

Primera parte
GENERALIDADES

II. ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN FORESTAL EN MÉXICO	9
Derecho colonial	9
México independiente	10
Recuento histórico de las leyes forestales expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1917	11
Ley de 1926	11
Ley de 1942-1943	12
Ley de 1947-1948	13
Ley de 1960	14
Ley de 1986	16
Ley de 1992	16

II. Aspectos históricos de la regulación forestal en México

DERECHO COLONIAL²⁹

En las Leyes de Indias, en la *Pragmática de los Reyes Católicos de 1496*, se regula la explotación de bosques y se ordena que, para la provisión de leña, sólo deben cortarse las ramas que pueden reponerse, y no así los árboles enteros. En 1518, el emperador Carlos V ordenó una serie de medidas destinadas a reforestar algunos espacios boscosos, y ordenó a los vecinos de los pueblos más importantes la plantación de árboles.³⁰ En la Ley 12, título XVII, de la Recopilación, se dispone que las cortas de árboles deben verificarse en los tiempos convenientes a su duración y firmeza.

Felipe I, en la Ley XIV, título XVII, libro IV, del año de 1559, conmina a los indios a que no talen los árboles en forma que no puedan crecer y aumentarse.³¹ En 1662, el rey Felipe II expidió una ordenanza “sobre la explotación de la caoba, cedro y roble, que se reservará para el beneficio de la Corona de España”. También puede citarse otro ordenamiento importante: la “Ordenanza General de Montes y Plantíos”, que expidió Felipe V en 1784. Esa ordenanza tuvo como objetivo recopilar todas las disposiciones que existían en distintas leyes en materia de protección de los bosques. Tiempo después, en 1803, el rey Carlos IV dictó las

²⁹ Haciendo un resumen, el investigador Sergio Antonio Encinas Elizarrarás menciona que en las Siete Partidas se pueden contar 28 leyes sobre montes y plantíos, su conservación y aumento; 19 leyes que trataron sobre dehesas y pastos, que aparecen en el libro VII, títulos XXIV, XXV y XXX, respectivamente, de la Novísima Recopilación de las Leyes de España. *Cfr. Legislación forestal comparada. Análisis histórico-jurídico*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, 1995, p. 2.

³⁰ *Notas sobre la difusión, alcances y proyecciones de la nueva legislación forestal*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, s. p. i., pp. 2 y 3.

³¹ Se establecía: “la obligación de hacer los cortes de los montes en época conveniente a la duración y firmeza de las maderas y que los indios puedan cortar las maderas libremente, siempre que al talarse no se impida el nacimiento y aumento de los bosques”.

“Ordenanzas para el Gobierno de Montes y Arbolados”, la que, a decir de algunos autores, constituyó “un modelo de regulación forestal”.³²

MÉXICO INDEPENDIENTE

Durante el siglo pasado se dictaron diversos textos legales y reglamentarios destinados a regular la actividad forestal. En el año de 1813, el 13 de junio se expidió un decreto en el que se confía a los ayuntamientos la vigilancia y cuidado “en los montes y plantíos del común”. El 12 de junio de 1839, una circular del Gobierno Supremo ordenó a los gobernadores de los departamentos “que dictasen y pusiesen en práctica con toda energía”, las disposiciones convenientes para impedir la tala de árboles y para reponer y multiplicar los plantíos destruidos y formar otros nuevos.³³

En la segunda mitad del siglo XIX podemos citar, por ejemplo, el reglamento relativo a la tala de árboles (reglamento para la corta de arboledas,³⁴ expedido el 18 de abril de 1861 por el entonces secretario de Fomento Ignacio Ramírez.³⁵ En 1865 se dio a conocer el “Proyecto de Ordenanzas de Bosques, de Arboledas y de Explotación de Maderas”. Sin embargo, el 16 de agosto de 1878 —según cita el doctor Acosta Romero—, se solicitaron informes a jueces de distrito, gobernadores y titulares de las jefaturas de Hacienda sobre la política forestal que había de seguirse en el corte de árboles.³⁶

También debemos mencionar la circular de la Secretaría de Fomento “sobre la conservación de bosques y arbolados”, del 15 de febrero de 1880; el reglamento a que deben sujetarse los cortadores de árboles en terrenos nacionales, del 27 de febrero de 1888; las reglas “sobre corte y conservación de los bosques”, del 7 de febrero de 1892, y las reglas expedidas “sobre plantío de nuevos árboles”, del 15 de mayo de 1883.³⁷

³² Miguel Acosta Romero, *Segundo curso de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1989, p. 349.

³³ José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre derecho administrativo mexicano*, t. II, Del Castillo Velasco e hijos, México, 1875, edición facsimilar, UNAM, México, 1994, p. 292.

³⁴ Del Castillo Velasco, notable publicista del siglo XIX, también hace referencia a una circular emitida el 24 de enero de 1868. *Cfr. op. cit.*, p. 298.

³⁵ Enrique Beltrán, *Guión para el estudio de los recursos naturales renovables de México y su conservación*, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, México, p. 4. El autor considera que este reglamento marcó el inicio del servicio forestal mexicano; su opinión es compartida por Sergio Encinas Elizarrarás, *op. cit.*, p. 3.

³⁶ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 351.

³⁷ Sergio Encinas Elizarrarás, *op. cit.*, p. 4.

RECUESTO HISTÓRICO DE LAS LEYES FORESTALES EXPEDIDAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante la vigencia de la Constitución de 1917 han existido seis leyes forestales distintas expedidas en los años 1926, 1942, 1948, 1960, 1986 y 1992, respectivamente. Describiremos brevemente los puntos más importantes de cada uno de estos textos legislativos.

Ley de 1926

La primera ley en la materia expedida durante la vigencia de la Constitución de 1917 fue la Ley Forestal del 5 de abril de 1926.³⁸ Expedida por el entonces presidente de la República con base en un decreto del Congreso, del 25 de diciembre de 1925, que le otorgó facultades extraordinarias para legislar en la materia,³⁹ esta ley ha sido cuestionada por su presunta inconstitucionalidad, ya que “el Congreso de la Unión no tenía facultades para delegar las propias en el Ejecutivo”.⁴⁰ El objetivo de la citada ley era, según su artículo primero, regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la legislación forestal.

Esta ley, que sufrió modificaciones en los años de 1933 (arts. 32 y 34), 1937, 1938 y 1939,⁴¹ ha sido considerada portadora de “un espíritu conservacionista mal entendido, al prohibir el uso del bosque”.⁴² Así, por ejemplo, se regulaban las reservas forestales (que se integraban con terrenos forestales baldíos, terrenos de propiedad nacional, y con aquellos terrenos recién expropiados para constituirlos), cuyas tierras no podían enajenarse y eran imprescriptibles. En cuanto a los terrenos forestales distintos de aquellos de propiedad pública, los dividía en terrenos forestales comunales y terrenos forestales particulares.

Por otra parte, entre las particularidades de la ley se encuentra la regulación del régimen fiscal de las explotaciones forestales de carácter comercial e industrial. Otra particularidad de la ley radica en la regulación de la “re población forestal”, pues se confería a todos los habitantes el “derecho de denuncia” de los terrenos

³⁸ Congreso de la Unión, “El patrimonio forestal de México”. *Cuadernos del Senado*, México, núm. 6, 1958, p. 66.

³⁹ El texto del decreto decía: “...se autoriza al Ejecutivo Federal para que, dentro del término de tres meses, expida las leyes forestales...” Cfr. Código Forestal de los Estados Unidos Mexicanos, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, México, 1938, p. 12.

⁴⁰ Velia Patricia Barragán Cisneros, *Marco jurídico de la cuestión forestal en la República*, Universidad Juárez del estado de Durango, Durango, 1993, p. 13.

⁴¹ Miguel Acosta Romero, *Segundo curso de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1989, p. 351.

⁴² Miguel Caballero de Loya, “La legislación forestal y la armonía del hombre con su ambiente”, en *IV Reunión regional sobre legislación ambiental. Bosques y selvas: fauna y flora silvestre*, Cámara de Diputados, México, 1984, p. 174. Según el autor, al amparo de esta ley “se vedó prácticamente el país con resultados totalmente negativos”, p. 174.

aptos para la repoblación forestal que se encontrasen ociosos, dándose a los titulares de los mismos un plazo de un año para repoblarlos, y en caso contrario, se procedía a expropiar las tierras, dándose al denunciante derecho preferencial para la adjudicación de las mismas.

El reglamento de esta ley, en su artículo 39, estableció la facultad del jefe del Ejecutivo para establecer, mediante decreto, parques nacionales. Con base en dicho artículo, se dictaron un total de 32 decretos en el periodo 1936 a 1941 para crear, entre otros, el del Nevado de Toluca, Nevado de Colima, las Grutas de Cacahuamilpa, las Cumbres del Ajusco, etcétera.⁴³ Por último, el 4 de marzo de 1926 se dictó un reglamento que estableció la expedición de guías para la transportación de productos forestales.

La Secretaría de Agricultura y Fomento era la dependencia encargada de ejercer las atribuciones del Ejecutivo Federal en la materia.⁴⁴ Por su parte, los estados y municipios fungían como autoridades auxiliares en el rubro forestal.

Ley de 1942-1943

El 31 de diciembre de 1942 se aprobó una ley forestal⁴⁵ que tuvo como origen una iniciativa de ley presentada por el entonces jefe del Ejecutivo (general Manuel Ávila Camacho) al Congreso de la Unión el 11 de noviembre del mismo año.⁴⁶ El objeto de dicha ley, definido en su artículo 1.º, se extendía un poco más allá del de la ley precedente. Así, se dispone que la nueva legislación tendría como finalidad reglamentar, proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal y de los productos que de ella derivan.

Esta ley intentó fomentar el aprovechamiento y la industrialización de los productos de los bosques;⁴⁷ también introdujo algunas innovaciones, tales como la creación de un sistema de “unidades forestales de explotación industrial”, cuya constitución se consideraba “de utilidad pública”.⁴⁸

Respecto de los aprovechamientos comerciales forestales, éstos sólo podrían ser creados en terrenos ejidales y comunales cuando existiera consenso entre la mayoría de los ejidatarios y comuneros, y siempre y cuando tuviera como fin dar un beneficio colectivo a los grupos de población interesados. También se crearon

⁴³ María del Carmen Carmona Lara, “Análisis de la legislación mexicana respecto de la flora y la fauna”, en *IV Reunión regional sobre legislación ambiental*, op. cit., p. 38.

⁴⁴ Esta dependencia fue creada por la Ley de Secretarías de Estado de 1925, con base en la antigua Secretaría de Fomento. Véase Jacinto Faya Viesca, *Administración pública federal*, 2a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 413.

⁴⁵ Cuyo texto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, hasta el 17 de marzo de 1943.

⁴⁶ La ley constaba de 78 artículos y contaba con un reglamento, publicado el 28 de junio de 1944 (*Diario Oficial de la Federación*).

⁴⁷ Miguel Caballero de Loya, op. cit., p. 174

⁴⁸ Acosta Romero, op. cit., p. 352.

“franquicias administrativas” en materia forestal en favor de los campesinos indigentes, “que por sí mismos las exploten y conduzcan los productos para su venta a los centros de consumo”.

Respecto de las reservas forestales, en éstas se incluían los terrenos particulares y sólo procede la expropiación de éstos cuando sus propietarios rehúsen la realización de trabajos de conservación y repoblación; se dispone, además, que dichas reservas podrán ser explotadas por razones técnicas o económicas, pero en todo caso no son susceptibles de enajenación.

En cuanto a la repoblación, se sigue un sistema similar al de la ley de 1926, pero desaparece el “denuncio de tierras ociosas”, que podía realizar cualquier habitante, a cambio del cual el gobierno federal daba como contraprestación un derecho preferente para la adjudicación de las tierras. Por otra parte, se dieron las bases para organizar a las autoridades y particulares, a efecto de establecer viveros con fines de repoblación forestal.

Respecto a los aspectos orgánicos, la autoridad federal en la materia continuó siendo la Secretaría de Agricultura y Fomento.⁴⁹ Se creó un Consejo Técnico Forestal como órgano de consulta y se instituyó el Registro Público de la Propiedad Forestal; sin embargo, ninguna de estas creaciones tuvo un funcionamiento efectivo.

Ley de 1947-1948

Esta ley se forjó con base en una iniciativa enviada al Congreso federal por el jefe del Ejecutivo, el 24 de diciembre de 1947, y fue aprobada, con dispensa de trámite, el 10 de enero de 1948.⁵⁰

La ley cambió de rumbo con respecto a sus predecesoras y se encontró orientada hacia la protección del bosque contra la erosión y hacia la consideración del bosque como el eje de actividades recreativas, y declaró de utilidad pública la conservación de los bosques, así como la función recreativa y productiva de éstos (art. 1o.).⁵¹

También se consolidó en ella la posibilidad de constituir unidades industriales de producción forestal (que habían sido introducidas en la ley anterior, art. 13) en terrenos nacionales y particulares a efecto de abastecer de materias primas a la industria.

En cuanto al funcionamiento de los aprovechamientos, se determinó que aquél debía ser supervisado por un técnico forestal responsable, que debía ser un profesional con título legalmente registrado (art. 16).

⁴⁹ Así lo establecía la Ley de Secretarías de Estado de 1939.

⁵⁰ Su reglamento se expidió el 12 de julio de 1958. La ley fue modificada el 10 de enero de 1949, el 26 de diciembre de 1951 (en quince de sus artículos) y el 31 de octubre de 1957.

⁵¹ También se ocupó de la creación, a partir de masas forestales, de cuencas hidrográficas, zonas protectoras, la protección de las especies exóticas, sin descuidar los aspectos relativos al fomento industrial. *Cfr.* M. Caballero de Loya, *op. cit.*, p. 174.

Respecto de los terrenos nacionales, se permite que la autoridad enajene aquellos que no poseen vegetación maderable, para su utilización con fines ganaderos. También se autorizó al gobierno federal para concesionar la explotación y aprovechamiento de los mismos a personas de derecho privado de nacionalidad mexicana.

En cuanto a la transportación de los recursos forestales y sus productos, debía ser amparada por la documentación forestal respectiva. Las compañías transportistas estaban obligadas a negar el servicio a las mercancías que carecieran de los documentos respectivos y debían informar a la autoridad sobre los transportes de productos forestales que hubieren realizado (art. 17).

En lo que se refiere a la repoblación, se regula con mayor detalle el funcionamiento de un sistema de viveros, que pueden ser nacionales, estatales y municipales, a cuya creación colaboraron tanto las unidades industriales de explotación forestal como cualquier otro explotador.

En cuanto a la sanidad forestal, se amplió el catálogo de medidas destinadas a prevenir y combatir tanto los incendios forestales como las plagas y enfermedades. Se actualizó el régimen de "faltas forestales" y sanciones administrativas, así como los delitos cometidos en materia forestal. Se creó un catastro forestal (art. 45), que se llevaba en tres libros destinados, respectivamente, al registro de bosques nacionales, al de los comunales y ejidales y a los de propiedad particular.

El órgano de la administración federal encargado del funcionamiento del servicio era la Secretaría de Agricultura y Ganadería.⁵² Existía también un Consejo Nacional Forestal⁵³ encargado de trazar las políticas públicas en la materia, a través de acuerdos y programas que debían ser ejecutados por la Dirección General Forestal (art. 19) y un fondo forestal (art. 37).

Por otra parte, además del Consejo Nacional Forestal se crearon consejos locales en cada uno de los estados de la Federación. Estos consejos eran presididos por el gobernador respectivo, quien era auxiliado por tres vocales, designados de entre los representantes de las dependencias que debían participar en la conformación de dichos consejos locales. Además, en cada cabecera municipal existían delegaciones forestales cuya constitución y funcionamiento era una de las atribuciones de los consejos antes citados. Respecto a las labores de vigilancia y supervisión, éstas eran confiadas a un cuerpo de inspectores y a la policía preventiva forestal.

Ley de 1960

Esta ley,⁵⁴ además de ratificar la reglamentación incluida en su predecesora, introdujo ciertas reglas vinculadas con el aspecto social del bosque y con la

⁵² Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946.

⁵³ El Consejo Nacional Forestal desapareció en virtud de las reformas legales de 1951.

⁵⁴ Aprobada el 9 de enero de 1960, fue promulgada por el licenciado López Mateos y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 del mismo mes y año.

necesidad de redistribuir la riqueza generada en el sector forestal; permitió la explotación mediante el aprovechamiento directo o por asociación de dueños y poseedores y fortaleció las disposiciones sobre investigación y capacitación forestales.⁵⁵ El reglamento de dicho ordenamiento fue publicado el 27 de diciembre de 1960.

Respecto a la reglamentación de la actividad, la propia ley señalaba que tenía como objetivo la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal; el transporte y comercio de los productos que de ella se deriven, y la administración del servicio forestal, así como el desarrollo e integración de la industria forestal.

En cuanto al régimen administrativo de los aprovechamientos, se determinó que aquellos que abarcaran distintos predios se constituirían como “unidades de ordenación forestal” y/o “unidades industriales de explotación forestal” (art. 127).

La ley regulaba la creación de un “fondo forestal” que serviría para financiar la administración forestal y los trabajos de protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales.

Se establecía que tanto la planeación como la ejecución de los aprovechamientos forestales debían estar avaladas por estudios dasonómicos (es decir, los relativos a la cría, conservación y aprovechamiento de las superficies boscosas) y supervisados por profesionales forestales, quienes sólo podían fungir como responsables cuando tuvieran el permiso de la autoridad; además, debían realizar sus estudios con arreglo a los métodos e instructivos determinados por el gobierno federal.

En otro rubro, la ley ya distingue entre reforestación y repoblación. La primera se refiere a la necesidad de plantar nuevos árboles en los terrenos afectados a algún aprovechamiento forestal, en tanto que la segunda alude a la plantación de nuevos árboles en aquellos terrenos boscosos en que fuere necesario, sin que para ello importe si son objeto de un aprovechamiento o no lo son. Para apoyar esta labor, se regulaba la formación de viveros a fin de crear arboledas y parques.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, era el órgano ministerial federal encargado de dirigir la política y de aplicar la normativa en el sector. La ley dio la base legal para la creación de comisiones forestales en cada una de las entidades federativas. Las comisiones estarían presididas por el gobernador de la entidad respectiva (o, en su caso, por el jefe del DDF), y reunirían representantes de los gobiernos federal y estatal y de los propietarios de los terrenos forestales (art. 10).

Se dio sustento legal a la creación de “grupos cívicos forestales”, en cuya integración participarían el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada, a efecto de realizar tareas de conservación, restauración y propagación de la vegetación forestal (art. 8o.).

En cuanto a las labores de inspección y de policía forestal, éstas eran ejercidas por los visitantes forestales, quienes podían auxiliarse de la Policía Judicial Federal, en aquellos casos en que se hubieren cometido delitos forestales.

⁵⁵ Miguel Caballero de Loya, *op. cit.*, p. 174.

Ley de 1986

Esta ley regula “en beneficio social” el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.⁵⁶

El artículo 1o. de este ordenamiento, al precisar su objetivo, repitió fórmulas utilizadas en leyes anteriores y decía que el objetivo consistía en ordenar y regular la administración, la conservación, la protección, el fomento, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales.

La economía de la ley era la siguiente: integrada por 90 artículos, se dividía en cinco títulos relativos a: el objeto de la ley, la planeación y administración de los recursos forestales, el manejo integral de los recursos forestales, la producción forestal, la inspección y vigilancia, y, finalmente, los delitos.⁵⁷

Esta ley de 1986 creó los servicios técnicos forestales, los cuales eran reglamentados, organizados y evaluados exclusivamente por la SARH, con el objeto de verificar la regularidad de la explotación de los aprovechamientos. La misma secretaría podía concesionar el funcionamiento de dichos servicios técnicos a los particulares (art. 61).

Como aspectos orgánicos, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tenía encomendado el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia forestal.

Ley de 1992

La ley de 1986 fue abrogada a partir de la implantación de la Ley Forestal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1992, cuyo reglamento fue publicado el 21 de febrero de 1994. Ambos textos serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

⁵⁶ Esta ley forestal se expidió el 23 de abril de 1986 y se publicó el 30 de mayo del mismo año. Su reglamento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1988.

⁵⁷ Jorge Witker, *Curso de derecho económico*, UNAM, México, 1989, pp. 76 y 77.