ha suscrito en esta primera etapa de corto Plazo varios Acuerdos y Convenios de Coordinación entre los que se encuentran los siguientes: **ACUERDO de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y el Gobierno del Distrito Federal, el cual tiene por objeto, en primera instancia el otorgar a este último, la**

administración de las siguientes áreas naturales protegidas de interés de la Federación: Parque Nacional Desierto de los Leones, Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla y Parque Nacional Cumbres del Ajusco, así como llevar a cabo diversas acciones de coordinación que apoyen la preservación, restauración, desarrollo y vigilancia de dichas áreas naturales protegidas de interés de la Federación: Parque Nacional Fuentes Brotantes de Tlalpan, Parque Nacional El Tepeyac, Parque Nacional Cerro de la Estrella y Parque Nacional Lomas de Padierna; por medio de una acción simultánea del Gobierno Federal de abrogar estas áreas y del Distrito Federal de constituirse en áreas naturales protegidas de su competencia.

El presente acuerdo en su Cláusula Cuarta dice: "Para el cumplimiento del presente acuerdo de Coordinación, la SEMARNAP, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, se compromete a:

- 1. Entregar al Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, la administración de las instalaciones que conforman "Los Parques", para su custodia y operación. "*

Y el "Convenio de Coordinación que con el objeto de realizar acciones para proteger y preservar los recursos forestales y la flora y fauna silvestre en el Distrito Federal".

En lo anterior advertimos que se esta dando la descentralización de facultades via convenios de coordinación como paso previo a una segunda etapa que nosotros denominaremos a Mediano Plazo.

2. **Mediano Plazo.** En este apartado los gobiernos locales deberán ir asumiendo paulatinamente en sus leyes sancionadas al efecto aquellas facultades, funciones y actividades que pueden desarrollar atendiendo a la planeación, regulación y normatividad sancionada por la Federación.

Y finalmente atendiendo al espíritu manifestado en el presente trabajo **A largo plazo** proponemos que las facultades expresas en materia forestal se modifiquen, para quedar de manifiesto que son facultades concurrentes y/o coincidentes, ya que tienen interés directo las tres esferas de gobierno.

Punto fundamental en esta descentralización de facultades en materia forestal será la participación que se de a los propietarios y poseedores de terrenos forestales en esta descentralización de facultades.

En el presente trabajo de investigación proponemos que se descentralicen a las Entidades Federativas y los Municipios los siguientes rubros en materia forestal, principalmente lo referente a funciones y actividades, conservando la Federación la planeación, normatividad y regulación:

De la educación , cultura, capacitación e investigación forestal

La educación, la cultura y la capacitación forestal, son temas importantes que en los próximos años todos deberíamos de manejar y que por la falta de la descentralización de facultades no se ha logrado del todo, es por esto que consideramos que el Gobierno y los Estados, deberán promover estos tres importantes puntos, estableciendo programas de participación de la población rural y urbana, así como de orientación, capacitación y formación de una cultura forestal en todos sus niveles, participando con la Secretaría de Educación Pública.

Del inventario y Registro Nacional Forestal

La Secretaría, considerando el ordenamiento ecológico general nacional, el cual deberá incluir, por lo menos la siguiente información:

- I. La superficie de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal con que cuenta el país, con el propósito de integrar su información estadística y elaborar su cartografía, en sus distintos niveles de ordenamiento y manejo;
- II. Los tipos y la localización de la vegetación forestal, sus formaciones y clases de uso, con tendencias y proyecciones que permitan clasificar y delimitar las zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal, en relación con las cuencas hidrográficas, las unidades geomorfológicas y las áreas naturales protegidas.
- III. La dinámica de cambio de la vegetación forestal del país, que permita conocer y evaluar las tasas de deforestación y sus causas principales;
- IV. Las cuantificación de los recursos forestales, que incluya la valoración de los servicios ambientales y productivos que generen los ecosistemas forestales, así como los impactos que se ocasionen en los mismos, y

V. Los demás que señale el reglamento de esta ley.

Esta clasificación en cuanto a la cuestión operativa debe estar a cargo de los gobiernos locales y municipales, atendiendo a los nombramientos y normatividad de la Federación.

Del combate de incendios forestales

La utilización del fuego en el campo, es muy usual para limpiar y preparar los terrenos agrícolas, renovar pastos y para regocijo de los visitantes, pero su manejo inadecuado ha provocado la mayor parte de los incendios forestales. Por este motivo proponemos que los Gobiernos locales tengan la facultad de capacitar a quienes lo usan, con la finalidad de evitar descuidos y sancionar severamente a las personas que por irresponsabilidad y/o negligencia ponen en peligro nuestras áreas verdes por el inadecuado manejo del fuego. Además el Gobierno podrá declarar zonas peligrosas aquellas susceptibles de riesgos mayores por incendios de recursos naturales.

El Gobierno de los Estados y los Municipios, deberán organizar y promover campañas permanentes de difusión y cultura forestal en zonas rurales y urbanas, para dar a conocer la importancia de las actividades de prevención y combate de incendios forestales.

Además las autoridades civiles y militares, así como los organismos e instituciones oficiales, deberán prestar su colaboración para prevenir y combatir los incendios forestales.

De la sanidad forestal

El Gobierno, los Municipios, los propietarios y poseedores de los terrenos forestales deberán participar conjuntamente para el control, la prevención de plagas y enfermedades, y el saneamiento directo de nuestros bosques.

El Gobierno y los municipios en coordinación con los organismos de la Federación (Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], La Procuraduría General de la República [PGR] y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [PROFEPA]) deberán ampliar la vigilancia y la inspección de los recursos forestales, para erradicar el tráfico ilícito de productos forestales, la tala clandestina y el cambio de uso de suelo no autorizado.

Asimismo deberán sancionar a los infractores con medidas ejemplares, que estimulen al aprovechamiento lícito de las áreas forestales.

Del fomento y restauración forestal

El gobierno, los Estados, los Municipios y los sectores privado y social, promoverán y realizarán programas de forestación y reforestación, con el objeto de conservar y fomentar los recursos naturales en todo el territorio nacional contribuyendo con esto a la conservación de nuestros bosques.

Del servicio técnico forestal

Los Servicios Técnicos deben de ser una atribución coordinada entre la Federación, los Estados y los Municipios, para que todo aprovechamiento forestal este garantizado por un sustento técnico, que no solo constituya un requisito para acceder a la autorización de aprovechamiento, sino que se convierta en programas integrales de enriquecimiento de los suelos, de reforestación, de prevención de incendios y de sanidad. Así como el de estimular a las organizaciones de productores para constituir sus propios servicios técnicos forestales.

Con el ánimo federalista proponemos que cada Entidad Federativa resuelva por si misma si, autoriza algún Programa de Aprovechamiento Forestal, emitiendo así su autorización.

Para mejorar la calidad de toda la población que habita en los bosques, las selvas y las zonas áridas del país; y aumentar la contribución de la silvicultura a la economía nacional; las entidades federativas forestales, deberán:

- Construir carreteras en áreas forestales de difícil acceso, para hacer más directo su acceso y evitar los altos costos del flete.
- Otorgar apoyo a ejidos u comunidades forestales en lo referente a servicios técnicos, que les permitan aprovechar sus recursos legalmente.
- Restaurar áreas forestales por importancia en el medio ambiente.
- Promover la práctica de podas y del manejo de la productividad, con la finalidad de consolidar la cadena productiva y aumentar el valor de los productos forestales.

- Deberán dar apoyo a las Comunidades indígenas y a los grupos étnicos dueños de recursos forestales, con la finalidad de impulsar acciones de restauración, reforestación, estudio integral productivo de los recursos naturales.
- Diseñarán e instrumentarán el marco jurídico que establezca las garantías de seguridad que participen en los proyectos de plantaciones comerciales.
- El ordenamiento Territorial a cargo de la Entidad Federativa, determinará las áreas y regiones susceptibles de incorporarse a la actividad, pero nunca promoviendo el detrimento del bosque.
- Emitirá criterios normativos aplicables a los aspectos técnicos de carácter forestal con los de orden ambiental, inherentes al establecimiento y complementariamente de promoverá la emisión de Normas para definir los lineamientos, criterios y procedimientos que certifiquen la obtención de planta forestal de alta calidad.
- La Entidad Federativa sumando la participación de instituciones de educación superior y centros de investigación, abrirá líneas de investigación para el desarrollo y adaptación de especies naturales nativas y exóticas.
- La Entidad Federativa, deberá impulsar la inversión de la producción de plantaciones forestales, y otorgará estímulos fiscales a los habitantes que se dedican a la producción forestal en el territorio que le corresponde.

Proponemos que los Gobiernos Locales y Municipales, diseñen un Programa de capacitación y transferencia de tecnología, para aumentar la productividad, diversificar el uso del bosque, de las selvas y aumentar el valor de los productos forestales maderables y no maderables, con la asistencia del Gobierno Federal e instituciones de investigación superior.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las causas de la centralización de facultades han sido de carácter económico, político y jurídico, por que una vez concluida la Revolución Mexicana, fue necesario unificar al país, pues se requería de un Estado fuerte para reconstruir y ampliar las instituciones básicas para la economía, el bienestar y afianzar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Así se centralizan en detrimento de las Entidades Federativas atribuciones, tales como: las de salud, educación, tributaria, laboral, asentamientos humanos, fomento a la agricultura y a la ganadería, fomento a la Silvicultura, fomento a la Pesca, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, protección al Ambiente, manejo de aguas subterráneas y forestal.

SEGUNDA. A lo largo del siglo pasado se dieron algunos intentos por legislar en materia forestal, pero hasta 1926 aparece la Primera Ley Forestal con su respectivo reglamento. A esta Ley le siguieron otras como: la del 1943; la del 1948; y la del 1960. Todas y cada una de las mencionadas Leyes no contenían algún precepto que regulara alguna acción que permitiera la descentralización de la materia forestal, es decir todas centralizaban las atribuciones forestales a la Federación.

TERCERA. En las pasadas décadas la Federación a logrado grandes esfuerzos de planeación con políticas descentralizadoras, logrando disminuir los grandes problemas que existían por la falta de atención inmediata. La Federación a otorgado a las Entidades Federativas facultades con la finalidad de dar una pronta y eficaz

atención a las necesidades de la población, como ejemplo tenemos: el otorgamiento de facultades en materia de educación, protección al ambiente y salud, entre otras.

CUARTA. Las facultades expresas han ocupado un papel relevante en el proceso centralizador de las competencias en favor del gobierno federal, por estar expresamente cedidas por la Constitución a los funcionarios federales. Entre ellas encontramos las relativas a la materia forestal, establecidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Sin embargo existe acusada opinión en el sentido de que no se trata de facultades exclusivas sino concurrentes o coincidentes, por tener interés las tres esferas de gobierno.

QUINTA. “La descentralización es una forma de organización adoptada por el poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.” Como podemos ver la descentralización es un concepto administrativo, pero desde el punto de vista constitucional podemos afirmar que es el fortalecimiento de nuestro Sistema Federal, otorgando facultades a los gobiernos locales y municipales, con la finalidad de tener mejores opciones para el aprovechamiento de sus recursos.

SEXTA. En la práctica las acciones de descentralización aplicadas han permitido sentar las bases jurídicas y administrativas para redistribuir las responsabilidades y tareas entre la Federación, los Estados y los Municipios. Asimismo, con dichas

bases, la población local ha adquirido canales más directos para su participación en la toma de decisiones. En materia Forestal el 30 de mayo de 1986, se publicó en el D. O. F. la Ley Forestal que abrogaba a su similar del 9 de enero de 1960 y que en el título Segundo, Capítulo II, denominado De La Concertación y Coordinación en Materia Forestal, encontramos por primera vez en la historia de la legislación forestal, la descentralización de funciones en esta materia; retomando los señalamientos de las políticas de la descentralización de funciones y fortalecimiento del Federalismo.

SEPTIMA. Posteriormente el 28 de diciembre de 1992 se publica la Ley Forestal, reformada y adicionada, según la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997. Esta última es la Ley forestal vigente y en su artículo 7 señala que "los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal podrán versar sobre ...". A partir de la última publicación de la Ley Forestal, el gobierno federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca ha transferido a diversos gobiernos locales algunas funciones y atribuciones en materia forestal, a saber: prevención y combate de incendios forestales, sanidad forestal, forestación, reforestación e inspección y vigilancia forestal, como es el caso del Distrito Federal, vía convenio de coordinación.

OCTAVA. Por lo anterior, nos atrevemos a proponer en la presente tesis que la Descentralización de facultades en materia forestal, llegue a las Entidades Federativas y a los Municipios, hasta el máximo posible, conservando la Federación única y exclusivamente aquellas grandes directrices de planeación, regulación y

normatividad, para asumir de manera directa por los Estados, el funcionamiento, operación y realización de las actividades forestales maderables y no maderables, que a la fecha conserva la Federación, permitiendo sentar las bases jurídicas y administrativas, para distribuir las responsabilidades y tareas entre la Federación, los Estados y los Municipios.

NOVENA. La descentralización de facultades en materia forestal a los gobiernos locales y municipales, debe de realizarse en tres etapas, a saber: A corto Plazo; Mediano Plazo y Largo plazo.

A corto plazo.- En esta etapa el gobierno federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) deberá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos locales y municipales de todas aquellas funciones y actividades susceptibles de ser realizadas por las Entidades Federativas en la materia. En esta etapa es preciso señalar que la Ley Forestal y la Ley General del Equilibrio Ecológico prevén estas hipótesis: la Ley Forestal en su artículo 7 y la Ley General del Equilibrio Ecológico en su artículo 11.

Mediano Plazo.- En este apartado los gobiernos locales deberán ir asumiendo paulatinamente en sus leyes sancionadas al efecto aquellas facultades, funciones y actividades que pueden desarrollar atendiendo a la planeación, regulación y normatividad sancionada por la Federación.

Largo Plazo.- Finalmente atendiendo al espíritu manifestado en el presente trabajo de tesis, a largo plazo proponemos que se modifique el marco constitucional en su artículo 27, para quedar de manifiesto que las facultades en materia forestal, son facultades concurrentes y/o coincidentes, y no facultades expresas, ya que tienen interés directo las tres esferas de gobierno.

DECIMA. Con la Descentralización en materia forestal, las Entidades Federativas atenderán en forma pronta, expedita y directa todos los aspectos forestales que imperen en su territorio, tales como: la deforestación, la forestación, la reforestación, la sanidad, la prevención, realización de programas de restauración, combate y control de incendios, la capacitación e investigación forestal, la inspección y vigilancia, aprovechamiento de recursos naturales maderables y no maderables, los servicios técnicos forestales, garantizando la protección, restauración, conservación y fomento de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

1. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa, México, 1999.
2. ASPEA A, Pedro et. al. Descentralización. 2do. Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
3. ASPEA A, Pedro et. al. Planeación Democrática. 3er. Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
4. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, 5ª edición. México, 1996.
5. CARRIÓN, Luis et. al. Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los Noventa. Editorial Porrúa. México, 1991.
6. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. La Nueva Estructura. Editorial Porrúa. 2da. edición. México, 1983.
7. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1999.

8. GONZÁLEZ Casanova, Pablo et. al. México Hacia el 2000. Desafíos y Opciones. Editado por Nueva Sociedad. México D. F., 1989.
9. GUTIERREZ Najera, Raquel. Introducción al estudio del Derecho Ambiental. Editorial Porrúa. México, 1998.
10. MACKINLAY, Eckart. La Sociedad Rural Mexicana Frente al Nuevo Milenio. Volumen III, El Acceso a los Recursos Naturales y el Desarrollo Sustentable. Editorial Plaza y Váldes S.A. de C.V. México, 1996.
11. MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México, 1994.
12. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. 5ª. edición. México, 1972.
13. SANCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998.
14. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Doctrina. Legislación y Jurisprudencia. 19ª edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Editorial Porrúa, México, 1999.
15. TENA Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 33ª edición. Editorial Porrúa, México, 2000.

16. ZUNO Hernández, José G. Historia General de la Cuestión Forestal Mexicana. Tomo IV. El Pensamiento del Hombre Sobre el Árbol. Editado por la Comisión Forestal del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 1973.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 131ª. Edición. México, 2000.
2. Ley Forestal. Editorial Porrúa, S.A. Décima edición. México, 1990.
3. Ley Forestal. Editada por Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. México, 1998.
4. Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente. Editorial SISTA, S.A. de C. V. México, 2000.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Pac, S.A. de C. V. México, 2000.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS.

1. Boletín informativo 1999. Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

2. CONVENIO de coordinación que con el objeto de realizar acciones para proteger y preservar los recursos naturales forestales y flora y fauna silvestre en el Distrito Federal, julio 1999.
3. Diario Oficial de la Federación.
4. Estadística Básica Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. Dirección General de Programación y Evaluación. Septiembre 1989.
5. Informe de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca 1999.
6. Revista de México Agrario. Volumen 2. Editorial Comisión. México, febrero- abril de 1970.