

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHO FORESTAL

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

El análisis de las reformas constitucionales en materia de derecho forestal reclama, como punto de partida, definir o —escudándonos en la tesis de que toda definición es peligrosa— cuando menos expresar una noción del derecho forestal, para llegar a tener una idea aproximada de su género próximo y de su diferencia específica, que permita deslindar con precisión razonable su ámbito y su alcance.

En el desempeño de la señalada tarea definitoria, conviene tener presente que la palabra “forestal” proviene de la voz del latín *foresta*, cuyo significado es “bosque”, y deriva a su vez del vocablo latino *foras*, traducible como “afuera”. Para el habitante de la ciudad antigua lo que estaba afuera del fundo urbano venía a ser el campo y, en muchos casos, era el bosque, la selva.

Forestal es, por tanto, lo relativo a los bosques y selvas; se trata, pues, de un adjetivo susceptible de aplicarse a diversos sustantivos, por ello se habla de la ciencia forestal; de zona, de explotación y de fauna forestales. Así como hay una política forestal y una economía forestal, existe, también, un derecho forestal.

La política forestal viene a ser el control de los bosques y de las selvas, por parte del gobierno, con el propósito de orientar su explotación y aprovechamiento racional, como recursos renovables de un ecosistema que, debidamente protegido, será capaz de regenerarse y proveer beneficios permanentes a las generaciones futuras.

La economía forestal se puede entender como la rama de la ciencia económica que estudia los problemas de la silvicultura. En este punto, es útil recordar que lo forestal está íntimamente unido a la selvicultura, mejor conocida como silvicultura, o sea el cultivo de las selvas y de los bosques.

Por otro lado, no se olvide que lo forestal es parte de lo agrario (del latín *agrarius*; de *ager*, *agri*, "campo"), es decir, de lo relativo al campo; y recuérdese, asimismo, que la silvicultura es una rama de la agricultura, o sea del cultivo de la tierra.

La silvicultura, dijo el maestro Lucio Mendieta y Núñez:

Entra completamente en el dominio del agrario, porque la conservación, la creación de los bosques, y la reforestación, influyen en las condiciones hidrográficas que son esenciales a la agricultura. Los productos mismos de los bosques tienen indudable carácter agrícola.¹

Con base en los antecedentes expuestos, podríamos entender al derecho forestal como el conjunto de normas que regula la actividad silvícola-forestal, así como la tenencia de la tierra que a ella se destina.

Para el ser humano, la tierra ha sido su origen y su destino, su principio y su fin, su instrumento y su meta. El hombre tiende a ser simiente, a convertirse en raíz que se arraiga con vigor y firmeza a la tierra.

La historia de la humanidad es, en gran medida, la historia de la lucha por la tenencia de la tierra, porque dado su carácter de bien fundamental, la tierra representa el primero y uno de los principales objetos de acaparamiento, en la historia económica del hombre.

Posiblemente ningún pueblo permanente asentado en un territorio determinado haya escapado, en el transcurso del tiempo, al fenómeno de la concentración de la tierra que a la postre deviene explotación de quienes lo trabajan, por parte de unos pocos acaparadores.

A México le sorprendió el siglo XX con su tierra repartida entre unas cuantas familias, como resultado de la acción sistemática realizada por una voraz oligarquía que despojó a las comunidades indígenas, a los pueblos, a los pequeños propietarios y en general a los legítimos poseedores de la tierra, de sus bienes comunales, ejidos o ranchos, ya mediante una torcida interpretación de la Ley de Desamortización de Bienes, ya por medio de las llamadas compañías deslindadoras, ya por ilícitas enajenaciones realizadas por las autoridades del porfiriato.

La situación demográfica del país ha sufrido un cambio radical en el transcurso del presente siglo, a cuyo inicio el 72% de los 13.6 millones de habitantes vivía en el campo y el 28% restante habitaba en las áreas urbanas.² Al final del siglo los porcentajes se invierten, porque

1 Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*. 2a. ed., México, Porrúa, 1966, pp. 3 y 4.

más del 70% de la población nacional vive en las zonas urbanas y el resto en las rurales.

Sin embargo, el 28% de la población de México en el final de este siglo, estimada en cien millones de habitantes, representará más del doble de la población total del país al comienzo de la centuria, lo cual evidencia que la población rural de México, a pesar de haber decrecido tremendamente en términos absolutos es, con mucho, más del doble.

Por otra parte el paisaje mexicano también se ha modificado profundamente. A principios del siglo pasado el Barón de Humboldt estimaba que la mitad de la superficie del país estaba cubierta de bosques susceptibles de explotación, mientras que en la actualidad apenas cubren la cuarta parte del suelo patrio.³

Esto significa que el México independiente, además de haber perdido la mitad de su territorio, del restante perdió también la mitad de sus bosques y selvas, en un proceso depredador entre cuyas nocivas consecuencias se pueden citar la erosión y la transformación del suelo en desierto, la modificación del clima, incluida la disminución de la precipitación pluviométrica y de la calidad del agua, así como la reducción de la flora y de la fauna silvestres, convirtiendo en improductivas grandes extensiones de tierra.

El transcurso del siglo XX transmutó totalmente a nuestra patria, por cuya razón es posible afirmar que se trata de dos Méxicos diametralmente diferentes, al inicio y al final del siglo XX. El primero es un país eminentemente rural y latifundista, cuyas actividades económicas relativas al comercio, a la reducida industria y a los incipientes servicios, estaban en manos de extranjeros. Con un analfabetismo del 78% de la población en edad de leer; con 6.8 habitantes por kilómetro cuadrado, con casi una hectárea de bosque por cada dos de territorio.

Definitivamente, el México de hoy es un país muy distinto al del despertar de la centuria. Simplemente la ciudad de México con su área conurbada tiene más habitantes que los existentes en todo el territorio nacional al inicio del presente siglo. Las áreas urbanas, por su parte, han multiplicado por ocho su población, en tan sólo ocho décadas.

A países distintos, problemas diferentes y soluciones diversas. En los albores del siglo de extinción, el problema toral de México era el agrario, con la tierra, como ya se dijo, en poder de unas cuantas

2 II Censo General de Población. INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 2a ed., México, 1990, p. 9.

3 Humboldt, Alexander von, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, p. 23.

familias, con una gran parte de los hombres del campo reducidos a la condición de siervos y sujetos a una explotación despiadada e intolerable, al grado de generar el primer movimiento popular de este siglo que postula a la noción de justicia social como fórmula insustituible para acuñar el auténtico progreso y esplendor de los pueblos y de las naciones.

La Revolución mexicana es una respuesta popular a la injusta e intolerable realidad social de las primeras décadas de esta centuria; encuentra su principal fuerza motriz en la reforma agraria, cuyo objetivo fundamental de eliminar el latifundio para entregar la tierra a quien la trabaja se inspira en el pensamiento de Ponciano Arriaga, expuesto en el seno del Constituyente de 1856: "La propiedad del campo no se justifica, ni puede confirmarse, ni perfeccionarse sino por medio del trabajo y de la producción."⁴

La reforma agraria se instrumenta jurídicamente por medio de una serie de ordenamientos que se inicia con la Ley Agraria de 1915 y prosigue, dos años más tarde, con el artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia de las Constituciones del mundo, que atiende en materia agraria las denuncias de Winstano Luis Orozco, de Ricardo Flores Magón y de Andrés Molina Enríquez, entre otros, así como las demandas de Emiliano Zapata y de muchedumbres de campesinos despojados de sus tierras o sometidos a la esclavitud impuesta por los hacendados.

La reforma agraria con su reparto de la tierra a millones de campesinos, dio paz a la nación; empero, la explosión demográfica, producto en gran parte del descenso de la tasa de mortalidad —especialmente de la infantil— como consecuencia de mejores condiciones de vida para el pueblo, condujo a reducir la superficie de las parcelas y a repartir aun las tierras más pobres, hasta agotar lo repartible, lo cual dio lugar a situar la productividad del campo en un nivel sumamente bajo.

La referida improductividad la demuestra el hecho de que la población rural, más de la cuarta parte de la población total del país, genere menos de la décima parte del producto nacional, lo cual ha propiciado desde hace un cuarto de siglo, un déficit creciente en los alimentos básicos populares, porque el incremento de la población ha sido mayor que el de la producción del campo, dando lugar a una peligrosa de-

4 Arriaga, Ponciano. "Voto particular sobre derecho de propiedad, presentado el 23 de julio de 1856 en la sesión del Congreso", en Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente*. México, El Colegio de México, 1956, p. 402.

pendencia alimentaria y forestal. De ahí la urgencia de modificar el esquema de la reforma agraria.

Para lograr incrementar la productividad agropecuaria era indispensable seguridad jurídica, capital, tecnología y capacitación al agro, lo cual resultaba imposible sin una modificación sustancial del marco jurídico que permita la actualización de la reforma agraria.

En la circunstancia antes descrita a grandes rasgos, el 7 de noviembre de 1991, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar el artículo 27 constitucional, por considerar que, como señaló en la respectiva exposición de motivos:

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.⁵

El constituyente recogió en el texto original del artículo 27 una serie de principios jurídico-políticos fundamentales, como la propiedad originaria de la nación sobre las tierra y aguas; el dominio eminente, directo, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales —incluidos el petróleo y todos los hidrocarburos—; el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; la prohibición del latifundio en todo el territorio nacional; así como la facultad de determinar la utilidad pública y de expropiar por tal causa, y de fijar la indemnización respectiva. Principios, entre otros, que no citamos porque sería prolijo hacerlo, que se dejaron intocados en dicha iniciativa, por considerarlos fundamentales e invariables.

Con algunas modificaciones que introdujo el Congreso de la Unión, el Constituyente permanente aprobó la referida iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, haciéndose la correspondiente publicación en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de enero de 1992.

En lo relativo a la cuestión forestal, las recientes reformas al artículo 27 constitucional pueden considerarse en dos grupos, el primero de los cuales se refiere a las modificaciones que afectan a todo lo agropecua-

5 *Adiciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 66.

incluyendo —sin mencionarlo— lo forestal; en tanto que el segundo grupo comprende las reformas que expresamente se refieren específicamente al aspecto forestal.

I. Reformas recientes del artículo 27 constitucional que afectan, sin mencionarlo, al derecho forestal, por referirse en general al derecho agrario, del que estimo forma parte. Entre ellas destacan las siguientes:

1. Derogación total de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI y parcial de las fracciones XV y XVII del párrafo tercero del citado artículo 27 constitucional.

La derogación de estas disposiciones se considera congruente con la realidad agraria nacional actual, porque fueron válidas, oportunas y aconsejables cuando el latifundio, en una injusta distribución de la tierra, la concentraba en pocas manos y sometía a millones de campesinos a una explotación inhumana; pero cuando en el binomio tierra-hombre se registra una explosión demográfica espectacular que no tiene contrapartida en el otro término del mismo, porque la tierra no crece, se agotó la superficie repartible, incluso se repartió mucha no aprovechable para la actividad agropecuaria, quedando insatisfechas tantas solicitudes de dotaciones de tierras, como las atendidas favorablemente desde el inicio de la vigencia de nuestra constitución actual.

En tal circunstancia, resultó imperativo reconocer esta realidad agraria: se agotó la tierra repartible y, por ende, fue insoslayable admitir la conclusión del reparto agrario. Al no haber posibilidades de hacer nuevas dotaciones de tierra, era ocioso y demagógico tramitar solicitudes, a sabiendas de la imposibilidad de atenderlas. Igualmente, con la conclusión del reparto agrario, tornó innecesario el "certificado de inafectabilidad" para acreditar la existencia de la pequeña propiedad.

Ante dicha realidad agraria nacional se evidenció la obsolescencia de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del artículo 27 constitucional, que reglamentaban a detalle los procedimientos y dependencias responsables del reparto agrario que, por tanto, se derogaron.

Por la misma razón de obsolescencia derivada de la terminación de reparto agrario, se derogaron parcialmente la fracción XV y el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en la parte que disponían:

Párrafo tercero: [...] En consecuencia, se dictarán medidas [...] para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables: [...] Los núcleos de población que carezcan de tierra y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades

de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

La derogación de los textos constitucionales antes mencionados o transcritos dejó sin sentido a todos los incisos de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, que señalaban los lineamientos a que deberían sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para la expedición de las leyes que fijasen los procedimientos y autoridades para realizar el fraccionamiento de los excedentes de tierra que rebasaran los límites de la pequeña propiedad.

Por lo tanto, al reformarse el artículo 27 de la Constitución, su fracción XVII hubo de adecuarse a las derogaciones antes transcritas y a otras modificaciones del mismo artículo, y se establecieron nuevos lineamientos para la expedición de las leyes que regulen el fraccionamiento y enajenación de las superficies que excedan a la pequeña propiedad, otorgando al propietario plazo de un año para efectuar la venta que, de no efectuarse en dicho lapso, dará lugar a enajenar el excedente en pública almoneda.

2. El Constituyente permanente, con el ánimo de propiciar el flujo de capital al campo, a fin de hacerlo productivo, considero a la reducida extensión de las superficies que en la mayoría de los casos explotan los campesinos, bajo las diversas formas de tenencia de la tierra, como una de las restricciones más severas a la productividad agraria, por cuya razón determinó propiciar la asociación para lograr escalas de producción razonables.

Acorde con lo anterior, canceló la prohibición impuesta en la fracción IV a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos que no excedan en extensión a veinticinco tantos de los límites señalados en el nuevo texto de la fracción XV, que al prohibir los latifundios, señala las extensiones máximas de la pequeña propiedad según los diferentes tipos de tierra: “[...] toda propiedad accionaria individual —dispone la citada fracción IV—, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo.”

Con el ánimo de atraer capital, la modificación de la referida fracción IV abre la puerta a la inversión extranjera en el agro mexicano, al

permitir su participación en las mencionadas sociedades mercantiles, en las condiciones que la ley establezca.

Con el mismo propósito de llevar capital al campo, se derogó la parte inicial de la fracción VI del artículo 27 constitucional que prohibía:

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

3. Otra reforma constitucional importantísima para el derecho forestal y para el derecho agrario en general, realizada mediante la modificación de la fracción VII del multicitado artículo 27, consiste en permitir la enajenación de las superficies parceladas de los ejidos entre sus propios miembros, con miras a lograr la compactación parcelaria, sin dar lugar a la acumulación o a la fragmentación excesivas; en facultar a los ejidatarios para integrarse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o conservar las condiciones que guardan, reconociendo su aptitud para asociarse entre sí, con el Estado o con terceros para el uso y explotación de sus tierras; y en posibilitar que, con aprobación de la mayoría calificada del núcleo de población respectivo, pueda alcanzar el ejidatario el dominio de su parcela, previa satisfacción de los requisitos que la ley determine.

II. Reformas recientes del artículo 27 constitucional que expresa y específicamente modifican la normatividad jurídica del rubro forestal.

1. Con la reciente modificación del párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, se dispone el dictado de las medidas necesarias para el fomento "de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural."

2. También se modifica el párrafo cuatro de la fracción VII del artículo 27 constitucional a fin de que la ley regule "el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus moradores."

3. Otra modificación específica de la cuestión forestal, es la contenida en la parte final de la fracción VII del artículo 27 constitucional, que

ordena tramitar en los términos de la ley reglamentaria, la restitución de bosques.

Como se ve, la reforma del artículo 27 constitucional que hace referencia expresa y específica a la cuestión forestal o a la silvicultura es muy reducida y de escasa relevancia, pero aunada a la relativa a todos los aspectos agrarios, incluidos los forestales y los de la silvicultura, viene a ser muy importante, especialmente por fincar las bases para los nuevos sistemas jurídicos agrario y forestal, por medio de la expedición de la nueva ley agraria, de la nueva Ley forestal y de la nueva ley de Aguas Nacionales, todas ellas reglamentarias del artículo 27 constitucional.

La nueva ley forestal se propone coadyuvar a revertir la rápida deforestación del país, impulsar el bienestar de los pobladores de bosques y selvas, aprovechar en beneficio de la población, la riqueza de los bosques y selvas del país, sin deterioro de su potencial productivo, a efecto de que los recursos forestales se vean incrementados respecto de los que recibió la generación actual.