

**Segunda parte**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD FORESTAL**

<b>V. ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA FORESTAL .</b>	<b>33</b>
Secretarías de Estado . . . . .	33
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGADR) . . . . .	33
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) . . . . .	34
Órganos intersecretariales . . . . .	35
Desconcentración administrativa . . . . .	38
Coordinación y concertación en materia forestal . . . . .	39

# *V. Órganos competentes en materia forestal*

---

Entre éstos se encuentran Secretarías de Estado, organismos de coordinación intersecretarial, organismos paraestatales y desconcentrados. Por otra parte, es necesario revisar someramente los mecanismos de colaboración entre la administración federal y las administraciones locales en el sector forestal.

## **SECRETARÍAS DE ESTADO**

---

### **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGADR)**

---

En términos de la LOAPF, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGADR) le corresponde ejercer la mayor parte de las atribuciones conferidas a la Federación en materia forestal. Por su parte, la Ley Forestal atribuye su aplicación a la SAGADR y le da amplias facultades sobre las actividades relacionadas con la actividad forestal, las que se listan a continuación:

- Realizar y actualizar el inventario forestal.
- Determinar, en coordinación con la SAGADR, los criterios para caracterizar y delimitar los tipos de zonas forestales en que se divide el territorio.
- Elaborar las NOM en la materia, con excepción de aquellas que deba dictar la Semarnap, así como supervisar el cumplimiento de las NOM fitosanitarias relativas a las especies forestales.
- Dar las autorizaciones de aprovechamiento, de forestación y de reforestación de terrenos forestales; además, revisar los programas de manejo forestal y supervisar su ejecución.
- Autorizar el cambio de uso de suelo de terrenos forestales.
- Organizar y administrar el Registro Forestal Nacional.
- Supervisar y coordinar las tareas de prevención y combate de incendios.
- Administrar las reservas y zonas forestales propiedad de la nación y los terrenos forestales cuya administración no corresponda a otro ente de la administración.

- Declarar vedas forestales.
- Formular, junto con la Sedesol, un programa de rescate para las zonas de terrenos erosionados.
- Celebrar acuerdos y convenios de colaboración y coordinación con los gobiernos locales y con otros entes federales, respectivamente.
- Realizar visitas de inspección y auditorías técnicas en terrenos forestales y de aptitud forestal y en centros de almacenamiento y de transformación de productos maderables.
- Imponer sanciones administrativas y denunciar ante los órganos ministeriales los hechos que puedan ser constitutivos de delito.

### **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)**

---

La Semarnap es la secretaria de Estado que, al ser creada, “absorbió” las atribuciones que en materia ecológica pertenecían a la Sedesol. Estas facultades se resumen en poderes de control, de carácter normativo y de policía administrativa respecto de la preservación del medio ambiente, de la biodiversidad y de los recursos naturales en general; también puede determinar, a través de los estudios técnicos correspondientes, el impacto ambiental que puede producir la explotación forestal.<sup>5</sup> Esta evaluación de impacto ambiental debe ser realizada en forma obligatoria en materia de aprovechamientos forestales de selvas tropicales y de especies de difícil regeneración (art. 12. III, LF).

Por lo que se refiere a los estudios previos necesarios para el otorgamiento de autorizaciones para aprovechamientos forestales, cambio de uso de suelo de terrenos forestales y extracción de materiales de dichos terrenos, éstos deberán considerar el contenido de los dictámenes generales de impacto ambiental por regiones, ecosistemas territoriales definidos o para especies vegetales, que emita la propia Semarnap en los términos del artículo 23, LF.

La Semarnap podrá revocar, modificar o suspender una autorización de aprovechamiento forestal, conforme a la LEEyPME y a la LF, cuando las actividades forestales causen deterioro grave del equilibrio ecológico, afecten la biodiversidad de la zona, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos.

La Semarnap puede, además, hacer declaratorias para el establecimiento de *áreas naturales protegidas* en las superficies boscosas que requieran ser preservadas y restauradas, en cuyo caso, los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre éstas deberán someterse a los programas de manejo de dichas áreas, a la regulación expedida por dicha dependencia mediante decretos y a la legislación ecológica. Conforme al artículo 46, LPME, son áreas naturales protegidas los

<sup>5</sup> Ésta es una actividad de control que realiza la Semarnap sobre las actividades del gobierno y de los particulares que puedan provocar un desequilibrio en los ecosistemas, aplicando los artículos 28 a 35 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.

*parques nacionales, las áreas de protección de recursos naturales,<sup>6</sup> y los parques y reservas estatales.*

Cuando los procesos degenerativos antes mencionados sean de carácter acelerado deberá proponer al presidente de la República que emita una *Declaratoria de Zona de restauración ecológica*, misma que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y se inscribirá en el registro de la propiedad correspondiente.

La Semarnap, al igual que la SARH, también puede decretar vedas.

*Fomento.* Para el otorgamiento de estímulos fiscales a las actividades forestales se deberán tomar en cuenta los criterios ecológicos que permitan el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, el establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y las obras para la protección de los suelos forestales en la forma prevista tanto en la LEEYPME como en la LF (art. 105, LEEYPME).

La Semarnap podrá establecer *zonas de recuperación* en aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios que en ellas se desarrollaban. La Semarnap deberá promover la participación de propietarios, poseedores, titulares de derechos, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas y gobiernos locales.

Cuando dichos procesos de desertificación o degradación sean acelerados e impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento y afectaciones irreversibles a los ecosistemas o a sus elementos. La Semarnap promoverá ante el presidente de la República, la expedición de declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica, previa realización de los estudios correspondientes. La declaratoria será inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

## ÓRGANOS INTERSECRETARIALES

---

Los gabinetes, junto con las diversas comisiones y comités secretariales, son órganos por medio de los cuales se realiza la coordinación administrativa. En materia forestal, el órgano competente es el gabinete agropecuario. Este gabinete se integra con el presidente de la República y con ocho secretarios de Estado entre los que destacan los titulares de las secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Reforma Agraria. La organización de los gabinetes presidenciales y el soporte técnico de los mismos se encuentran encomendados a la

<sup>6</sup> Estas son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y, en general, los recursos naturales localizados en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, siempre que no se encuentren comprendidos en cualquiera de las otras categorías mencionadas en el artículo 46, LGEEYPME.

Dirección Técnica de Gabinetes de la Presidencia, creada el 19 de enero de 1983. Las reuniones de gabinete son presididas por el presidente de la República.<sup>7</sup>

El gabinete agropecuario, al igual que los demás gabinetes, no es una autoridad administrativa, pues el presidente de la República es la única autoridad que toma la decisión de convocar a su formación y que toma decisiones al término de los mismos. En todo caso, los gabinetes son instancias de análisis, de propuesta, de elaboración y de evaluación de las "políticas públicas" del sector agropecuario, pero una vez emitidas las decisiones de gabinete, las autoridades que asisten a las sesiones del mismo están obligadas a aplicarlas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Las comisiones intersecretariales, por su parte, constituyen instancias de análisis, de intercambio de información, de concertación de acciones administrativas, de proposición de medidas de carácter jurídico, legislativo y reglamentario, y de seguimiento y evaluación de las decisiones que, con base en los acuerdos dictados por las mismas comisiones, dicten los titulares de los órganos que concurren a ellas. Sin embargo, la ejecución de lo acordado en el seno de dichas comisiones sólo compete al presidente en su calidad de jefe de gobierno y de la administración, a los secretarios de Estado y a las demás autoridades que las componen, en la esfera legal de sus atribuciones. En México, las comisiones intersecretariales pueden ser creadas tanto por el presidente de la República como por la Cámara de Diputados.

La Comisión Nacional Forestal, órgano de coordinación, fue creado por un acuerdo del presidente de la República publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1986. Participan en dicha comisión los titulares de las secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Ecología, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en sustitución de la Sedesol) y de la Reforma Agraria, así como las entidades paraestatales dedicadas a actividades forestales sectorizadas bajo la coordinación de la SARH.<sup>8</sup>

La Comisión Nacional Forestal también cuenta con un secretario técnico designado por el jefe del Ejecutivo Federal, que se encarga de las cuestiones operativas que plantea su funcionamiento y del seguimiento de los resultados de las decisiones ahí emitidas.

Las funciones más importantes de esta comisión pueden resumirse como sigue:

1. Proponer y coordinar las políticas de la administración federal en el manejo racional de los recursos forestales y dar seguimiento a su ejecución en

<sup>7</sup> Según el artículo 70., LOAPE, el presidente de la República puede convocar a los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y a otros funcionarios a reunirse con él para definir o evaluar las políticas del gobierno federal en las materias en las que sean competentes varios órganos de la administración federal.

<sup>8</sup> Además, la comisión podrá invitar a participar en ella a los titulares de otras secretarías de Estado y a los gobernadores de las entidades federativas, cuando se traten asuntos relacionados con sus ámbitos de competencia.

materia de investigación, protección, conservación, fomento, aprovechamiento y regeneración de dichos recursos.

2. Dar seguimiento a las acciones relativas a la regulación del abastecimiento e industrialización de materias primas forestales y su comercialización; del otorgamiento de autorizaciones forestales; de la realización de desmontes; del establecimiento de vedas y de programas de restauración ecológica de zonas deterioradas.
3. Formular programas especiales de desarrollo forestal con el fin de dar coherencia al conjunto de políticas y programas que regulen el quehacer de la administración y fomenten la participación de los sectores privado y social en el sector.
4. Promover la coordinación de las entidades de las administraciones federal y locales, así como la concertación con los sectores privado y social con el fin de alcanzar los objetivos del Programa Nacional de Bosques y Selvas.
5. Proponer y dar seguimiento a las resoluciones que en materia forestal dicten, en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades de la administración federal.
6. Promover la política y los lineamientos estratégicos que deban realizarse para consolidar las entidades paraestatales del sector forestal, así como para incorporar a la actividad productiva a los ejidatarios y comuneros que sean titulares de predios forestales.

Por otra parte, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Estudio de la Biodiversidad,<sup>9</sup> que tiene carácter permanente, se encuentra integrada por el presidente de la República —quien la preside— y por los titulares de las siguientes secretarías: SRE, SHCP, SEMIP, Secofi, SAGDR, Semarnap, SEP, SS y SP. La comisión cuenta con un coordinador nacional que será designado por sus propios miembros y por un secretario técnico (que será el titular de la Sedesol, en sustitución del de la desaparecida Sedue).

Las funciones de la comisión pueden resumirse como sigue:

1. Generar, compilar y manejar la información para establecer un programa sobre los inventarios biológicos del país.
2. Crear un banco de datos sobre los recursos biológicos del país con información sintetizada y actualizada.
3. Promover el desarrollo de proyectos relativos al potencial y a la utilización de los recursos biológicos.
4. Asesorar en aspectos técnicos y de investigación a organismos gubernamentales y a los sectores social y privado sobre la utilización y conservación de los recursos biológicos.
5. Promover la difusión sobre la riqueza biológica del país, de sus formas de utilización y aprovechamiento y divulgar las medidas necesarias para evitar el deterioro y la destrucción de tales recursos.

<sup>9</sup> Creada por acuerdo del jefe del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de marzo de 1992.

Otro órgano competente en materia forestal es el Consejo Consultivo Técnico Nacional Forestal, que se integra por representantes de la SARH y de la Sedesol, así como de otras entidades de la administración federal; por miembros de instituciones académicas y centros de investigación; por representantes de agrupaciones de productores y empresarios; por miembros de las ONG y de otras asociaciones de los sectores social y privado, vinculados a la actividad forestal.

Como su nombre lo indica, el consejo es una instancia de consulta de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Desarrollo Social. La opinión del consejo debe ser escuchada en forma obligatoria en un grupo de materias,<sup>10</sup> pero también puede darse el caso de que las secretarías antes mencionadas, libremente, le pidan su opinión.

El consejo consultivo se encuentra auxiliado por consejos regionales, en los que, además de los funcionarios federales, participan representantes de los gobiernos estatales y municipales, así como los representantes de ejidos y de asociaciones de los propietarios de terrenos forestales.

## **Desconcentración administrativa**

---

En el ámbito de la administración forestal existe la posibilidad de crear órganos desconcentrados con facultades específicas y con un ámbito territorial determinado. Esta desconcentración puede ser de tipo vertical (que es el caso de las delegaciones) u horizontal (que es el caso de los órganos desconcentrados por servicio). Lógicamente, las resoluciones de dichos órganos pueden ser modificadas, revocadas o anuladas por el titular de la SARH (art. 24, Reglamento Interno de la SARH).

De conformidad con el reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ésta tiene delegaciones cuyos titulares se encuentran jerárquicamente subordinados al secretario, y que poseen atribuciones específicas en su ámbito de atribuciones. Las delegaciones se encuentran ubicadas en el territorio nacional y cuentan con órganos de grado inferior: subdelegaciones y distritos de desarrollo rural.

Como un órgano desconcentrado, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias fue creado en 1985 a partir de la fusión de otros órganos preexistentes.<sup>11</sup> Si comparamos la normatividad emitida en 1986, podremos ver que ni la LF ni el RISARH<sup>12</sup> hicieron grandes cambios en cuanto al estatuto del instituto. Por otra parte, en 1993 se creó la Fundación Mexicana para la Investigación

<sup>10</sup> Por ejemplo, para la determinación de las zonas geográficas en que se deben fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestales (art. 34, LF).

<sup>11</sup> Según el licenciado Guillermo Colín Sánchez, el INIF tiene como antecedentes el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y el Centro Nacional de Investigaciones Pecuarias y Forestales (1962), que se fusionaron en 1967 para crear el Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias, que a partir de 1984 coexistió con el Consejo Directivo de Investigación Agrícola, Pecuaria y Forestal de la SARH. *Cfr. op. cit.*, p. 523.

<sup>12</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 1993.

Agropecuaria y Forestal, a efecto de generar investigaciones sobre programas específicos.

Las funciones del instituto están centradas en las de investigación y desarrollo para el conocimiento de los recursos forestales y agropecuarios, así como en el desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías que permitan una producción y una productividad sostenibles, para incrementar la competitividad y rentabilidad, además de un uso racional de los recursos naturales, con objeto de contribuir a la autosuficiencia tecnológica e incrementar la oferta de servicios y de capacitación a los productores.

## **COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN EN MATERIA FORESTAL**

---

La concertación en materia forestal alude a la posibilidad de hacer partícipes a los sectores social y privado en el diseño y en la aplicación de los planes y programas en la materia. Respecto de la concertación, debemos decir que es muy importante si consideramos que, por una parte, la materia forestal es de competencia federal. Sin embargo, ciertas áreas que interactúan con ella competen a las autoridades estatales. Tal es el caso de las materias de preservación y conservación del medio ambiente, las cuales se encuentran sujetas a la competencia concurrente de los órganos federales y estatales.

Por otra parte, la aplicación de la legislación forestal no podría realizarse en forma satisfactoria sin el concurso y la colaboración de las autoridades de los niveles estatal y municipal. En esta materia, la LF de 1992 continúa con una regulación parecida a la que existía en la ley anterior. Cabe mencionar que antes de la Ley Forestal de 1986 no existían reglas específicas de coordinación y colaboración institucionales, circunstancia que ya había sido criticada por algunos expertos en el tema.<sup>13</sup> Los acuerdos y convenios que celebre la SARH con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal pueden versar sobre un amplio número de materias, entre las que podemos mencionar la articulación de programas de forestación, reforestación y rescate de zonas erosionadas; el fomento a la educación, capacitación e investigación forestales; el fomento a la conservación de los recursos forestales y a las plantaciones y aprovechamientos que respeten la normatividad vigente; la inspección y vigilancia, y la transferencia a los gobiernos locales de ciertas funciones operativas conferidas originalmente a la SARH.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Daniel Reyes Valencia, *op. cit.*, p. 168. "Que no sea sólo la Federación sino los estados, municipios y ciudades en forma primordial, quienes deban aportar sus esfuerzos para una política coordinada y positiva relativa al problema de nuestros bosques". En la página 169 el autor sugiere el contenido de los "convenios de colaboración administrativa en materia forestal".

<sup>14</sup> En este caso, el acuerdo o convenio deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y en el periódico oficial de la entidad federativa que aparezca como contraparte de la SARH (art. 80., LF).



Por su parte, los estados podrán celebrar acuerdos y convenios de la misma naturaleza con los ayuntamientos con el fin de que estos últimos participen en el ejercicio de las tareas antes mencionadas.

En términos de la LF, los convenios de concertación que suscriba el Ejecutivo Federal, por conducto de la SARH, con integrantes de los sectores privado y social, podrán tener como fin una esfera de asuntos más reducida que la anterior, pues se reducen a la participación de miembros de dichos sectores en la aplicación de programas sectoriales, en actividades de fomento a la educación, capacitación e investigación forestales, así como en tareas de inspección y vigilancia.