

Segunda parte
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD FORESTAL

VI. ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES	41
Regulación de las autorizaciones en materia forestal	41
Autorización de aprovechamiento de recursos maderables . . .	42
Obligaciones de los titulares de las autorizaciones	44
Vigencia de las autorizaciones	44
Autorización de cambio de uso de suelo de terrenos forestales	45
Transportación y almacenamiento de los productos forestales . .	46
Servicios técnicos forestales	48
Reservas, zonas forestales y parques nacionales	50

VI. Administración y manejo de los recursos forestales

REGULACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES EN MATERIA FORESTAL

En términos de lo previsto por la LF y su reglamento, la SARH puede expedir cuatro tipos de autorizaciones:

- De aprovechamiento de recursos maderables.
- De forestación en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.
- De reforestación en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.
- De cambio de uso de suelo de terrenos agrícolas.¹⁵

En cuanto a su naturaleza jurídica, la autorización es una habilitación administrativa previa que posee características similares a la del permiso; la autorización se define en los mismos términos que el permiso, según lo entiende el maestro Gabino Fraga.¹⁶ Sin embargo, la autorización se distingue de otro acto administrativo que posee características similares: la concesión. Debemos considerar que, si bien se trata de actos administrativos semejantes, existen diferencias entre ellos, y la principal de ellas radica en su objeto. En efecto, a través de la *concesión*, la administración faculta a un particular para realizar la explotación de un bien del dominio de la nación o para la prestación de un servicio público con el fin de satisfacer el interés público; la *autorización*, por su parte, es un acto administrativo

¹⁵ Véase notas 9, 10 y 11.

¹⁶ *Derecho administrativo*, 33a., ed., Porrúa, México, 1994, p. 236: "La autorización, licencia o permiso es un acto por el cual se levanta o se remueve un impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular." En sentido parecido, *cf.* Ernesto Gutiérrez y González, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, Porrúa, México, 1993, pp. 749 y 750. "Autorización, licencia y permiso es el acto de esencia administrativo, por medio del cual el Estado determina que una persona puede proceder válidamente al ejercicio de un derecho de cualquier índole, patrimonial, pecuniario o moral, político u otro, que tiene conforme a la ley, por haberse acreditado que satisfizo los requisitos exigidos en una ley o en un reglamento, para que del ejercicio de tal derecho no se afecten los derechos de uno o de todos los demás miembros de la colectividad."

a través del cual la administración permite a un particular realizar una actividad, con el objeto de satisfacer un interés particular.

Autorización de aprovechamiento de recursos maderables

Para que los particulares puedan obtener la autorización de explotación es necesario que cubran ciertos requisitos que mencionaremos brevemente:

- a) Solicitud por escrito en la que se diga el tipo de autorización que se pide, el nombre o, en su caso, la denominación o razón social, el domicilio fiscal y el RFC del peticionario.
- b) Copia certificada de la escritura —o del procedimiento de inscripción respectivo— ante el registro de la propiedad local que resulte competente o ante el registro nacional agrario, según corresponda, o, en su caso, copia certificada del documento en que conste el derecho para realizar las actividades de aprovechamiento, forestación o reforestación con vigencia mínima equivalente al periodo de duración fijado para el programa de manejo al que nos referiremos en el inciso siguiente.
- c) Autorización de la Sedesol relativa al impacto ambiental en los casos de aprovechamientos forestales de selvas tropicales, de especies de difícil regeneración o de áreas naturales protegidas.
- d) Sometimiento de un programa de manejo forestal integral a la aprobación de la SARH.¹⁷ Los programas de manejo forestal pueden ser de aprovechamiento de recursos forestales maderables,¹⁸ de forestación o de reforestación.

En el programa antes citado se deben mencionar, como requisitos genéricos:

- a) Los objetivos y la vigencia del mismo.
- b) La ubicación y cuantificación de la superficie del terreno.
- c) El estudio dasométrico del área,¹⁹ que deberá acompañarse de un plano de escala mínima de 1:50 000.²⁰

¹⁷ El artículo 2o. del RLF define el programa de manejo forestal como "el documento técnico de planeación y seguimiento que describe las acciones, procedimientos de cultivo, protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales".

¹⁸ Que, a su vez, consta de tres subespecies, a saber: *persistentes* (o de aprovechamiento permanente), *de contingencia* (cuyo aprovechamiento consiste en la extracción de árboles muertos por plagas, enfermedades, incendios o fenómenos meteorológicos) y *especiales* (en los que el objeto del aprovechamiento consiste en la extracción de arbolado, en terrenos de aptitud preferentemente forestal, en proyectos recreativos o de investigación; o para satisfacer necesidades del medio rural (por ejemplo, postería, construcción o aperos de labranza), siempre que no tengan fines comerciales (art. 9o., RLF).

¹⁹ El estudio dasométrico deberá listar las especies por aprovechar, el porcentaje de cobertura de las copas, la estimación de los volúmenes y de la productividad en incrementos maderables anuales (en m² por hectárea, de las superficies por aprovechar), así como los métodos utilizados para dicho cálculo.

²⁰ Se deberán distinguir los tipos de vegetación y la clasificación de las superficies consagradas a la conservación, producción y restauración.

- d) El diagnóstico de las características físicas y biológicas del ecosistema forestal.
- e) La descripción de los sistemas silvícolas que se van a utilizar, las actividades realizadas para propiciar la regeneración, las actividades de reforestación; el tipo, forma y periodicidad tanto de los tratamientos intermedios como de las cortas de regeneración o cosecha; la densidad residual después de cada tratamiento; los procedimientos de extracción de los productos; un plano que contendrá los tratamientos por aplicar durante la duración del programa, y medidas de manejo de los residuos existentes.
- f) Las medidas de conservación del hábitat de las especies animales que se encuentren en peligro de extinción.
- g) La infraestructura y las acciones disponibles para prevenir, controlar y combatir incendios, plagas o enfermedades forestales.
- h) Las medidas de prevención y disminución del impacto ambiental.
- i) Los compromisos de forestación o de reforestación que se contraigan.
- j) La planeación de la infraestructura para el transporte de las materias primas.²¹
- k) El nombre y el RFC tanto del responsable de la formulación del programa como del responsable de dirigir su ejecución.

De igual forma, deberán satisfacerse los requisitos previstos en el reglamento de la ley y en las NOM que dicten la SARH y la Sedesol.

En cuanto a los requisitos del programa de manejo forestal para las autorizaciones de forestación y reforestación, además de satisfacer los mencionados en los puntos *a, b, f a h y k* del apartado anterior, los solicitantes de autorización deberán cubrir los siguientes:

- Indicar las características físicas y biológicas de las superficies objeto del programa de manejo, que deberán incluir el clima, suelos, hidrografía, topografía y tipos de vegetación.
- Enumerar las especies forestales por utilizar.
- Informar de las actividades de preparación del sitio para establecer la plantación.
- Señalar las medidas de protección y conservación del hábitat existente, en la inteligencia de que dichas medidas no se aplicarán a los hábitats resultantes del establecimiento de una plantación. Estos hábitats, en su caso, podrán considerarse una contribución a la mejoría de la calidad ambiental y podrán ser fomentados en términos de la LF.

Cuando la solicitud no hubiere sido acompañada de la información y/o la documentación completas, la SARH, dentro del plazo de veinte días contados a partir de la fecha en que se presentó la petición, pedirá al solicitante que la proporcione,

²¹ Cuando se trate de explotación de selvas forestales y de especies de difícil regeneración, se debe obtener la autorización previa de la Sedesol en materia de impacto ambiental.

y una vez subsanadas las deficiencias de la solicitud, comenzará a correr el plazo para que la SARH se pronuncie sobre la misma.

La secretaría deberá pronunciar su decisión de aceptación o rechazo de la petición de autorización dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud. Cuando no recaiga resolución expresa de la SARH respecto de las solicitudes de forestación o de reforestación dentro del plazo antes señalado, el silencio de la SARH será interpretado en sentido favorable al petitionario, es decir, operará la *afirmativa ficta* que ya existe en otras leyes administrativas.

Las resoluciones emitidas por la autoridad son susceptibles de ser atacadas mediante el recurso administrativo previsto en la propia LF y en su reglamento.

Obligaciones de los titulares de las autorizaciones

Por su parte, los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento deberán presentar informes sobre el desarrollo y cumplimiento de los programas de manejo autorizados e inscribir estos últimos en el Registro Forestal Nacional. Por último, en caso de enajenación de un predio de aptitud forestal o preferentemente forestal o de los derechos de uso o usufructo sobre el mismo, deberán informarlo. Este aviso se hará constar en el documento en que se formalice la enajenación.

Por otra parte, la LF impone a los notarios la obligación de verificar si existe un programa de manejo registrado respecto del inmueble o del derecho real objeto de la transferencia. En caso afirmativo, deberán informar al registro del acto de enajenación que ante ellos se hubiere verificado.

Vigencia de las autorizaciones

La vigencia de las autorizaciones es variable: a diferencia de la ley anterior, que fijaba un límite máximo y uniforme a la duración de las autorizaciones, la LF vigente brinda la posibilidad de dar periodos de duración variables en función de las características de cada tipo de aprovechamiento. Al respecto, el artículo 16 de la LF se limita a decir que:

Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, tendrán una vigencia que permita cumplir los objetivos del programa de manejo.

En concordancia con el artículo 16 de la LF, antes citado, las autorizaciones podrán suspenderse en los casos previstos por los artículos 50 y 52 de la propia LF.

Autorización de cambio de uso de suelo de terrenos forestales

El *cambio de uso de suelo* de los terrenos forestales consiste en la afectación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales, para lo cual se requiere remover total o parcialmente la vegetación que cubre dichos terrenos.

Conforme a las reglas contenidas en la LF y en el RLF, sólo excepcionalmente la SARH podrá acordar la autorización de cambio de uso de suelo de terrenos forestales; para ello deberá seguirse un procedimiento, según el cual, después de verificar los estudios técnicos correspondientes, de escuchar la opinión del consejo consultivo regional que resulte competente, de observar las reglas previstas en las NOM aplicables, y de considerar la conveniencia económica y social de la medida, dictará la resolución que corresponda.

La autorización se otorgará siempre y cuando no se comprometa la biodiversidad, ni se provoque la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución de la captación de este líquido.

Como requisito de este procedimiento para acordar la autorización, se deben entregar, en original y copia, los siguientes documentos:

- a) Una solicitud por escrito en la que se exprese el nombre o razón social, el domicilio fiscal y la clave de RFC del peticionario.
- b) Copia certificada de la escritura —o del procedimiento de inscripción respectivo— ante el registro de la propiedad local que resulte competente o ante el registro nacional agrario, según corresponda, o, en su caso, copia certificada del documento en que conste el derecho para realizar las actividades tendientes al cambio de uso de suelo.
- c) Un estudio técnico justificativo.

El estudio técnico justificativo es un documento que posee informaciones similares a las contenidas en los programas de manejo de los aprovechamientos; sin embargo, presenta variaciones por cuanto tiene un objetivo distinto.

El estudio deberá incluir lo siguiente:

1. Los objetivos y usos que se pretende dar al terreno.
2. La ubicación y cuantificación de la superficie del predio o predios en que se pretenda llevar a cabo, a través de planos que permitan su localización por entidad federativa y por municipio.
3. La caracterización de los elementos físicos y biológicos de la cuenca o subcuenca hidrográfica en que se localice el predio.
4. La descripción detallada de las condiciones del predio (que deberá mencionar el clima, los tipos de suelo, la hidrografía y los tipos de vegetación y fauna).
5. Las medidas de conservación del hábitat de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección.
6. Clasificación, en un plano de escala mínima de 1:50 000, de las superficies consagradas a la conservación, protección y restauración.

7. Estimación del volumen de los productos por aprovecharse, así como la forma de ejecución y plazo.
8. La vegetación que deba respetarse o establecerse para proteger áreas agrícolas, ganaderas y, en caso de existir, las obras de riego o de cualquier otro tipo.
9. Las medidas de prevención y mitigación de impactos ambientales y su justificación durante las distintas etapas del proceso de cambio de suelo.
10. Los factores que pudieran poner en riesgo el uso propuesto.
11. La justificación técnica, social y económica que pueda servir a la autoridad para motivar la autorización.
12. El nombre y RFC tanto del responsable de la formulación del programa como del responsable de dirigir su ejecución.
13. En su caso, el medio de marqueo de la madera en rollo que se proponga utilizar el solicitante de la autorización.

La SARH deberá pronunciar su decisión de aceptación o rechazo de la petición de autorización dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó la documentación.

Cuando no exista resolución expresa de la SARH respecto de las solicitudes de cambio de uso de suelo dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el silencio de la SARH será interpretado en sentido desfavorable al peticionario, es decir, que se denegará la solicitud del particular (*negativa ficta*).

Cuando el objeto de la solicitud lo constituyan terrenos de superficies mayores a diez hectáreas, la SARH deberá, dentro de los primeros días hábiles del plazo antes referido, correr traslado del expediente al consejo regional que resulte competente, para que emita una opinión dentro de los veinte días hábiles posteriores a su recepción. Una vez concedida la autorización, la SARH deberá enviar una copia de la misma a la Semarnap en el plazo de diez días hábiles posteriores a la expedición de aquélla.

TRANSPORTACIÓN Y ALMACENAMIENTO DE LOS PRODUCTOS FORESTALES

La transportación y el almacenamiento de los productos forestales se encuentra regulada en los artículos 20 a 22 de la LF. Éste es uno de los aspectos en los que se desreguló la materia forestal. En efecto, el régimen anterior de transportación de los productos maderables se basaba en la existencia de “guías”²² y de “remisiones

²² La guía, cuyo primer antecedente lo podemos encontrar en la ley de 1926, era un documento expedido por las delegaciones de la SARH con base en un permiso de aprovechamiento, con cargo al cual debía realizarse el transporte de productos forestales desde los predios donde se obtenían hasta los sitios de concentración y depósito o hasta los centros de beneficio industrial.

forestales²³ que amparaban los productos transportados. Además, existían permisos y autorizaciones de reembarque para el transporte de productos primarios forestales.

En contraste, en la I.F vigente se exige un número reducido de documentos. Básicamente podemos hablar de dos regímenes de transportación y almacenamiento de las materias primas y productos forestales.

Para su transportación y almacenamiento, la *madera en rollos* únicamente requiere estar marcada con un marcador autorizado por la SARH en los términos del RLF y de las NOM expedidas por la propia secretaria.²⁴

En el caso de la madera en rollo proveniente de aprovechamientos que requieran autorización de un programa de manejo, las marcas contendrán una clave que será asignada por la delegación de la SARH que resulte competente en función del municipio y del predio. Únicamente se otorgarán claves de marcadores a los titulares de autorizaciones que cuenten con programas de manejo autorizado.

Por otra parte, en el caso de la madera en rollo proveniente de aprovechamientos que no requieran autorización de un programa de manejo, los responsables del aprovechamiento deberán pedir a la delegación de la SARH que resulte competente, el otorgamiento de una autorización para usar marcadores cuyas claves serán proporcionadas por la propia autoridad. Idéntica regla se aplica para los centros de almacenamiento²⁵ o transformación²⁶ que reciban madera en rollo de más de 480 centímetros de longitud y que requieran seleccionarla para su almacenamiento o traslado.

En los dos casos mencionados, la madera deberá ser marcada en ambos extremos, en el área de corta del predio autorizado o, en su caso, en el centro de almacenamiento en que se realice la selección.

El transporte de materias primas maderables distintas de la madera en rollo, desde los centros de producción hacia los centros de almacenamiento o industrialización, será amparado con la remisión o factura comercial expedida por el titular de la autorización.²⁷

También para el reembarque se debe distinguir entre la madera en rollo y otras materias primas forestales. En el caso de la madera en rollo, únicamente se deberá marcar la madera conforme a las reglas anteriormente descritas para la transporta-

²³ La remisión forestal era el documento que se expedía con cargo a una guía para amparar el tránsito del volumen total o parcial de los productos forestales.

²⁴ En dichas reglas se deben precisar las características y las bases de uso y control de los citados marcadores (art. 20, I.F).

²⁵ El RLF define el centro de almacenamiento como "el lugar con ubicación permanente y definida, donde se depositan temporalmente materias primas forestales para su posterior traslado y transformación" (art. 2o., fracc. VII).

²⁶ El centro de transformación se define como "la instalación industrial o artesanal, fija o móvil, donde por procesos fisicomecánicos o químicos se elaboran productos derivados de materias primas forestales" (art. 2o., fracc. VIII, RLF).

²⁷ El documento en cuestión deberá cubrir ciertos requisitos e informaciones relativas al titular de la autorización, su domicilio, el nombre y la clave de RFC del remitente y el domicilio de destino, así como las características y volumen de las mercancías. También deberá mencionar la fecha de venta o remisión (art. 24, RLF).

ción y almacenamiento. El reembarque de las materias primas maderables que realicen los centros de almacenamiento y transformación se realizará al amparo de la remisión o factura comercial.²⁸

Los centros de almacenamiento y transformación, sean fijos o móviles, deberán ser registrados en el RFN; para ello, los responsables de los mismos deberán acreditar su personalidad y proporcionar una serie de datos relativos al nombre o denominación social del centro, a su domicilio fiscal, a su ubicación, a los giros a que se dedique y a la capacidad de almacenamiento, y en su caso, de la transformación instalada.

SERVICIOS TÉCNICOS FORESTALES

Bajo la denominación de “servicios técnicos forestales” se agrupan aquellas actividades consistentes en la elaboración, dirección de la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal. Este aspecto, como ya lo hemos comentado, es uno de los que se sometieron a la desregulación pregonada por los autores de la nueva ley. Anteriormente, la SARH prestaba en forma exclusiva y directa los servicios técnicos forestales.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la LF de 1992, algunos de estos servicios pueden ser prestados por particulares dotados de la capacidad técnica necesaria, los cuales deberán registrarse ante la SARH para ejercer dicha actividad.

Es preciso, pues, que durante el periodo de vigencia de una autorización de aprovechamiento exista un responsable técnico encargado de la elaboración del programa de manejo, así como del control y evaluación permanente de la forma en que se está ejecutando el citado programa de explotación de los recursos forestales que constituyen el objeto de la autorización.

La posibilidad de que empresas privadas o personas físicas presten estos servicios de dirección técnica presenta, al menos en teoría, una ventaja: “liberaliza” el funcionamiento de los servicios forestales y, por lo mismo, permite un funcionamiento eficiente de dichos servicios. Por otra parte, la autoridad forestal se concentra en funciones de control y reglamentación de las actividades de los particulares que prestan los servicios, y da asesoría, aunque en forma indirecta,²⁹ a aquellos productores forestales que no pueden cubrir los gastos de una asesoría privada.

A fin de que los particulares presten servicios técnicos forestales, deben obtener un registro en el RFN, para lo cual deberán acreditar y documentar una serie de requisitos, que varían según su carácter de persona física³⁰ o de persona jurídica

²⁸ La nota o factura deberá mencionar el nombre y la clave de RFC del remitente y el domicilio de destino, así como las características y volumen de las mercancías. También deberá mencionar la fecha de venta o remisión (art. 28, RLF).

²⁹ Consúltese, en seguida, el párrafo que habla de los servicios técnicos forestales.

³⁰ Los requisitos se limitan a: dar copias del título o cédula profesionales y de la cédula fiscal —o del RFC—, dar su domicilio fiscal y acreditar tres años de práctica profesional.

colectiva,³¹ que permiten suponer que brindarán el servicio con un mínimo de eficiencia y seguridad.

La SARH puede cancelar o suspender una inscripción en el RFN en caso de que se detecten anomalías en la prestación del servicio o en los reportes que deben ser presentados por los responsables de dichos servicios técnicos.

El registro puede ser suspendido por el lapso de un año cuando se suspenda o cancele una autorización de aprovechamiento por causas imputables al responsable de la dirección técnica del programa de manejo correspondiente, y cuando se hubiere dado a la SARH información falsa sobre la elaboración, ejecución y evaluación de un programa de manejo determinado.

La inscripción en el registro será cancelada en caso de que exista reincidencia en alguna de las causas de suspensión del registro.

La sustitución del responsable de la dirección del programa de manejo puede darse por dos causas: ya sea como consecuencia de una resolución de suspensión o de cancelación de registro en los términos antes mencionados,³² o bien, por decisión unilateral del titular de la autorización.³³

Excepcionalmente y en forma indirecta, la SARH brindará los servicios técnicos forestales en un limitado número de supuestos, pero en todo caso, sus funciones de asesoría técnica se limitan a la elaboración del programa de manejo del aprovechamiento, quedando bajo responsabilidad de los productores la ejecución del citado programa.

Los beneficiarios de la asesoría técnica gratuita por parte de la SARH deben ser ejidatarios, comuneros o propietarios que por carencia de recursos o por la limitada extensión de sus terrenos no puedan contratar servicios privados. Además, deberá tratarse de aprovechamientos que no sean de carácter comercial, o que, siéndolo, se ubiquen en las siguientes hipótesis:

- a) Que los aprovechamientos estén destinados a obtener leña combustible.
- b) Que los terrenos estén poblados por vegetación forestal cuya cobertura de copa sea inferior a 60 por ciento y que no excedan de cinco hectáreas, o bien que, teniendo una cobertura de copa equivalente o superior a 60 por ciento, su extensión sea menor que una hectárea.
- c) Que los productores demuestren que carecen del dinero suficiente para cubrir el precio de los servicios, y que no existan medios alternativos de financiamiento.

Dijimos que la autoridad presta este servicio en forma indirecta dado que no emplea en dichos servicios al personal de la SARH, sino que se organiza una

³¹ En este caso se deben dar copias del acta constitutiva —protocolizada ante notario o corredor públicos—, así como de la cédula fiscal —o del RFC—, acreditar el domicilio fiscal y entregar una relación del personal de la empresa que reúna los requisitos exigidos para las personas físicas.

³² En este caso, una vez dictada la suspensión o cancelación, la SARH lo notificará al titular de la autorización para que proceda a nombrar un sustituto.

³³ En esta hipótesis, el titular de la autorización deberá notificar a la autoridad dicha sustitución en un plazo de 15 días contados a partir de la sustitución.

licitación dirigida a los particulares que cuenten con registro en el RFN para la prestación del servicio, para contratar a aquellos que ofrezcan mejores condiciones para brindar las asesorías antes mencionadas.

RESERVAS, ZONAS FORESTALES Y PARQUES NACIONALES

El Ejecutivo Federal puede crear, mediante decreto, reservas, zonas forestales y parques nacionales sobre la base de estudios técnicos de la SARH y de la Semarnap, debiendo también consultar previamente al Consejo Nacional Forestal. El objeto de la creación de dichos espacios consiste en garantizar la conservación y protección de los ecosistemas forestales.