

**Primera parte**  
**GENERALIDADES**

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> . . . . .	<b>3</b>
Definición . . . . .	3
Importancia de la materia forestal . . . . .	6
Relación con otras ramas del derecho . . . . .	7

**Primera parte**  
**GENERALIDADES**

# I. Introducción

---

## DEFINICIÓN

---

El derecho forestal es la rama del derecho público que se define identificando su objeto de estudio: los recursos forestales. Así, por ejemplo, algunos autores lo definen como “una rama de las ciencias jurídicas que tiene por objeto preservar, conservar y acrecentar nuestros recursos forestales”.<sup>1</sup>

También se le ha definido como “la rama jurídica que contiene las normas reguladoras de la propiedad de los bosques, su explotación y protección, protección de los suelos y relaciones consiguientes”.<sup>2</sup>

En nuestro país, el profesor Jorge Fernández Ruiz define el derecho forestal partiendo del concepto de la silvicultura —a la que considera como el objeto de regulación y estudio del derecho forestal—, y lo describe como “el conjunto de normas que regula la actividad silvícola-forestal, así como la tenencia de las tierras que a ella se destinan”.<sup>3</sup>

Por nuestra parte, consideramos que, si bien el derecho forestal se ocupa del régimen de aprovechamiento, conservación y regeneración de los recursos forestales, no se ocupa directamente del régimen de tenencia de los terrenos forestales o de aptitud forestal, pues corresponde al derecho agrario la regulación de la tenencia de la tierra.<sup>4</sup>

La terminología utilizada en la legislación mexicana para referirse a esta materia contrasta con aquella que ha existido o existe en la legislación de España

<sup>1</sup> *Ordenanzas de minería*, citado por Enrique Gallardo, “Marco jurídico para la protección y manejo del bosque”, en *Revista Renarres*, núm. 25, Chile, p. 3.

<sup>2</sup> Carlos Almuni, “La cuestión forestal argentina”, en VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, Santa Fe, 1978.

<sup>3</sup> Jorge Fernández Ruiz, “Reformas constitucionales en materia de derecho forestal”, en *Modernización del derecho mexicano*. 1992, UNAM, México, 1993, p. 250.

<sup>4</sup> Una discusión que se podría suscitar con motivo de lo antes dicho se referiría a la pertenencia o independencia del derecho forestal con respecto al derecho agrario. *Cfr.* la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

y de algunos países iberoamericanos como Cuba<sup>5</sup> y Venezuela,<sup>6</sup> y se acerca más a la que se utiliza en otras naciones, como Chile o Argentina.

En la terminología jurídica española, el vocablo *monte* constituye un importante elemento de definición de la materia forestal; esta afirmación se comprueba al consultar algunos de los diversos textos legislativos que han regulado la explotación, la conservación y la tenencia de los terrenos forestales.<sup>7</sup>

La Ley de Montes de 1957 (art. 1o., párrafo 2) determina la materia forestal a través del concepto de *monte*, al que define como todo terreno “en el que vegeten especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo”.<sup>8</sup>

Ahora bien, en el derecho español, en la terminología utilizada en ciertos ordenamientos autonómicos se utiliza en forma directa la noción de “lo forestal”. En Chile, en contraste, los textos legislativos se refieren a las nociones de “bosque” y de “lo forestal”.<sup>9</sup>

En México, aunque la legislación del siglo XIX hacía referencia a los “bosques” y a las “arboledas”, ya en el presente siglo todas las leyes que han sido expedidas en la materia son adjetivadas como “forestales”.<sup>10</sup> Veamos someramente cuáles son las definiciones que se encuentran en las leyes mexicanas:

1. La ley de 1926 maneja en forma preponderante las nociones de “terrenos forestales” y de “vegetación forestal”.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Aun bajo dominio español, se emitieron varias ordenanzas: las “Ordenanzas Rurales de 1957” (Cfr. la parte pertinente a los “montes”; las disposiciones de 1860 y 1874 relativas a los cortes de maderas en los montes del Estado y las “Ordenanzas de Montes para el servicio del ramo en las islas de Cuba y Puerto Rico”, del 26 de enero de 1877; el “Reglamento para el régimen de los montes protectores y de las reservas forestales” y la ley del 3 de mayo de 1926. Cfr. José Isaac del Corral, *Derecho forestal cubano*, P. Fernández y CA, La Habana, 1936, pp. 100 a 126 y 143 a 159.

<sup>6</sup> País donde existieron varias leyes de montes y aguas; la primera, del 26 de junio de 1915, fue seguida de las del 21 de junio de 1919 y del 17 de junio de 1921, aunque actualmente la ley vigente se denomina “Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1965. Cfr. Allan-Randolph Brewer Carias, *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, p. 19.

<sup>7</sup> La Ordenanza de Montes del 22 de diciembre de 1833, la Ley de Montes de 1863, y la Ley de Montes del 8 de junio de 1957 y su reglamento del 22 de febrero de 1962.

<sup>8</sup> Félix Lázaro Benito, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, “el concepto legal de monte vigente es un concepto de elaboración histórica perfilado a través del proceso legislativo ordenador de los recursos forestales que se inicia con las Ordenanzas de Montes de 1833”, p. 17.

<sup>9</sup> Aunque en un principio se expidió un Reglamento General de Corta, del 3 de mayo de 1873, ya en el presente siglo los doctrinarios hablan de la Ley de Bosques para referirse a un decreto de ley expedido en 1931 que refundió varios textos legales sobre la materia. Actualmente se encuentra en vigor el decreto de ley que contiene el estatuto de fomento forestal, de 1974.

<sup>10</sup> Cfr. en esta primera parte, las secciones “México independiente” y “Recuento histórico...”.

<sup>11</sup> A la que define como: “la que al desarrollarse en un terreno, es capaz de formar una cubierta que proteja al suelo contra los agentes de degradación y desecación” (art. 5o.).

2. La ley de 1942, aunque utiliza los mismos términos para referirse a la materia forestal, nos aporta un concepto más desarrollado de la vegetación forestal.<sup>12</sup>
3. La ley de 1947 abandonó la alusión a “la vegetación forestal” y, aunque en su mayor parte maneja los conceptos de “forestal” y “bosques”, también utiliza en varios de sus preceptos la noción de “montes”.<sup>13</sup>
4. La ley de 1960, volviendo a la idea de las leyes de 1926 y de 1942, retomó la idea de “vegetación forestal”, pero la delimita con respecto a la ley que la antecedió, toda vez que los conceptos empleados en la misma eran muy genéricos e inducían a confusión.<sup>14</sup>
5. La ley de 1986 menciona que es aplicable “a todos los terrenos forestales”,<sup>15</sup> y su reglamento define la vegetación forestal como “la constituida por formas leñosas, herbáceas, crasas o gramínoideas, que se desarrollan de modo permanente, sea espontáneo o inducido”.
6. La Ley Forestal vigente hace referencia, en su artículo primero, a “los recursos forestales del país”, en tanto que el artículo segundo de la misma ley declara que se aplica a los terrenos “forestales” y a los de “aptitud preferentemente forestal”.

De los dos tipos de terrenos antes mencionados, los primeros son aquellos que “están cubiertos por bosques,<sup>16</sup> selvas<sup>17</sup> o por vegetación

<sup>12</sup> El artículo 3o. incluye dentro de ésta: *a*) la cubierta natural del suelo constituida por plantas de crecimiento silvestre en cuya reproducción sea factor principal la naturaleza, aunque excepcionalmente intervenga la mano del hombre para ordenarla, dirigirla y restaurarla; *b*) las plantaciones que se hagan para: la conservación del suelo, la protección de cuencas hidrográficas, la fijación de dunas, la formación de cortinas rompevientos, la desecación de pantanos y, en general, para cualesquiera otros fines de salubridad pública o estratégicos; y *c*) las plantaciones de árboles en los parques y jardines públicos, en los caminos y calzadas, en las cuencas superiores de los ríos y en los vasos de almacenamiento.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el artículo 6o. prohíbe la realización de una serie de actividades en los montes; el artículo 8o. hace referencia a “los montes nacionales”.

<sup>14</sup> Así, definía como forestal “toda cubierta vegetal compuesta por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas y que pueda además desempeñar funciones de producción y recreo”. Sin embargo, se excluían los terrenos destinados a la agricultura y las laderas utilizadas con fines de pastoreo” (art. 7o.).

<sup>15</sup> El reglamento de esta ley incluye entre éstos: *a*) los que cuenten con vegetación forestal; *b*) los que aun cuando no tengan vegetación forestal en el presente, por sus condiciones topográficas, agrológicas y climáticas, necesiten estar protegidos por una cubierta forestal permanente; y *c*) los que están dedicados a actividades cuyo aprovechamiento cause deterioro al ambiente y reduzca la fertilidad del suelo, y deban reincorporarse al uso forestal (art. 1o.).

<sup>16</sup> El artículo 2o., V, R.F.F., en forma un tanto redundante, define el bosque como la “vegetación forestal, principalmente de zonas de clima templado, en la que predominan especies leñosas perennes que se desarrollan en forma espontánea, con una cobertura de copa superior a 10 por ciento de la superficie que ocupa, siempre que formen masas mayores a 1 500 m<sup>2</sup>”. En esta categoría también se incluyen todos los tipos de bosque señalados en la clasificación del INEGI.

<sup>17</sup> Con una fórmula parecida a la incluida en la nota anterior, la selva se define como la “vegetación forestal de zonas de clima tropical, en la que predominan especies leñosas perennes que se desarrollan en forma espontánea, con una cobertura de copa superior a 10 por ciento de la superficie que ocupa, siempre que formen masas mayores a 1 500 m<sup>2</sup>, incluyendo a los acahuales”. En esta categoría también se incluyen todos los tipos de selva, manglar y palmar señalados en la clasificación del INEGI (art. 2o., fracc. XXVIII, R.F.F.).

forestal de zonas áridas.”<sup>18</sup> Los segundos son aquellos que “no estando cubiertos por dicha vegetación, por sus condiciones de clima, suelo y topografía pueden incorporarse al uso forestal”,<sup>19</sup> excluyéndose de esta categoría los que se encuentren en condiciones de ser utilizados para la agricultura o para la ganadería y aquellos terrenos que, aunque pertenezcan a las categorías antes mencionadas, se encuentren situados en áreas urbanas.

7. El Reglamento de la Ley Forestal (RLF) también aporta otras definiciones importantes para precisar nuestra materia de estudio, como por ejemplo la de *recursos forestales*, que son la “vegetación forestal, natural o inducida, sus productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal” (art. 2o., fracc. XX). Por otra parte, el RLF define la vegetación forestal como aquella “dominada por especies arbóreas, arbustivas o crasas” (art. 2o., fracc. XXXIV).

## IMPORTANCIA DE LA MATERIA FORESTAL

---

En el apartado anterior hemos considerado al bosque como el bien jurídico protegido por el derecho forestal. La protección de los recursos boscosos reviste gran importancia, ya que éstos son indispensables para la preservación de los ecosistemas, la preservación de los recursos acuíferos y la protección de la atmósfera.

Por otra parte, la explotación de los bosques es un capítulo importante de la economía agrícola, en particular, y de la economía en general: la actividad forestal es fuente de empleos y divisas, al mismo tiempo que generadora de satisfactorios (bienes y servicios).<sup>20</sup>

Desde esta perspectiva, el derecho forestal adquiere una gran importancia, debido principalmente a que el régimen jurídico del bosque debe permitir su explotación y, al mismo tiempo, aunque parezca contradictorio, asegurar su conservación.

Dada esta duplicidad de objetivos, el derecho forestal podría caracterizarse como

<sup>18</sup> Esta categoría es la que se desarrolla en forma espontánea en regiones de clima árido o semiárido formando masas mayores de 1 500 m<sup>2</sup>. Se incluyen en ella todos los tipos de matorral, selva baja espinosa y chaparral de la clasificación del INEGI, así como cualquier otro tipo de vegetación espontánea arbórea o arbustiva, que ocurra en zonas de precipitación media anual de menos de 500 milímetros.

<sup>19</sup> Según el Reglamento de la Ley Forestal (*Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero de 1994), este terreno es aquel “que no estando cubierto por bosques, selvas o vegetación forestal de zonas áridas, pueda incorporarse al uso forestal, siempre que tenga una pendiente mayor de 25 por ciento, con una extensión superior a 25 metros de longitud”. En esta categoría pueden incluirse o excluirse terrenos conforme a sus características especiales de clima, suelo o topografía en los términos de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que expida la Sedesol (art. 2o., fracc. XXX).

<sup>20</sup> Mario Pucheu Muñoz, “El derecho forestal y el medio ambiente”, en *Revista de Derecho*, Concepción, Chile, núm. 191, enero-junio, 1992, p. 134.

la disciplina llamada a hacer compatible la responsabilidad ecológica con la racionalidad económica, mediante la utilización o aprovechamiento racional y sostenido de nuestros recursos forestales a fin de satisfacer las necesidades actuales pero asegurando la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.<sup>21</sup>

En nuestro país, según los datos contenidos en el *Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*,<sup>22</sup> la superficie forestal ocupa 73.3 por ciento del territorio mexicano, lo cual equivale a 143.6 millones de hectáreas. De estas últimas, 38.9 son de superficies arboladas.<sup>23</sup>

## RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

---

El derecho forestal tiene estrecha relación con otras ramas jurídicas, especialmente con aquellas que pertenecen al derecho público, de las que a continuación haremos una brevísima referencia.

Es tan grande la similitud del derecho forestal con el derecho *administrativo*, que algunos administradores lo consideran como una rama de este último.<sup>24</sup> Bástenos para demostrar la anterior afirmación con leer la Ley Forestal y su reglamento. En ellos encontraremos una serie de materias que constituyen temas clásicos del derecho administrativo: el órgano administrativo, la autoridad en la materia, los procedimientos de formación de los actos administrativos y de impugnación de los mismos en sede administrativa; la regulación de las autorizaciones dadas a los particulares para el aprovechamiento de bosques y selvas; el régimen de visitas e inspecciones administrativas; las infracciones y sanciones administrativas, etcétera.

Los puntos de relación entre el derecho forestal y el *ecológico* son numerosos, puesto que este último tiene como finalidad el establecimiento de normas que garanticen la preservación de los recursos naturales, la protección del medio

<sup>21</sup> Enrique Gallardo, *op. cit.*, nota núm. 1, p. 3.

<sup>22</sup> *Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Sedesol, México, 1992. Citado por María del Carmen Carmona Lara, "Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México (notas para la preparación de una agenda legal ambiental)", en *Modernización del derecho mexicano, 1992*, UNAM, México, 1993, p. 208.

<sup>23</sup> El doctor Luis Téllez, por su parte, ofrece los siguientes datos tomados del *Inventario forestal de gran visión*, elaborado por la subsecretaría forestal de la SARH en 1991: "México cuenta con casi 50 millones de hectáreas de bosque cerrado, que representan alrededor de 25 por ciento del territorio nacional. De esta superficie, la mitad corresponde a bosques templados de coníferas y encinos y, la otra, a selvas tropicales.", *cfr. La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México, 1994, p. 261.

<sup>24</sup> El profesor Alfonso Nava Negrete menciona al derecho forestal como una "de las múltiples ramas de mayor o menor espesor que sin dejar de ser derecho administrativo se ostentan como tronco propio". *Cfr. "Derecho administrativo"*, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, t. III, UNAM, México, 1991, p. 1 462.

ambiente y el control de la contaminación. Como muestra de la afirmación anterior, baste la lectura de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988).

La relación del derecho forestal con el derecho *penal* se da en función del carácter secundario de la norma penal.<sup>25</sup> Ello explica la existencia de una serie de tipos penales cuyo bien jurídico tutelado lo constituyen el bosque y los recursos forestales en general. Así, encontramos en la legislación punitiva algunos tipos penales relacionados con los bosques y selvas.

Para un sector de la doctrina, el forestal es una especie del derecho *agrario*, idea que se refuerza al afirmar que la materia forestal está regulada en el artículo 27 de la Constitución mexicana. Desde este punto de vista, el doctor Lucio Mendieta y Núñez afirma que la silvicultura forma parte del derecho agrario porque, a su juicio, “la conservación, la creación de los bosques y la reforestación, influyen en las condiciones hidrográficas que son esenciales a la agricultura”. Además, añade que “los productos mismos de los bosques tienen indudable carácter agrícola”.<sup>26</sup>

En cuanto al derecho *civil*, aunque no es el caso de nuestro sistema jurídico<sup>27</sup> sino el de algunos países europeos e iberoamericanos, el derecho forestal es una rama del derecho agrario y, con ello, lo es también del derecho civil. Así, por ejemplo, Carroza considera que la explotación forestal no es sino una forma de cultivo del fundo, conforme al artículo 2135 del Código Civil italiano, que menciona que las actividades preferentemente agrarias son: “el cultivo del fundo, la crianza de los animales y la silvicultura”. Mario Longo, al referirse a la silvicultura, afirma que “esta actividad directamente agraria aparece como un caso particular de la actividad de la cultivación y no como una hipótesis distinta y contrapuesta a la precedente”.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Los penalistas, al describir su materia, insisten en el carácter sancionador del derecho penal, debido a que entre los fines de éste se encuentra el de “dar amparo, con la más enérgica de las reacciones de que es capaz el derecho, a los bienes jurídicos que tienen mayor jerarquía y justificación social”. Cfr. Eduardo Novoa Monreal, *Curso de derecho penal chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 1960, p. 30. Citado por Francisco Pavón Vasconcelos, *Manual de derecho penal mexicano*, 5a. ed., Porrúa, México, 1982.

<sup>26</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4a. ed., Porrúa, México, 1981, pp. 2 y 3.

<sup>27</sup> En el que existen diferencias importantes entre el derecho civil, el agrario y el forestal, principalmente debido a que el derecho agrario, se considera una rama autónoma del derecho social.

<sup>28</sup> Mario Longo, *Profili di diritto agrario italiano*, Giappichelli, Turín, 1952, p. 184.