

REFORMAS A LA LEY FORESTAL

El 20 de mayo de 1997 se reformó la Ley Forestal con el objeto de adecuar las disposiciones de dicha Ley a las reformas realizadas a Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) del pasado 13 de diciembre de 1996, las cuales han sido producto de diversos requerimientos y compromisos de orden internacional que México ha adquirido en materia ambiental.

El concepto fundamental en los cambios producidos ha sido el desarrollo sustentable y el reconocimiento de la relevancia de los recursos forestales para la población, la economía y el medio ambiente. Es por ello que las reformas se centraron en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales, así como en el fomento de las actividades silvícolas, a efecto de lograr una mayor protección y conservación de dichos recursos. Entre los fines justificatorios de las reformas se encontraban la intención de impedir la deforestación, la tala clandestina y la de limitar los monocultivos dañinos para los ecosistemas.

La Ley Forestal regula las actividades de cultivo, aprovechamiento y comercialización de los productos forestales, asimismo al incluir los recursos forestales no maderables pretende conferir un mínimo de protección a ciertas especies de flora silvestre que carecen de una precisa regulación en la actualidad, salvo por las reglas básicas previstas en la LGEEPA.

La mayoría de las reformas, sin embargo, evidencian una seria preocupación por la simplificación de trámites administrativos y la desregulación del ordenamiento jurídico, con la intención de facilitar la realización de actividades en el sector forestal e incentivar la inversión y la reforestación.

El artículo primero fue modificado para conferir mayor claridad al objeto de la Ley que es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de que dichas etapas se contemplen como parte de un proceso unitario y permitan propiciar el desarrollo sustentable.

El manejo sustentable de los recursos forestales es uno de los objetivos primarios, ya que debe contribuir al desarrollo socioeconómico de los ejidata-

CARLA HUERTA OCHOA

rios, comuneros, pequeños propietarios y comunidades indígenas, por lo que la Ley les reconoce a ellos y a los demás propietarios o poseedores de dichos recursos la titularidad de los mismos a efecto de que se aprovechen racionalmente y de fomentar el interés en su protección. Dicho aprovechamiento deberá realizarse con pleno respeto a la integridad funcional y a las capacidades de carga de los ecosistemas de que forman parte los recursos forestales.

En un afán de proporcionar claridad y seguridad en la aplicación de la Ley, se definieron diversos conceptos para efectos jurídicos, tales como el aprovechamiento forestal, el cambio de utilización del terreno forestal, la forestación, el manejo forestal, las materias primas forestales, el programa de manejo forestal, el programa integrado de manejo ambiental y forestación, los recursos forestales, los recursos forestales maderables, los recursos forestales no maderables, la reforestación, los servicios técnicos forestales, los terrenos de aptitud preferentemente forestal, los terrenos forestales y la vegetación forestal.

El artículo 5o. que establece las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), fue adecuado para complementar la facultad de autorizar los aprovechamientos forestales con la de autorizar el aprovechamiento de recursos forestales maderables y la forestación, pudiendo evaluar y supervisar su manejo forestal e impacto ambiental, así como autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales, entre otras.

Se constituyó un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, integrado por representantes de la Semarnap y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por representantes de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de carácter social y privado, relacionadas con la materia forestal.

Además, se creó el Registro Forestal Nacional que será complementario del inventario forestal nacional. Este último es elaborado y actualizado considerando el ordenamiento ecológico general del territorio, y contiene la superficie de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal con que cuenta el país, los tipos y la localización de la vegetación forestal, sus formaciones y clases de uso, con tendencias y proyecciones, la dinámica de cambio de la vegetación forestal del país, que permita conocer y evaluar las tasas de deforestación, sus causas principales y la cuantificación de los recursos forestales.

El Registro Forestal Nacional es público y en él deben inscribirse los programas de manejo forestal y los programas integrados de manejo ambiental y forestación, sus autorizaciones, modificaciones y cancelaciones, los avisos de forestación, así como sus modificaciones o cancelaciones; las autorizaciones

REFORMAS A LA LEY FORESTAL

de cambio de utilización de los terrenos forestales; el aviso de funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales; los datos para la identificación de las personas físicas o morales responsables de elaborar y dirigir la ejecución técnica o de evaluar programas de manejo forestal o programas integrados de manejo ambiental y forestación; el inventario forestal nacional y la zonificación forestal respectiva; los acuerdos y convenios que celebre la Semarnap en materia forestal, así como los decretos que establezcan áreas naturales protegidas que incluyan terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.

El capítulo relativo al aprovechamiento de recursos forestales, se refiere a la extracción de los recursos forestales del medio en que se encuentren, dicha actividad requiere de autorización cuando se trate de recursos forestales maderables en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal. La autorización comprende, a raíz de las reformas, también la del programa de manejo y la de impacto ambiental, en su caso.

Se establecen de manera precisa los requisitos de información que deberán contener las solicitudes para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, y el programa de manejo forestal para evitar dilaciones en la realización de los trámites y conferir al solicitante mayor seguridad jurídica.

Las reformas, con el objeto de desregular la actividad forestal, separaron los procedimientos en tres grupos que se diferencian por el tamaño del área que se pretende aprovechar. Así, tenemos en relación con el programa de manejo: 1. los aprovechamientos de recursos forestales maderables en superficies menores o iguales a 20 hectáreas. En este caso, el interesado debe presentar un programa de manejo forestal simplificado, que contiene menos información que la prevista en el artículo 12, que se refiere a las demás autorizaciones en materia de aprovechamiento forestal.

2. Cuando el aprovechamiento de dichas superficies se incorpore o se pretenda incorporar a una unidad de producción mayor, el propietario o poseedor deberá presentar un programa de manejo completo.

3. De conformidad con la LGEEPA, en el caso de aprovechamientos forestales en selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, así como en áreas naturales protegidas, los interesados deberán presentar además una manifestación de impacto ambiental, la cual se integrará al programa de manejo respectivo, para su autorización simultánea.

CARLA HUERTA OCHOA

4. Para el caso del aprovechamiento con fines comerciales de los recursos no maderables que señalen las normas oficiales mexicanas, se requerirá solamente de un aviso por escrito a la Semarnap; y

5. Las reformas, reconociendo una realidad nacional, establecen que el aprovechamiento de recursos y materias primas forestales para uso doméstico, así como las actividades silvopastoriles en terrenos forestales, se sujetarán solamente a las normas oficiales mexicanas que expida la Semarnap, y asimila a dichos usos, la utilización de recursos y materias primas forestales por las comunidades indígenas en sus rituales, por lo que no requieren de autorización, ni de la presentación de un aviso o informe.

El artículo 14 retoma los plazos establecidos previamente para la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, los plazos se aumentaron a 60 días para el caso de aprovechamientos forestales en selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, de forestaciones con propósitos de producción comercial, en superficies mayores a 250 hectáreas, así como en áreas naturales protegidas. La adición referente a la posible ampliación del plazo por otros 60 días es congruente con los plazos establecidos por la LGEEPA, lo mismo la disposición que se refiere a la suspensión del plazo por 60 días cuando los interesados sean requeridos para presentar información o documentación complementaria, los cuales son congruentes con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, se establecieron los principios que regulan las autorizaciones con el fin de acotar la discrecionalidad de la Secretaría, y las causas conforme a las cuales podrá negar la autorización solicitada.

Las actividades de forestación y reforestación se ordenan de manera diferenciada con el objeto de establecer regímenes adecuados a cada uno de los tipos que se establecen. El primero se refiere a la forestación que se realice con propósitos de conservación y restauración, las actividades de reforestación y las prácticas de agroforestería sólo se sujetarán al reglamento de la Ley Forestal, las normas oficiales mexicanas aplicables y a las disposiciones en materia de impacto ambiental. Este grupo es el menos regulado, por lo que solamente está sujeto a controles mínimos.

Las acciones de reforestación que se lleven a cabo en los terrenos forestales sujetos al aprovechamiento se asimilan al mismo, por lo que deben incluirse en el programa de manejo correspondiente.

El segundo tipo se refiere a la forestación con propósitos de producción comercial en superficies menores o iguales a 20 hectáreas, la cual únicamente

REFORMAS A LA LEY FORESTAL

requerirá de un aviso por escrito del interesado y el artículo 16 establecen el contenido del mismo.

El tercer tipo se refiere a la realización de forestación con propósitos de producción comercial en superficies mayores de 20 y menores o iguales a 250 hectáreas, el cual queda sujeto para su autorización, a la presentación de un informe de forestación al cual deberá anexarse la documentación e información que el artículo 17 indica. Deberá presentarse una variante del programa de manejo que se denomina “Programa integrado de manejo ambiental y forestación”, que debe incorporar los requisitos en materia de impacto ambiental.

El cuarto tipo se refiere a las forestaciones con propósitos de producción comercial, en superficies mayores a 250 hectáreas, la documentación e información que deberá presentarse es la misma que en el caso anterior, sin embargo para efectos del programa integrado de manejo ambiental y forestación, deberá adicionarse la información que el artículo 19 indica.

La autorización del Programa integrado de manejo ambiental y forestación comprende simultáneamente la del manejo forestal y la de impacto ambiental, dicha autorización o el aviso a que se refiere a la forestación con propósitos de producción comercial en superficies menores o iguales a 20 hectáreas, facultan a sus titulares para realizar el aprovechamiento de los recursos forestales que se obtengan en la forestación de que se trate.

Excepcionalmente los interesados en establecer forestaciones con propósitos de producción comercial podrán solicitar de manera previa a la presentación del informe de forestación o solicitud de autorización, la autorización de impacto ambiental, cuando por las características y dimensiones de los proyectos así se requiera.

Para evitar la elusión del cumplimiento de las disposiciones anteriores y con el objeto de proteger los ecosistemas, se previó el caso en que el cultivo de una forestación con propósitos de producción comercial se integre o pretenda integrarse a una unidad de producción mayor. El propietario o poseedor de la forestación, aun cuando originalmente haya sido establecida con propósitos de conservación o restauración, pero que se incorpore a la producción comercial, deberá sujetarse al procedimiento que corresponda a la dimensión total de la unidad productiva una vez integrada la totalidad de las superficies.

De manera congruente con los principios de reforestación y de protección de flora silvestre previstos en la LGEEPA, se prohíbe el establecimiento de forestaciones con propósitos de producción comercial en sustitución de la vegetación natural de los terrenos forestales, salvo cuando se trate de actividades

CARLA HUERTA OCHOA

de reforestación artificial de especies nativas con propósitos de mejoramiento productivo o prácticas de agroforestería.

Uno de los objetivos de la reforma fue proteger a propietarios y poseedores de recursos forestales, por lo que la Ley establece que las autorizaciones sólo se otorgarán a los propietarios de los terreros y a las personas legalmente facultadas por aquéllos, o por resolución de autoridad competente.

La Ley antes de las reformas ya preveía un sistema de seguimiento de las obligaciones en materia de forestación como es la presentación de informes periódicos sobre el desarrollo y cumplimiento del programa de manejo forestal o del desarrollo de la forestación respectiva. Por lo que también las modificaciones a los programas de manejo o su cancelación deberán ser autorizadas por la Semarnap. Ésta podrá en consecuencia establecer restricciones para prevenir, mitigar o compensar los posibles efectos negativos sobre los ecosistemas que de dichas modificaciones se derivaran.

El capítulo relativo a la participación social y derecho a la información es modificado con el objeto de ampliar la participación de los responsables en la producción forestal a través de los consejos regionales.

Las reformas adicionan un capítulo relativo al cambio de utilización de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal para hacer compatibles los procedimientos respectivos a los analizados previamente en materia de forestación. Por lo tanto, el cambio de utilización de los terrenos forestales como régimen de excepción, queda sujeto a autorización, y requerirá la opinión previa del consejo regional correspondiente, dicha autorización solamente podrá otorgarse cuando no se altere el medio ambiente.

Con el objeto de superar las deficiencias de la Ley Forestal expedida en 1992 en materia de control de las actividades relacionadas con la cadena productiva forestal (exceptuando las que se refieren al uso doméstico), se reformó en la parte relativa al transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales para detener la realización de actividades ilícitas, tales como el comercio ilícito o la tala clandestina, y la falsificación de los medios de control, limitando las facultades de la autoridad y ampliando las posibilidades de cumplimiento para facilitar la comprobación de la legal procedencia de las mismas.

Por lo mismo es que los responsables de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales deberán proporcionar a la Semarnap un aviso de funcionamiento al inicio de sus operaciones.

Para superar las deficiencias en materia de programas de manejo forestal, la Ley prevé un capítulo relativo a los servicios técnicos forestales para permitir

REFORMAS A LA LEY FORESTAL

su elaboración, dirección en su ejecución técnica y evaluación por personas físicas o morales, a quienes se atribuirá la responsabilidad, junto con los titulares de autorizaciones, de asegurar que los mismos cumplan con las disposiciones legales aplicables.

No existe una obligación de acudir a un registro o entidades determinadas, por lo que los prestadores de servicios técnicos forestales podrán ser libremente contratados y sus tarifas libremente convenidas.

Por lo que a la prevención, combate y control de incendios forestales se refiere se adicionó el artículo 29 para regular la participación de los propietarios y poseedores de los terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal y sus colindantes, así como de aquellos que realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación y reforestación, en la ejecución de trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales.

En materia de sanidad forestal se hicieron modificaciones para adecuarlo a los regímenes en materia de aprovechamiento forestal antes mencionados, y para incluir a los responsables de la administración de las áreas naturales protegidas, como obligados para ejecutar los trabajos de sanidad forestal. Así mismo se incorpora la facultad de la Semarnap para realizar dichos trabajos cuando éstos no sean realizados por los obligados.

En cuanto a los programas de restauración y vedas forestales, las reformas pretendían convertir a estas últimas en un régimen de excepción, señalando de manera explícita las ocasiones en que podrán decretarse y las modalidades de las mismas.

Además, se señala que quedarán exceptuados de las vedas los terrenos en los que se realice el aprovechamiento forestal o la forestación de conformidad con los instrumentos de manejo previstos por la Ley, en tanto no se ponga en riesgo grave e inminente la biodiversidad.

La Semarnap fue facultada para formular y ejecutar programas de restauración ecológica con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellos se desarrollaban, cuando se presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.

Las reformas hicieron una adecuación del capítulo relativo al fomento al aprovechamiento sustentable, conservación, protección y restauración forestales, ya que se consideró que las medidas que la Ley preveía eran insuficientes para responder a las expectativas del sector forestal, pero que además debían

CARLA HUERTA OCHOA

adecuarse a las reformas a la LGEEPA en materia de instrumentos económicos que la Semarnap y otras dependencias deberán implementar para impulsar las actividades forestales.

La Semarnap a partir de las reformas podrá formular y organizar programas de desarrollo forestal relativos al manejo de recursos forestales, a la forestación y reforestación en zonas degradadas, y deberá promover la cooperación y participación de otras dependencias federales, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de los sectores social y privado, de los beneficiarios de los servicios ambientales de los ecosistemas forestales y demás personas físicas y morales interesadas en el rescate ecológico.

Las modificaciones a los artículos 37 y 38 se realizaron para establecer la coordinación entre la Semarnap y las demás dependencias de la administración pública federal, para promover la creación de áreas y huertos semilleros, viveros forestales y su operación por los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como por los propietarios y poseedores de terrenos forestales o los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables o de forestación.

También se realizaron algunas adecuaciones a efecto de que la Semarnap participe, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y con las demás dependencias competentes de la administración pública federal, de instituciones educativas y de investigación, en la realización de actividades en materia de cultura forestal y de educación y capacitación.

En materia de infracciones y sanciones se hizo una revisión de los esquemas jurídicos para hacerlos congruentes con la realidad que regulan, puesto que en muchos casos dichos procedimientos no podían ser verificados, por lo que para hacerlos eficientes se ajustaron las visitas de inspección y las auditorías técnicas en materia forestal.

Un cambio importante se refiere a la posibilidad de que la autoridad ordene medidas de seguridad cuando de las visitas de inspección, auditorías técnicas o estudios específicos, se determine que existe un riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales, o bien cuando los actos, hechos u omisiones pudieran dar lugar a la imposición del decomiso como sanción administrativa.

Por lo que a las infracciones respecta, se adicionaron al artículo 47 diversas acciones y omisiones que el texto anterior no preveía y en consecuencia no podían ser sancionadas, la mayoría de ellas se refieren básicamente al incumplimiento de las diversas obligaciones que establece la Ley.

REFORMAS A LA LEY FORESTAL

En cuanto a las sanciones, tras la reforma se determinan seis tipos de sanciones, ampliando así el campo de actuación de la autoridad. El artículo 49 complementa el procedimiento al establecer el rango de las multas dependiendo del tipo y gravedad de la infracción cometida, eliminando con ello la discrecionalidad y la arbitrariedad por parte de la autoridad. Por otra parte, el artículo 53 establece que son responsables solidarios de las infracciones, quienes intervienen en su preparación o realización.

El capítulo sexto relativo a la determinación de infracciones e imposición de sanciones es una novedad incluir los elementos que deben ser tomados en consideración para la determinación de la gravedad de la infracción cometida, la importancia en materia de certidumbre es que se les confiere rango de ley. Dichos elementos son por ejemplo, los daños que se hubieren producido o puedan producirse así como el tipo, la localización y la cantidad del recurso dañado; el beneficio directamente obtenido; el carácter intencional o no de la acción u omisión; el grado de participación e intervención en la preparación y realización de la infracción; las condiciones económicas, sociales y culturales del infractor, además de la reincidencia. Esta última será sancionada con la duplicación de las multas previstas en el artículo 49 en los casos en que se refiera a cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 47.

Las modificaciones al artículo 51 tienen como objetivo que la Semarnap pueda además de imponer las sanciones administrativas y pecuniarias correspondientes, imponer al responsable la ejecución de las medidas de restauración correspondientes cuando a través de las auditorías técnicas, visitas de inspección o estudios técnicos específicos, se determine que existen daños al ecosistema.

En el artículo 52 se contempla la posibilidad de que ante la gravedad de la infracción, la Semarnap pueda solicitar a las autoridades que los hubieren otorgado, la suspensión, modificación, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia o de cualquier autorización otorgada para la realización de las actividades calificadas como infracciones. De igual manera, la Semarnap podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que elabore, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o de cualquier actividad que afecte o pueda afectar los recursos forestales. Estas reformas se realizaron en congruencia con lo dispuesto por la LGEEPA.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 54, las sanciones podrán ser conmutadas por una multa equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal al momento de cometer la infracción, cuando se realice por el responsable afectando estrictamente los recursos necesarios

CARLA HUERTA OCHOA

para satisfacer sus necesidades personales y familiares inmediatas, y la infracción se cometa por cuenta o con financiamiento de terceros y el responsable actúe en razón de sus condiciones de extrema necesidad económica, salvo en el caso de reincidencia.

La reincidencia es definida por el artículo 55, como aquellas situaciones en que el infractor incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un periodo de cinco años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

Carla HUERTA OCHOA