

**FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY**

LICENCIATURA EN DERECHO



ANÁLISIS DEL CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENO FORESTAL A LA LUZ
DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO
FORESTAL SUSTENTABLE

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA: LARISSA NAYELI SALAZAR MEDELLÍN

ASESOR DE FONDO: MARCELO SEPÚLVEDA

ASESOR DE FORMA: JOSE FABIÁN RUIZ

SANTA CATARINA, N.L.

NOVIEMBRE, 2024

Santa Catarina, Nuevo León, a 19 de noviembre de 2024

AGRADECIMIENTOS

Si bien esta tesis es realizada de forma individual, al final hubo un equipo que se encargó que todo esto pasara:

A mi mamá, Alma Medellín, que se convirtió en mi mejor amiga y consejera;

A mi papá, Miguel Salazar, por su apoyo incondicional y ser mi modelo a seguir;

A mi hermano, Mike, que me impulsó siempre a salir adelante;

A mis abuelos y abuelitos, que entre los 4 me formaron quien soy ahora para llegar hasta aquí;

A mi novio, Ángel Rubalcava, por leer mil veces mi tesis y acompañarme siempre;

A mi mejor amigo, Capi, por su apoyo moral y mantenerme siempre alegre;

A mis amistades de carrera, Emily, Sophia, Melissa, Valery, Javier, José, Matthew y Tristan, por siempre confiar en mí e impulsarme a ser una mejor estudiante;

A mi jefe y mentor, David González, por instruirme en el mundo del derecho ambiental y apoyarme para convertirme en mejor profesionalista;

A mi asesor Marcelo Sepúlveda, por su paciencia y dedicación en apoyarme con este proyecto; y

A mis maestros de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, quienes confiaron en mí y fueron apoyándome en el camino para convertirme en una LICENCIADA EN DERECHO.

RESUMEN

El 26 de abril de 2021, se reformó el artículo 97 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, lo que introdujo conceptos que alteraron significativamente su significado y propósito. Esta reforma impacta el proceso de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, así como las consideraciones que debe tomar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales al autorizar dicho cambio. Por medio del presente escrito, se analizan las leyes forestales que han estado vigentes en México para comprender el propósito detrás de las disposiciones en materia forestal, esto con la intención de observar el comportamiento de estas disposiciones para así identificar si la reforma en cuestión sigue esta misma ruta. Al igual que, se revisan estadísticas que muestran la pérdida gradual de vegetación forestal y cómo dicha pérdida motivó esta reforma, identificando así a México como uno de los países que cuentan con mayor vegetación forestal. Además, se emplean métodos de interpretación jurídica, como la interpretación histórica, sistemática y lógica, para analizar el propósito del artículo reformado y su aplicación en el procedimiento para obtener el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, considerando los principios en materia ambiental. Este análisis busca entender cómo la reforma impacta la aplicación del artículo en los procedimientos administrativos posteriores.

Palabras Claves: Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, Vegetación forestal, Derecho Ambiental, Interpretación Jurídica, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

ABSTRACT

On April 26, 2021, Article 97 of the General Law on Sustainable Forestry Development was amended, introducing concepts that significantly altered its meaning and purpose. This reform impacts the process of land-use change in forested areas, as well as the considerations that the Ministry of Environment and Natural Resources must consider when authorizing such changes. This document analyzes the forestry laws that have been in effect in Mexico to understand the intent behind the forestry provisions, with the aim of observing the behavior of these provisions to determine whether the reform in question follows the same path. Additionally, statistics are reviewed that show the gradual loss of forest vegetation and how this loss motivated the reform, identifying Mexico as one of the countries with the most forest vegetation. Furthermore, legal interpretation methods, such as historical, systematic, and logical interpretation, are employed to analyze the purpose of the amended article and its application in the procedure for obtaining land-use changes in forested areas, considering environmental principles. This analysis seeks to understand how the reform impacts the application of the article in subsequent administrative procedures.

Key Words: Change of land use in forested areas, Forest vegetation, Environmental Law, Legal Interpretation, Ministry of Environment and Natural Resources.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES	4
A. Contexto sobre el cambio de uso de suelo en terrenos forestales a través de las reformas a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.....	10
i. Exposición de motivos de la expedición de la actual Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.....	23
B. Procedimiento de autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales	27
REMOCIÓN GRADUAL DE LA VEGETACIÓN FORESTAL DE MÉXICO.....	34
ANÁLISIS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE	42
A. Interpretación en el Derecho Ambiental	43
B. Interpretación del artículo 97 de la Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable.....	48
CONCLUSIÓN	60
BIBLIOGRAFÍA	66

INTRODUCCIÓN

Las legislaciones forestales en México han cambiado de forma radical a lo largo de este tiempo dependiendo de los aspectos ambientales, políticos, económicos, sociales y culturales que han transformado la forma en la que se ha llevado a cabo los criterios específicos para vigilar los terrenos forestales. Parte de esos cambios transforman los procedimientos establecidos en las legislaciones ambientales para evolucionar entorno a la situación ambiental del país. Un ejemplo de estas actualizaciones realizadas es el procedimiento de la autorización del cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Este procedimiento es importante debido a que en la legislación forestal autoriza estas modificaciones solo por excepción, es decir que, en un principio no todas las personas, tanto físicas como morales, pueden acceder a esta autorización.

Se requiere de un análisis técnico para identificar el impacto ambiental que el cambio de uso de suelo pueda generar en el terreno forestal, por lo que en las legislaciones que contemplan los suelos forestales, se implementan acciones que garanticen la vigilancia y manipulación de estos terrenos por medio de personal capacitado. En estas legislaciones se han añadido diversas reformas que, si bien buscan proteger al terreno forestal mediante requerimientos específicos, la realidad es que varias de estas reformas son ambiguas y difícil de interpretar. De esta forma generan dificultades para los solicitantes de estas autorizaciones, al igual que dificulta la labor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para emitir una opinión fundamentada y motivada que responda a estas solicitudes. Sin mencionar que, la ambigüedad en las normas jurídicas genera una mayor dificultad para los jueces que buscan realizar una interpretación a la legislación que vaya acorde al propósito inicial y principios que rigen el derecho ambiental.

El propósito inicial del presente escrito es presentar un análisis jurídico de la reforma del 26 de abril de 2021 del artículo 97 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, donde se analiza dicho artículo a la luz de los métodos de interpretación sistemáticos y lógicos. Es decir, la interpretación sistemática se realiza con el propósito de analizar este criterio en relación con el manejo que han tenido los suelos forestales en la actualidad y en comparación con las legislaciones en esta materia a lo largo de la historia en México.

Además, la interpretación lógica del criterio es debido a que, el contexto histórico influye en las normas jurídicas.

Asimismo, este artículo contempla un supuesto particular adicional que establece requisitos específicos donde se solicita el cambio de uso de suelo en terrenos forestales. De esta manera, con el propósito de realizar una interpretación sistemática del artículo objeto de este análisis y comprender el proceso de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se examinará dicho procedimiento con la intención de comprender cuáles son los requisitos para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales pueda otorgar la autorización correspondiente.

A su vez, como parte del método de interpretación lógica, se analizan los aspectos históricos por los cuales se derivó el procedimiento del cambio de uso de suelo de terrenos forestales para identificar si la reforma a este artículo versa sobre el propósito inicial del mismo. Además, se identifican los impactos derivados de la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, impactos que pueden ser tanto positivos como negativos ya que, en el contexto ambiental actual, se busca de alguna manera mitigar los efectos ambientales.

Por otro lado, debido a que este procedimiento requiere cierto tecnicismo, por medio del presente trabajo de investigación, se desarrollan las diversas interpretaciones que se han encontrado en torno a los términos utilizados sobre este tema para comprender de forma íntegra el procedimiento y los motivos que derivan a que se realice su reforma. La metodología desarrollada en este trabajo es cuantitativa, presenta estadísticas para comprender el contexto de los terrenos forestales y el manejo que han tenido en el transcurso de los años a nivel mundial y dentro del territorio nacional.

La importancia de comprender las reformas realizadas en materia forestal es que permiten estudiar la dirección por la cual se llevan a cabo las decisiones políticas que ocasionan diferentes impactos, siendo uno de estos los impactos ambientales. Es importante considerar que, al ser procedimientos técnicos, se debe tener una cierta diligencia para enunciar criterios sobre el cambio de uso de suelo forestal. Esto se debe a que con ellos se establecen las bases para identificar los terrenos forestales y el uso que tendrán en un futuro cuando se otorgue dicho cambio. Como en este caso se establecen nuevos criterios, estos no

son específicos para englobar una nueva obligación coherente con el sistema normativo en torno a los terrenos forestales ni a sus propósitos.

Por esta razón, en este documento adicionalmente se presenta una nueva propuesta que, teniendo en cuenta el análisis jurídico de la reforma del artículo 97 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, no descarta las intenciones y propósitos detrás de la reforma, sino que busca refinar los elementos para que se ajusten a los procedimientos y lineamientos jurídicos establecidos previamente. Dicha propuesta tiene el objetivo es precisar el uso del cambio de uso de suelo en terrenos forestales para adaptarlo a los propósitos originales de la reforma, teniendo en cuenta el contexto actual de los terrenos forestales en México.

Aunque existen otros procedimientos ambientales y forestales, por la presunta contradicción entre el procedimiento de cambio de uso de suelo en terrenos forestales en comparación con lo establecido en el artículo 97, implica que se cuestione si los legisladores tienen un entendimiento crítico sobre los procedimientos forestales y sus implicaciones. Por las consecuencias que tienen estas disposiciones, es necesario que se tenga un entendimiento crítico sobre los terrenos forestales y el manejo de estos para comprender los objetivos de los legisladores para atender realmente al problema presentado en cuestión.

De esta forma se pueden identificar que las necesidades ambientales actuales que han surgido, además de la urgencia y la necesidad de realizar medidas en torno a esto, se generan criterios para así integrar una solución rápida a un problema que pudiera tener un origen distinto al que en principio se piensa. Es por esto por lo que por medio del presente escrito y a través del objetivo principal, se desarrolla una técnica de análisis íntegro del procedimiento en el cual se evalúan los aspectos externos que afectan al ámbito jurídico en materia ambiental. Asimismo, se puede evidenciar de cómo es necesario comprender el procedimiento administrativo a realizar para así presentar una solución que atienda de raíz las necesidades básicas ambientales, en este caso en los terrenos forestales.

CAPÍTULO I

CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES

Es importante considerar que el tema forestal en México llega a representar un gran punto de discusión, esto debido a que, conforme a lo establecido en los *Principales indicadores del sector forestal en México*, página oficial de la Comisión Nacional Forestal (en lo sucesivo “CONAFOR”), México actualmente cuenta con 138.7 millones de hectáreas de superficie forestal¹. A nivel mundial, se puede apreciar que, de acuerdo con la CONAFOR, México es considerado uno de los 12 países megadiversos, con terrenos forestales habitando alrededor del 70% de la flora y fauna mundial. La mayor parte del territorio de México está cubierta por terreno forestal, abarcando un 70.6% del territorio nacional, esto resalta la importancia de los terrenos forestales dentro del país. Asimismo, al observar estas estadísticas, se puede apreciar que el tema forestal no es una situación que solo afecte a México, sino que también tiene un impacto significativo a nivel mundial en el hábitat de diversas especies de flora y fauna. De esta forma, el conocer la capacidad forestal en México abre el panorama para conocer en la situación en la que se encuentra el país.

Debido a la magnitud que representan los terrenos forestales en México, se deriva la necesidad de conocer qué tipo de acciones se realizan en México para llevar un control sobre los terrenos forestales y, de cierta forma, identificar las medidas que el país realiza para protegerlos. Es importante considerar que existen ordenamientos especiales en materia ambiental los cuales se encargan de identificar lo que es considerado como terreno forestal para así distinguir dichos terrenos en relación con la demás cubierta que se encuentre dentro del país, permitiendo establecer las disposiciones correspondientes a ellas.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en lo sucesivo “LGDFS”), es una ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “CPEUM”), la cual tiene observancia general sobre la totalidad del territorio nacional y tiene como objetivo regular el manejo íntegro y sustentable de los territorios

¹ Comisión Nacional Forestal. “*Principales indicadores del sector forestal en México*”. 2023. Disponible en línea: **Data Bosques** <<https://databosques.cnf.gob.mx/inicio/>> (Consulta: marzo 24, 2024)

forestales. De acuerdo con la jurisprudencia de la novena época en materia constitucional², al ser una ley reglamentaria de un artículo de la CPEUM, esta tiene la función de regular una materia determinada.

Siguiendo esa línea y debido a que la LGDFS surge de un artículo constitucional, es importante enfatizar que el 27 constitucional establece lo siguiente³:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]”

De esta forma, el artículo constitucional está haciendo una distinción sobre la propiedad de la Nación y la propiedad privada, estableciendo así desde un inicio qué atribuciones y consideraciones se deben de tomar sobre cada una de ellas. Por lo tanto, se puede decir que, por regla general, los terrenos forestales son considerados propiedad de la Nación, pero se pueden transmitir al dominio de los particulares, de tal manera que se considera propiedad privada.

El tercer párrafo del artículo 27 de la CPEUM menciona que la nación⁴, entendida como la autoridad estatal y federal, tiene el derecho y la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada para regular el beneficio social. Asimismo, establece que estas autoridades dictarán las medidas necesarias para la conservación y mejoramiento de la población y el equilibrio ecológico, mediante la imposición de reservas y determinación de los usos y destinos de las tierras, aguas y bosques. De esta forma, se anuncia por medio de este artículo que, si bien los terrenos forestales tienen la posibilidad de ser propiedad privada, tienen ciertas implicaciones y medidas necesarias sobre su uso y destino.

La LGDFS, al ser un ordenamiento destinado a la observancia, regulación y vigilancia de los terrenos forestales⁵, se apropia de las facultades concedidas por el artículo 27 constitucional para delimitar los usos y el manejo de los terrenos forestales que forman parte de la propiedad privada. En estos casos, se busca el aprovechamiento de dichos terrenos, pero

² **Facultad reglamentaria.** Sus límites. Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad. Pleno. Clave P./J. 30/2007. (SJF: 9a época, T.XXV, mayo 2007, p.1515). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172521> > Registro: 172521. (Consulta: marzo 24, 2024)

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (DOF febrero 05, 1917/ septiembre 30, 2024) (pp.34-35)

⁴ Loc.cit

⁵ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.** (DOF junio 05, 2018/ abril 01, 2024) (pp.1)

cuando el aprovechamiento requiere la remoción de la cubierta forestal, se implementan medidas para remover esta cubierta de manera que se minimice el impacto sobre el equilibrio ecológico. Por esta razón, la LGDFS contempla el Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales (en los sucesivos “CUSTF”), el cual es un procedimiento administrativo donde su propósito consiste en remover la cubierta forestal para destinar el terreno a actividades no forestales.

El análisis de los conceptos relacionados con este tema permite entender la sintonía entre los objetivos de la legislación ambiental y las disposiciones explícitas en la CPEUM, lo que a su vez facilita la comprensión de las normativas que regulan el procedimiento del CUSTF.

Por otra parte, es importante resaltar la diferencia entre la autorización para el CUSTF y las licencias de uso de suelo ya que, al tener nombres similares, puede existir la posibilidad de que éstas sean confundidas. Sin embargo, si bien ambas corresponden a procedimientos administrativos, la licencia de uso de suelo es otorgada por los municipios de las entidades federativas para destinar el uso del suelo determinado a un predio, ya sea habitacional, de servicios, industrial o comercial. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁶ faculta a los estados de la república para establecer los criterios correspondientes de los espacios públicos y crear instrumentos para gestionar el uso del territorio. Por lo tanto, el comprender que se tratan de procedimientos jurídicos distintos, hace que ambos conceptos puedan diferenciarse y separarse entre sí, para enfocarnos en el presente escrito en el CUSTF.

Con la finalidad de entender el CUSTF, es necesario conocer el propósito que persigue la LGDFS. De acuerdo con el primer artículo de esta ley, este ordenamiento tiene el propósito de “(...) *regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales(...)*”⁷, lo cual indica la importancia de esta ley para tener un control sobre los terrenos forestales en México. Así, mediante la LGDFS se puede tener en un mismo cuerpo normativo el tipo de manejo que requieren los terrenos forestales y la competencia que corresponden por la importancia que representan.

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ob.cit. (pp.28-29).

⁷ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Ob.cit. (pp.1-2)

Asimismo, la LGDFS contempla de forma supletoria y de forma general a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo “LFPA”)⁸. Asimismo, de forma exclusiva se utiliza de forma supletoria la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo sucesivo “LGEEPA”)⁹ y en los procedimientos del artículo 154 de la LGDFS¹⁰, el cual faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en lo sucesivo “SEMARNAT”) a prevenir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre terrenos forestales. De tal manera refleja la exclusividad que tienen los terrenos forestales a nivel jurídico donde sólo hay una legislación que limita la competencia de su regulación y vigilancia a nivel Federal. Además, la LGDFS no contempla algún otro ordenamiento supletorio para las demás disposiciones que no necesariamente consideren procedimientos.

En el artículo 7 de la LGDFS¹¹ se indican las definiciones que son parte de esta ley y demás disposiciones en materia forestal, por lo cual los conceptos que se mencionan en el presente análisis consideran las definiciones de dicho artículo. En primer lugar, en su artículo 7 fracción VI, se define el **CUSTF** como lo siguiente: “(...) *La remoción total o parcial de la vegetación forestal de los terrenos forestales arbolados o de otros terrenos forestales para destinarlos o inducirlos a actividades no forestales*”. Por lo cual, es importante considerar las definiciones que se establecen esta ley para comprender el contexto con el que se están creando las disposiciones establecidas en el mismo y comprender el marco jurídico.

Asimismo, define en la fracción LXIX al **suelo forestal**¹² como un cuerpo natural, caracterizado por la presencia de materiales orgánicos y minerales, siendo estos líquidos y gases, sobre la corteza terrestre. Se señala textualmente que el suelo debe soportar vida, refiriéndose así a la posibilidad de crear dentro del ecosistema fauna o flora. La fracción del artículo señala que debe de presentar “características” que se le hayan otorgado como tal a la vegetación forestal.

⁸ Ídem. (pp.6)

⁹ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**. (DOF enero 28, 1988/abril 01, 2024)

¹⁰ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**. Ob.cit. (pp.71)

¹¹ Ídem. (pp. 6)

¹² Ídem. (pp. 12)

Por otra parte, la fracción LXXI solo define al **terreno forestal**¹³ como aquel que está cubierto por vegetación forestal o que tiene vegetación secundaria nativa, que debe producir bienes y servicios forestales. Por esta razón, la fracción LXXXI del mencionado artículo define la vegetación secundaria nativa como la vegetación forestal que se desarrolla de manera natural a través de procesos de regeneración o recuperación, tras haber sido afectada previamente por un impacto natural. De este modo, la LGDFS pone énfasis en la vegetación que surge como resultado de la regeneración del terreno forestal, diferenciando claramente entre vegetación virgen y aquella que proviene de un proceso de regeneración natural.

Una de las características mencionadas en la definición de terreno forestal es que este debe generar bienes y servicios forestales. La fracción LXII define los servicios forestales¹⁴ como aquellas actividades realizadas sobre el ecosistema forestal con el fin de conservarlo, es decir que son acciones adicionales implementadas por particulares. Sin embargo, esta definición no coincide completamente con la noción de terreno forestal. Por otro lado, la fracción LXI define los servicios ambientales¹⁵ como los beneficios que el ecosistema forestal proporciona de manera natural, permitiendo la supervivencia del sistema ecológico. Es fundamental remarcar esta distinción, ya que ayuda a diferenciar entre los procesos naturales que el ecosistema genera por sí mismo y las acciones que son realizadas por un particular con el fin de proteger el terreno forestal.

Adicionalmente, se define en la fracción LXXX la **vegetación forestal** de la siguiente forma:

*“LXXX. Es el conjunto de plantas y hongos que crecen y se desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y convivencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales. [...]”*¹⁶

De esta, se destaca la importancia de resaltar las definiciones anteriormente señaladas en la LGDFS para identificar las características que diferencia un terreno forestal de otro tipo de terrenos. Esto debido a que, estas definiciones se complementan para resaltar la presencia del adjetivo de forestal, ya sea en los suelos, terrenos o vegetación.

¹³ Loc.cit.

¹⁴ Ídem. (pp.11)

¹⁵ Loc.cit.

¹⁶ Ídem. (pp.13)

Por otra parte, el artículo 10 fracción XXX de la LGDFS faculta a las autoridades federales para autorizar el CUSTF¹⁷, lo que permite observar cómo al ser una autorización emanada del 27 constitucional, busca que solo una autoridad federal sea la responsable de tomar decisiones sobre los terrenos forestales. Algo particular de este artículo, relacionado con el 27 constitucional, es que solo puede autorizarse por excepción, integrando en la LGDFS la importancia de este procedimiento, donde no es accesible para todas las personas adquirir la autorización para el CUSTF o que se vuelva un procedimiento ordinario.

Los ordenamientos encargados de establecer los criterios en torno al CUSTF son la LGDFS y el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en lo sucesivo el “Reglamento”)¹⁸. En ambos cuerpos normativos se resalta constantemente la palabra *por excepción* cuando se menciona la autorización para el CUSTF, resaltando así la magnitud de este procedimiento.

De esta forma, la LGDFS se enfoca a establecer las bases sobre qué es considerado como terreno forestal y sus características principales, así como también define las facultades que tiene la SEMARNAT para autorizar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley. La LGDFS establece las obligaciones de la SEMARNAT para otorgar la autorización del CUSTF, al igual que las obligaciones de las personas interesadas en obtenerla.

Por otro lado, el Reglamento se centra en establecer los requisitos necesarios para solicitar la autorización del CUSTF, desarrollando las obligaciones indicadas en la LGDFS y detallando las especificaciones que se deben cumplir. Además, establece las excepciones aplicables al solicitar dicha autorización¹⁹. A diferencia de la LGDFS, el Reglamento se enfoca en las consideraciones que la SEMARNAT debe tomar para aprobar o negar el CUSTF, las cuales se detallan en el apartado correspondiente al procedimiento. Asimismo, el Reglamento establece los plazos para que la autoridad emita una respuesta y describe el proceso que deben seguir las personas interesadas en obtener la autorización del CUSTF.

¹⁷ Ídem. (pp.15)

¹⁸ **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.** (DOF diciembre 09, 2020) (pp.1)

¹⁹ Loc.cit.

A. Contexto sobre el cambio de uso de suelo en terrenos forestales a través de las reformas a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

De acuerdo con lo establecido por García Máynez en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*²⁰, la interpretación de la ley es una forma en la que se puede observar la expresión que establece ese ordenamiento y la búsqueda del sentido de este. Por lo que, este autor indica que es necesario conocer la interpretación y los contextos en los que se encuentran los ordenamientos jurídicos para observar su comportamiento en la actualidad.

A su vez que por medio de este libro, según el análisis realizado por Edmundo Husserl, establece que para realizar una interpretación a la ley debe de considerarse 3 elementos: (i) la **expresión de la ley** en el aspecto físico, es decir la observancia del vocabulario de los términos utilizados; (ii) la **significación**, que se refiere al propósito que persigue dicha disposición para que haya sido integrada un ordenamiento jurídico; y (iii) el **objeto**, que a diferencia de la significación, se refiere a identificar sobre qué tema o situación se está realizando el análisis²¹.

Lo anteriormente señalado es importante, debido a que comprender las bases de la interpretación jurídica genera que se tenga un mejor entendimiento sobre la necesidad de conocer el contexto histórico y legal de los terrenos forestales en México. Además, para emplear de forma correcta los métodos de interpretación, se tiene que extender el panorama de estudio para así contemplar los factores externos como una forma de influir en la toma de decisiones de crear nuevas legislaciones.

Parte del análisis del presente escrito, es observar los cambios que han existido en los ordenamientos jurídicos que contemplan los terrenos forestales, de esta forma se utiliza un método donde se observa dicha evolución, el cual es conocido como método de interpretación histórica. En relación con lo establecido por Anchondo Paredes²², la interpretación histórica es aquella que estudia el contexto que influye directamente con la razón por la cual fue creada

²⁰ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 65a ed. México, Porrúa, 1940/2019, p.320

²¹ Ídem, p.319

²² Loc.cit.

una norma. Por medio de este método se pueden observar los diferentes cambios que se han realizado en las legislaciones en materia forestal para analizar el procedimiento de CUSTF.

Es crucial tener en cuenta el contexto histórico para comprender el procedimiento del CUSTF y la importancia de su incorporación en la legislación forestal de México. Esto se debe a que establece los fundamentos desde los cuales surgió este procedimiento. Al comprender el contexto histórico, podemos entender el verdadero propósito por el cual se crearon los diversos criterios para delimitar el CUSTF y la necesidad de considerarlo como un procedimiento donde se otorga una autorización de forma excepcional.

Para observar los cambios que han surgido en los ordenamientos que consideran a los terrenos forestales en México, se toma a consideración un escrito realizado por el Doctor Miguel Caballero Deloya, quien es investigador del Instituto Nacional de investigaciones Forestales (en los sucesivo “INIF”). En su escrito, el Dr. Caballero señala que las características de los terrenos forestales han requerido una regulación jurídica, ya que el ecosistema forestal ofrece diversas materias primas y productos de interés para la población, lo que justifica la necesidad de su regulación²³.

Por su parte, el Dr. Caballero indica que la historia del derecho de los terrenos forestales en México deriva desde la época colonial, donde las Leyes Indias regulaban la explotación de los bosques, permitiendo que solamente se puedan cortar las ramas de los árboles sin remover el mismo²⁴. Esto se debía a que la mera utilidad de las ramas era cubrir el suministro de leña. Asimismo, el Dr. Caballero establece que el uso de recursos forestales fue evolucionando hasta que, en 1518 en la Ley 12 título XVII de la Recopilación, se empezaron a tomar consideraciones adicionales, como verificar la prudencia de la tala, dependiendo de la duración y firmeza de los árboles.

En relación con este antecedente, puede observarse que la importancia de comprender el trasfondo histórico de este tema permite identificar cómo los primeros ordenamientos en torno a los terrenos forestales se enfocaban en protegerlos para garantizar la obtención sostenible de los recursos que generaban. Además, se observa que desde el principio se

²³ Caballero Deloya, Miguel. “**Metamorfosis de la política forestal mexicana contemporánea y su impacto en el sector forestal**”. Julio, 2022. Disponible en línea: Revista Mexicana de Ciencias Forestales. Vol. 13, 2022 < <https://doi.org/10.29298/rmcf.v13i73.1249> > (Consulta: abril 27, 2024)

²⁴ Loc.cit.

establecieron limitaciones sobre cuándo y cómo era posible aprovechar dichos recursos. Esto demuestra que, desde sus inicios, los ordenamientos jurídicos han buscado preservar los terrenos forestales, al mismo tiempo que intentan minimizar el impacto en los ecosistemas forestales al realizar cambios en dichos terrenos.

Después de la entrada en vigor de la CPEUM de 1917, han existido 6 leyes forestales en México. La primera fue la Ley Forestal de 1926, promulgada el 5 de abril de 1926 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo “DOF”) el 24 de abril de 1926²⁵. Este caso fue particular ya que, para su emisión, el 25 de diciembre de 1925 se concedieron al Ejecutivo Federal facultades para legislar sobre terrenos forestales. Como resultado, después de 4 meses de haberse otorgado dichas facultades, se promulgó la primera Ley Forestal. El propósito que tenía esta primera Ley Forestal era regular la conservación y restauración de los terrenos forestales, además de aprovechar la vegetación que este proveía²⁶. Si bien las intenciones de la creación de esta primera Ley Forestal iban encaminadas a propósitos de conservación, la realidad es que la mayoría de estos no se cumplieron porque no existían las condiciones apropiadas para garantizarlos.

Posterior a su creación, se presentaron diversas modificaciones en el periodo de 1933 a 1939, siendo la reforma de 1939 la más controversial. En esta reforma se regulaban las reservas forestales para que estas no pudieran enajenarse y fueran imprescriptibles. En ese periodo, la Secretaría de Agricultura y Fomento se encargaba de ejecutar acciones de cumplimiento y vigilancia, autorizadas por el Ejecutivo Federal, para supervisar los terrenos forestales. En ese contexto, los estados y municipios principalmente fungían como colaboradores encargados de hacer cumplir las disposiciones establecidas en la Ley Forestal.

Si bien la primera Ley Forestal de 1926 estableció los fundamentos de la legislación forestal en México, no fue hasta el 31 de diciembre de 1942 cuando esta fue abrogada para dar paso a una nueva Ley Forestal que entraría en vigor en 1943²⁷. Esta nueva legislación, impulsada por una iniciativa de ley presentada por Manuel Ávila Camacho, buscaba establecer disposiciones más amplias para regular, proteger, restaurar y fomentar la

²⁵ **Ley Forestal. (México).** Promulgada 06 de enero de 1926. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1926.pdf> > (Consulta: marzo 27, 2024)

²⁶ Caballero Deloya, Miguel. Ob.cit.

²⁷ **Ley Forestal. (México).** Promulgada 1943. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1943.pdf> > (Consulta: marzo 27, 2024)

conservación y el aprovechamiento de la vegetación forestal. Conforme a lo señalado por el Dr. Caballero²⁸, en esta nueva ley se fomentaba el aprovechamiento de los bosques para la industrialización y la innovación, donde se crearon *Unidades Forestales de Explotación Industrial* que eran consideradas como unidades de utilidad pública. Además, cuando se intentaban aprovechar los terrenos forestales para fines comerciales, sólo podrían considerarse los terrenos ejidales y comunales cuando existiera un consenso de la mayoría de los ejidatarios y comuneros en otorgar las tierras ejidales para estos fines. De la misma forma, en la Ley Forestal de 1943 la Secretaría de Agricultura y Fomento era la autoridad federal encargada de los terrenos forestales en México²⁹.

Parte del crecimiento de la Ley Forestal de 1943 fue debido a un crecimiento continuo de la cosecha maderable, relacionado con la accesibilidad de la Ley Forestal para adquirir materia prima de los terrenos forestales. A pesar de ello, se empezaron a decretar vedas forestales, de los terrenos que no habían sido concesionados. Es importante destacar que las vedas³⁰ son períodos durante los cuales se prohíbe la captura de especies, en este caso en los terrenos forestales. Esta medida se implementa con el objetivo de proteger los periodos de reproducción de las especies, garantizando así su crecimiento y conservación.

Se podría considerar que la Ley Forestal de 1943 no fue del todo un éxito debido a que el Congreso Federal presentó el 24 de diciembre en 1947 una iniciativa de Ley Forestal, aprobada el 10 de enero de 1948. Esta nueva Ley Forestal buscaba proteger los terrenos forestales contra las erosiones del suelo forestal y decreta como utilidad pública la conservación de los terrenos forestales³¹. Una similitud con la ley anterior es que estableció la posibilidad de construir unidades industriales de producción forestal con el fin de utilizar los terrenos forestales para abastecerse de materias primas para la industria.

Adicional a lo señalado, en la Ley Forestal de 1948³² se autoriza al Gobierno Federal para concesionar la explotación y aprovechamiento de los terrenos forestales únicamente a

²⁸ Caballero Deloya, Miguel. Ob.cit.

²⁹ **Ley Forestal. (México).** Promulgada 1943. Ob.cit.

³⁰ Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. “¿Por qué se establecen las vedas?”. Abril 06, 2020. Disponible en línea: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural <<https://www.gob.mx/agricultura/articulos/por-que-se-establecen-las-vedas?idiom=es#:~:text=Las%20vedas%20que%20son%20los,permitir%20su%20reproducci%C3%B3n%20y%20subsistencia>> (Consulta: marzo 27, 2024)

³¹ Vázquez Alfaro, José Luis. **Panorama del derecho mexicano. Derecho forestal.** México, UNAM. 1997. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10842>> (Consulta: marzo 27, 2024)

³² **Ley Forestal. (México).** Promulgada 1948. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible <<https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1948.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024)

personas de nacionalidad mexicana, así como también se permitió enajenar los terrenos para fines ganaderos. La autoridad federal encargada de los terrenos forestales era la Secretaría de Agricultura y Ganadería³³ que trabajaba en conjunto con el Consejo Nacional Forestal para establecer los criterios que regulan los terrenos forestales.

Es importante considerar que en la Ley Forestal de 1948 surgieron 2 figuras³⁴, que continúan siendo vigentes. La primera fue la necesidad de incorporar a un **supervisor técnico forestal sustentable** que esté registrado como profesional en materia forestal. Actualmente existen los prestadores de servicios forestales que deben de estar inscritos en el Registro Forestal Nacional (en lo sucesivo “Registro”) para proporcionar sus servicios y que se consideren válidos ante la SEMARNAT. La segunda fue crear **consejos locales** en cada Estado como auxiliares, que participaban en conjunto con la federación para tomar decisiones sobre los terrenos forestales. Actualmente existen los Consejos Estatales Forestales que toman decisiones en torno si se autoriza o no el CUSTF, que vienen ejerciendo las mismas facultades que se contemplaron en esta ley.

Posteriormente, el 16 de enero de 1960, se publicó la Ley Forestal de 1960³⁵, abrogando la Ley Forestal de 1948. Aunque esta nueva ley continuó promoviendo el aprovechamiento forestal y mantuvo la restricción de acceso a los recursos de los terrenos forestales exclusivamente para personas mexicanas, ya fuera con fines agrícolas o comerciales, se destacó por introducir en su artículo 87 una disposición similar a la actual autorización para el CUSTF. Dicha disposición establecía que la transmisión de materias primas provenientes de terrenos forestales requería el consentimiento previo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Asimismo, la Ley Forestal de 1960 incluía en su Título Quinto, denominado “*De los aprovechamientos forestales*”³⁶, la posibilidad de explotar los recursos forestales y las materias primas que estos proporcionan, tanto para fines domésticos como comerciales. En los artículos correspondientes a este título, se detallan las medidas y condiciones bajo las

³³ Vázquez Alfaro, José Luis. Ob.cit

³⁴ Ley Forestal. (México). Promulgada 1948. Ob.cit.

³⁵ Ley Forestal. (México). Promulgada 1960. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible <<https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1960.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024).

³⁶ Loc.cit.

cuales se podía obtener dicha materia prima, siempre dentro de los límites establecidos por la propia ley.

La siguiente Ley Forestal sería publicada el 30 de mayo de 1986³⁷, la cual empieza a tener una mayor similitud con la LGDFS actual. Desde el artículo 1 se aprecia esta similitud debido a que, por primera vez, se menciona que la Ley Forestal es una ley reglamentaria que surge del artículo 27 constitucional. Asimismo, establece las bases distinguiendo entre los terrenos forestales que son parte de la nación y los que son parte de la propiedad privada. Además, en esta ley se regula el *beneficio social*³⁸ el cual se define como el aprovechamiento de elementos naturales para distribuir equitativamente la riqueza proveniente de los terrenos forestales a la población.

En la Ley Forestal de 1986 se crearon los servicios técnicos forestales realizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos establecidos en el artículo 60, los cuales tenían el objetivo de verificar regularmente la explotación de los recursos en las regiones forestales para garantizar un manejo responsable de los mismos para el aprovechamiento de los particulares.

La Ley Forestal de 1986 otorgaba facultades a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para intervenir en los terrenos forestales, definidos únicamente como el territorio nacional ocupado por bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas³⁹. Es relevante considerar esto ya que, comparado con los criterios de la LGDFS, las autoridades federales responsables de autorizar el CUSTF son ahora la SEMARNAT y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (en lo sucesivo la “ASEA”). Lo anterior mencionado representa una distinción en los sectores a los que pertenecen cada autoridad, implicando esta combinación de dos áreas diferentes, que de cierta manera están relacionadas con las necesidades de recursos derivados de los terrenos forestales.

Es interesante ver la evolución de las leyes forestales que han estado antes de la LGDFS, donde se va priorizando la protección de los recursos que proveen los terrenos

³⁷ **Ley Forestal. (México).** Promulgada 30 de mayo de 1986. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4795460&fecha=30/05/1986&cod_diario=206428> (Consulta: marzo 27, 2024)

³⁸ Vázquez Alfaro, José Luis. Ob.cit

³⁹ **Ley Forestal. (México).** Promulgada 30 de mayo de 1986. Ob.cit.

forestales, así como el ecosistema. Aunque en ninguno de los ordenamientos anteriormente señalados habla de un cambio de uso de suelo en terrenos forestales, es evidente ver cómo se buscaba que no hubiera una transformación total de terrenos forestales, mediante la mera regulación en procesos de abastecimiento de las materias primas que provenían de estos terrenos.

Así, se priorizaba la transportación y adquisición de la materia prima para controlar la cantidad y la forma en que se extraen del terreno forestal, delimitando la facultad a cada una de las secretarías indicadas en las Leyes Forestales para autorizar el uso y la transportación de estas materias primas. De esta forma, restringía a la competencia federal lo relacionado a los terrenos forestales en México, siendo los estados de la república auxiliares a cumplir con los ordenamientos vigentes de esta materia.

Por otra parte, después de haber sido publicada la Ley Forestal de 1986, en el año 1988 se promulgó la actual LGEEPA⁴⁰, la cual es considerada como una de las leyes generales en materia ambiental más relevantes. A pesar de haber sido reformada varias veces, se consideraron los mismos criterios que se realizaron en esa época, estableciendo en ella las bases para lo que sería el proceso de autorización del CUSTF. De esta forma, la Ley Forestal de 1986 genera que inicie una época donde se consideran a los terrenos forestales como parte del comercio.

El 22 de diciembre de 1992 se presentó una nueva Ley Forestal que contemplaba en su artículo 5 fracción VI la facultad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para autorizar el CUSTF⁴¹. Esta es la primera vez en la que por medio de una ley forestal se llega a mencionar el CUSTF, implicando un cambio radical a las legislaciones presentadas anteriormente en materia forestal ya que, si bien no se precisa el procedimiento o sobre estas autorizaciones, indica un parámetro donde empieza un nuevo procedimiento en la legislación forestal de México.

Aunque no tuvo una regulación precisa o específica como ahora, en la Ley Forestal de 1992 se incorporó la autorización del CUSTF en el título segundo denominado “*De la*

⁴⁰ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.** (DOF junio 05, 2018/ abril 01, 2024).

⁴¹ **Ley Forestal.** (México). Promulgada 22 de diciembre de 1992. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4705370&fecha=22/12/1992&cod_diario=202780> (Consulta: marzo 27, 2024).

administración y manejo de los recursos forestales”⁴², y dentro del capítulo segundo, denominado “*Del aprovechamiento de los recursos forestales y la forestación y reforestación*”. De esta forma cierra este capítulo con el artículo 19, el cual se establece lo siguiente:

“Artículo 19. *La Secretaría sólo podrá autorizar, **por excepción** y con base en **estudios técnicos justificativos** y, en su caso, previa opinión del Consejo regional de que se trate el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, atendiendo las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica emita la Secretaría de Desarrollo Social, **siempre que el nuevo uso no comprometa la biodiversidad y contribuya a evitar la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua y la disminución de su captación.**”*⁴³

A comparación con la actual LGDFS, el CUSTF se enfoca en establecer un criterio específico sobre no comprometer a la biodiversidad. Es decir que, al momento de autorizarse, no afecte a otros terrenos forestales y a sus ecosistemas, al igual que contempla a la erosión de los suelos como un criterio determinante para identificar si se otorga o niega dicha autorización. Una similitud con la LGDFS, es que incluye a los estudios técnicos justificativos (en lo sucesivo el “ETJ”), atendiendo así a los estudios que buscan justificar el por qué debería otorgarse la autorización del CUSTF.

Para comprender mejor el contexto de la promulgación de la Ley Forestal en 1992, hay que recordar que como resultado de la Revolución Mexicana en el periodo de 1917 a 1992 se inició un proceso de reparto de tierras a la cual se le asignaba territorio a los campesinos, adquiriendo así el nombre de ejidos y comunidades agrarias. Mediante estos ejidos, el suelo se gestionaba de forma autónoma, lo que les confería ciertas características tanto de bienes privados como de bienes comunes⁴⁴. Sin embargo, se prohibía específicamente la venta y renta de los terrenos ejidales y comunales agrarios.

En 1992 se reformó el artículo 27 de la CPEUM, que permitió a los ejidatarios y comuneros dividir total o parcialmente las tierras para convertirlas en propiedad privada, adquiriendo el dominio pleno de estas. En consecuencia, de esta reforma se crea la Ley Forestal, ya que la mayoría de las tierras que conformaban los ejidos se conformaba por casi un 85% de terrenos forestales, abriendo así la posibilidad de privatizar y utilizar los terrenos

⁴² Loc.cit.

⁴³ Loc.cit.

⁴⁴ Beraud-Macías, Vianney; Sosa-Ramírez, Joaquín; Maya-Delgado, Yolanda; Ortega-Rubio, Alfredo. “La Reforma Agraria y los cambios de uso del suelo ejidal en Aguascalientes, 1983-2013”. Septiembre, 2018. Disponible en línea: **Agricultura, sociedad y desarrollo**. Vol.15, 2018 < https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722018000300443> (Consulta: marzo 24, 2024)

forestales para el desarrollo industrial y comercial⁴⁵. Por lo tanto, la Ley Forestal de 1992, al verse fuertemente influida por la Reforma Agraria, empieza a crear incentivos para que se pudiera capitalizar el sector forestal para así terminar con el reparto agrario y crear alternativas, como lo es el proceso del CUSTF.

Así como a su vez, como parte de las acciones encaminadas al desarrollo de los terrenos forestales para beneficio colectivo, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se constituyó el Programa Forestal de Suelos de 1955-2000, que permitía aumentar la participación forestal para aprovechar los recursos naturales. En este programa se implementaron 2 líneas de acción⁴⁶: (i) fomentar las plantaciones forestales comerciales, y (ii) diseñar instrumentos con apoyos financieros y fiscales para promover inversiones en terrenos forestales productivos. Esto llevó a la creación de subsidios, por primera vez destinados a respaldar la inversión en el sector forestal. Se establecieron programas de apoyo económico, tales como el Programa de Desarrollo Forestal, el Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales, el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales y el Programa Nacional de Reforestación, entre otros⁴⁷.

Por otra parte, no fue hasta el 21 de febrero de 1994⁴⁸ cuando se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley Forestal de 1992, el cual contenía entre otros, la definición de cambio de uso de suelo. En el artículo 2 fracción VI se define por primera vez el CUSTF de la siguiente forma: “(...) *Remoción total o parcial de la vegetación de terrenos forestales, para destinarlos a actividades no forestales.*”⁴⁹

Se integró el CUSTF en el Reglamento de la Ley Forestal de 1994, en el título segundo denominado “*De la administración y manejo de los recursos forestales*”, así como dentro del capítulo primero denominado “*Del inventario forestal nacional y de la zonificación forestal*”. De esta forma, en el artículo 19 de este Reglamento, se menciona que la Secretaría solo puede autorizar por excepción el CUSTF, esto con base a los resultados presentados en los ETJs. Al igual que, considera que para autorizar dicho cambio no debe de comprometer a la biodiversidad y solicita como requisito adicional que el CUSTF debe de

⁴⁵ Loc.cit

⁴⁶ Caballero Deloya, Miguel. Ob.cit.

⁴⁷ Loc.cit.

⁴⁸ Loc.cit.

⁴⁹ Loc.cit.

contribuir para “evitar la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua y disminución en su captación”. De esta forma, basa en solo estos dos requisitos para otorgar la autorización, siendo estos la base de referencia para considerar el medio por cual la Secretaría en cuestión toma la decisión.

Después, el 25 de septiembre de 1998 se publicó un nuevo Reglamento de la Ley Forestal, el cual cambia el nombre del CUSTF, donde se denominó como “*cambio de utilización del terreno*”⁵⁰. Para efectos de la legislación forestal, correspondía al mismo procedimiento, entendiéndose así como utilizar el terreno forestal para realizar actividades diferentes a las que genera de forma natural. En este caso, se incorporó en el capítulo IV denominado con el mismo nombre, donde en dicho capítulo se incorporan los requisitos que deben de contener los ETJs, así como el contenido de la solicitud del CUSTF y la formalización de este procedimiento. Es importante considerar que, en este año, aún no se establecía un criterio que señale la compensación ambiental o los criterios para señalar cómo se determina el monto de esta compensación en caso de autorizarse el CUSTF.

En comparación con el reglamento anterior al Reglamento de la Ley Forestal de 1998, se incorporan los requisitos para autorizarse el CUSTF, entre ellos se encontraban los siguientes: (i) copia del registro de la propiedad del terreno, (ii) el programa de manejo forestal y, (iii) la manifestación de impacto ambiental. En base con los resultados y la documentación presentada, la autoridad determinaba si concedía o no la autorización de CUSTF.

Posterior a esto, el 25 de febrero de 2003 se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁵¹, donde empieza a existir un acercamiento más profundo al CUSTF. A comparación con las demás legislaciones previamente indicadas, esta es la primera ley forestal que cambia su nombre al vigente. Este cambio permite observar una evolución en la que no sólo se considera la ley para fines forestales, sino enfatizar la búsqueda del desarrollo sustentable de los terrenos forestales.

⁵⁰ **Reglamento de la Ley Forestal.** (México) Promulgada 25 de septiembre de 1998. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4893923&fecha=25/09/1998#gsc.tab=0> (Consulta: marzo 27, 2024).

⁵¹ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.** (México). Promulgada 25 de febrero de 2003. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs_2003/LGDFS_orig_25feb03.pdf> (Consulta: marzo 27, 2024)

En seguimiento con la LGDFS expedida en el 2003, se presenta el CUSTF con mayor profundidad y se toma con mayor frecuencia a consideración a lo largo de esta ley. Esto se convierte en algo evidente debido a que por primera vez en una legislación se define que es un CUSTF. En el artículo 7 fracción V de la LGDFS del 2003, se define al CUSTF como lo siguiente: “(...) *La remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales*”⁵².

Así como también establece en el artículo 12 fracción XXIX y artículo 16 fracción XX la facultad que tiene la federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en materia forestal, para autorizar por excepción el CUSTF y la vigilancia de este. En relación con la legislación actualmente vigente, el artículo 51 fracción II de LGDFS del 2003, indica la obligación de inscribir las autorizaciones del CUSTF para que estas sean públicas.

Igualmente, mediante la ley presentada en 2003 se presenta por primera vez un capítulo específico para el CUSTF, que está dentro del título quinto denominado “*De las medidas de conservación forestal*”⁵³. Este capítulo se compone de 2 artículos, el primero es el artículo 117, donde se establecen los requisitos y obligaciones para otorgar la autorización del CUSTF, y el artículo 118 donde establece la importancia de realizar un depósito por concepto de compensación ambiental para autorizar dicho cambio.

En relación con el artículo 117 de la LGDFS del 2003⁵⁴, se incorporan los principios considerados y establecidos en las legislaciones forestales anteriores, como la presentación de estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad y que esta autorización debe realizarse por excepción. En este caso se deben especificar los usos que se pretendan agregar al terreno forestal y menciona explícitamente que los usos propuestos tengan la finalidad de ser productivos a largo plazo, lo que puede relacionarse con las finalidades industriales y económicas por las que se generó este procedimiento.

Asimismo, en seguimiento con el artículo previamente mencionado establece que debe de existir una opinión técnica por los miembros del Consejo Estatal Forestal basada en

⁵² Loc.cit.

⁵³ Loc.cit.

⁵⁴ Loc.cit.

los estudios técnicos justificativos presentados. Además, establece la obligación para la persona solicitante de integrar un programa de rescate y reubicación de especies de la vegetación forestal junto con las acciones para adaptarlos al nuevo hábitat.

Una nueva especificación que en las demás leyes forestales anteriores no se habían considerado, es el requisito de no otorgar la autorización del CUSTF cuando haya sucedido un incendio. Aunque no especifica el motivo del incendio, se limita a establecer una nueva barrera para considerar los casos en que haya un detenimiento del terreno forestal antes de solicitar el CUSTF. Al igual que, este párrafo establece dos situaciones que deben de cumplirse para otorgar la autorización del CUSTF: (i) que hayan pasado 20 años y (ii) que se regenere el ecosistema. El hecho de que se haya integrado el “y” se interpreta que deben de cumplirse ambos supuestos para que sea otorgada dicha autorización.

En relación con la LGDFS 2003, se publicó el 21 de febrero de 2005 un nuevo Reglamento de la LGDFS, donde se incorporó el CUSTF en el título cuarto denominado “*De las medidas de conservación forestal*”, dentro del capítulo segundo denominado de la misma forma que el procedimiento. En comparación con el Reglamento anterior, este indicaba como requisitos los siguientes: (i) generales del solicitante, (ii) lugar y fecha de la solicitud, (iii) los datos del terreno forestal, (iv) la superficie en la cual se solicita el CUSTF, y (v) presentar el ETJ junto con la solicitud de dicha autorización.

A su vez, el artículo 121 del Reglamento de la LGDFS de 2005 establece los requisitos que debe de contener el ETJ, el cual es crucial para que se emita una resolución en torno a la autorización del CUSTF. Por medio del ETJ se considera la importancia de que la persona encargada de realizar este estudio esté inscrita en el Registro, ya que esto acredita que está capacitada para presentar dichos servicios.

En este Reglamento se consideran los parámetros que debe de observar la autoridad competente para autorizar o en su caso, negar el CUSTF. Al igual que, como parte de las obligaciones de la autoridad competente, se indican los criterios a evaluar para determinar el monto económico de la compensación ambiental los cuales son: (i) los costos para la restauración y mantenimiento de los terrenos forestales y (ii) el nivel de equivalencia entre la superficie del terreno forestal y los criterios técnicos evaluados en el ETJ.

Uno de los programas que surgieron en el marco de la LGDFS de 2003 fue el programa ProÁrbol⁵⁵, creado en 2006 durante el mandato de Felipe Calderón. El programa tuvo por objetivo establecer estrategias en beneficio del medio ambiente y los recursos naturales, concentrándose en la protección de las áreas forestales y otros ecosistemas del país. El programa dejó de implementarse con el término del sexenio de Felipe Calderón en el año 2012.

Posteriormente, con el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto en 2012, se presentó el programa de Estrategia Nacional de Incremento a la Producción Sustentable⁵⁶. Este programa tenía como meta aumentar la producción forestal, alcanzando una cifra anual de 11 millones de metros cúbicos de madera proveniente de los terrenos forestales para el final del sexenio. Así como en el año 2017 se registró una cosecha anual máxima de 9 millones de metros cúbicos.

Al identificar las legislaciones anteriores a la LGDFS vigente, es posible comprender el contexto histórico que ha moldeado la legislación forestal en México y los objetivos que ha perseguido a lo largo del tiempo para adaptarse a las situaciones ambientales, políticas, sociales y económicas. De esta manera, se entiende que el CUSTF fue concebido con el fin de tener un nuevo procedimiento por el cual se permita acceder a los recursos forestales con el menor impacto ambiental posible generado por las actividades que se desarrollen después de obtener la autorización del CUSTF.

En relación con esto, la LGDFS vigente se publicó el 5 de junio de 2018⁵⁷. Desde su promulgación, ha sido reformada cinco veces, mediante las cuales se han añadido criterios y se han especificado términos ya establecidos en la LGDFS. Actualmente, el CUSTF se encuentra en el Título Cuarto de la LGDFS, denominado “*De los procedimientos en materia forestal*”, en el Capítulo I, “*Disposiciones comunes a los procedimientos forestales*”, en la Sección Séptima. Es crucial tener en cuenta la ubicación del CUSTF en la LGDFS ya que, dependiendo de esta ubicación y clasificación de la autorización, se determinará cómo se abordará y tratará el procedimiento en cuestión. En este caso, al considerarse dentro de los

⁵⁵ Caballero Deloya, Miguel. Ob.cit.

⁵⁶ Loc.cit.

⁵⁷ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.1)

procedimientos en materia forestal, se aplica de forma supletoria a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Por su parte, se publicó el 09 de diciembre de 2020 el Reglamento que actualmente se encuentra vigente⁵⁸, donde el mismo se llegaron a incorporar los criterios que se tomaban en consideración para llevar a cabo el procedimiento del CUSTF. De esta forma, se pueden observar en el Reglamento las diferentes obligaciones, tanto como para la persona solicitante de la autorización, así como de la SEMARNAT para completar dicho procedimiento.

Posteriormente, la sección séptima de la LGDFS vigente, ha sido objeto de reformas en diferentes momentos, siendo el primero de ellos el 26 de abril de 2021, cuando se reformaron el primer y quinto párrafo del artículo 93, el artículo 97 y el segundo párrafo del artículo 99. Después, el 11 de abril de 2022, se reformó el tercer párrafo del artículo 93, siendo parte de las reformas recientes de la LGDFS.

i. Exposición de motivos de la expedición de la actual Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Al momento que fue realizada la LGDFS, por medio de la exposición de motivos⁵⁹ podemos identificar el contexto en el que se encontraba México en ese momento, así como de las dificultades por las que llegaba a pasar el país para considerar pertinente realizar una nueva ley en materia forestal. De esta forma se puede analizar mediante la exposición de motivos los objetivos que se tenían en mente para atender las necesidades ambientales, políticas, económicas y sociales.

La cámara de diputados realizó la exposición de motivos de la actual LGDFS, siendo esta la cámara de origen, dónde en el 20 de septiembre del 2016, se presentaron los motivos para abrogar la LGDFS del 2003. Esta iniciativa fue presentada por la diputada Alma Lucía

⁵⁸ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.1)

⁵⁹ Exposición de motivos. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Cámara de origen: Diputados. Ciudad de México, 20 de septiembre de 2016. Iniciativa: Diputada Alma Lucía Arsaluz Alonso. Disponible en línea: < <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGSm3dwt5uMb4rHaVmk7zfNJ55XFMc7T3rzXX1pfANYCxFuTVYCT7Hf/mJyRmRig==>> (Consulta: octubre 03, 2024)

Arzaluz Alonso⁶⁰, la cual era integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México por el periodo del 2015 al 2018.

De esta manera, resulta evidente que la iniciativa presentada por la diputada en cuestión proviene de un partido político que ejerce una influencia significativa en la formulación de una nueva ley relacionada con los terrenos forestales. Así como también se puede inferir que la propuesta de la nueva ley forestal no solo consideraba la evolución de este ordenamiento, sino que también contaba con carga política.

Inicialmente, la exposición de motivos sitúa el contexto de México en el año 2016, destacando su pertenencia a los 17 países catalogados como megadiversos, donde se concentra el 70% de las especies terrestres⁶¹. Pese a ser uno de los países con mayor biodiversidad, se observa una tendencia en declive con el tiempo, lo que advierte la urgencia de establecer nuevos criterios para conservar y proteger la biodiversidad en el país.

Por medio de la exposición de motivos identifica como **objetivo central** del país que se utilicen los recursos forestales teniendo un control íntegro⁶² de estos para evitar riesgos en los bienes y servicios provenientes en los terrenos forestales. El 71.2 % del territorio nacional está compuesto por vegetación forestal, lo que equivale a 138.4 millones de hectáreas, es por esto por lo que se considera prioridad el crear un nuevo ordenamiento que atienda a las necesidades de estos terrenos.

Además, la LGDFS actual reconoce la necesidad de tener en cuenta los aspectos sociales y económicos asociados a los terrenos forestales. Esto se debe a que los sectores forestales autorizados suelen estar vinculados con niveles significativos de marginación y pobreza. Por lo que la mayoría de las personas que habitan en estos terrenos forestales adquieren sus necesidades básicas con los recursos proporcionados por dichos terrenos.

Si bien las personas que habitan en los terrenos forestales se abastecen de las materias primas y recursos adquiridos, la realidad es que muchas veces no llegan a ser suficientes, y al ser personas consideradas dentro de los mayores niveles de rezago, se complica el acceso de los servicios básicos. Es por este motivo que se establece en la LGDFS la importancia de

⁶⁰ **Sistema de Información Legislativa.** Perfil/Actividad Legislativa. Diputada Alma Lucía Arzaluz Alonso. Disponible en línea: sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9219772 (Consulta: marzo 27, 2024)

⁶¹ **Exposición de motivos. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.** Ob.cit.

⁶² Loc.cit.

mejorar la calidad de vida a través de la contribución a las personas habitantes en los terrenos forestales mediante la creación de alternativas que logren proveer los servicios básicos⁶³.

De la misma forma, la exposición de motivos menciona que la nueva LGDFS considera la importancia de establecer criterios en torno los núcleos agrarios, donde para el 2016 se había identificado que el 45% de la superficie forestal del país era parte de ejidos y comunidades, equivalentes a 62.6 millones de hectáreas de terreno forestal⁶⁴. En consecuencia, su objetivo es utilizar este marco normativo para promover el aprovechamiento de los terrenos forestales como una actividad económica central, que permita tanto el abastecimiento de materias primas para el consumo local en núcleos agrarios, como su comercialización a nivel, contribuyendo así al desarrollo de la economía del país.

Es importante resaltar que para la promulgación de la actual LGDFS se consideraron temas de relevancia para establecer los criterios en materia forestal, los cuales son los siguientes: (i) conservación de terrenos forestales, (ii) desarrollo económico y social, y (iii) el cambio climático. De este modo, la LGDFS busca coordinarse con la Ley General de Cambio Climático, así como la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental para ser parte de este conjunto de ordenamientos que buscan atender a estas necesidades. Así se actualiza el marco normativo para presentar una nueva propuesta con un nuevo ordenamiento basado en investigaciones científicas que reafirman la necesidad de establecer trámites y procedimientos adecuados para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Por otra parte, en la exposición de motivos se presentaron diversas problemáticas que se encontraron en la LGDFS del 2003. De esta forma se lograría atender las necesidades que se encontraban y afectaban los propósitos buscados originalmente por esta ley. Parte de los problemas identificados fueron el incremento de los cambios de uso de suelo de forma clandestina, el incremento de los incendios forestales, la falta de inspección y vigilancia de los terrenos forestales, las dificultades de comercializar los productos provenientes del ecosistema forestal, el marco regulatorio complejo, la falta de investigación, incertidumbre jurídica, entre otros⁶⁵.

⁶³ Loc.cit.

⁶⁴ Loc.cit.

⁶⁵ Loc.cit.

En relación con las problemáticas identificadas se puede observar una línea de afectaciones que se representan de la siguiente forma. En principio hay una ley en materia forestal la cual se hizo con falta de investigación, ocasionando que se vuelva un ordenamiento complejo. Al ser este un ordenamiento complejo, hay mucha incertidumbre jurídica porque no se establecen de forma precisa las acciones que deben de realizarse en torno a los terrenos forestales. Derivado de ello, se generan problemáticas que transgreden a las leyes forestales, como lo son los cambios de uso de suelo en forma clandestina y el incremento de los incendios forestales debido a que hay pocas medidas de vigilancia inspección sobre estos terrenos.

De manera gradual, surgieron diversas problemáticas que contribuyeron al deterioro de los terrenos forestales. El aumento de las talas clandestinas, la extracción descontrolada de recursos naturales, la creciente actividad de minería a cielo abierto, el incremento de plagas forestales y la adopción de prácticas de manejo inadecuadas fueron algunas de las causas principales⁶⁶. Estas acciones no solo afectaron negativamente los ecosistemas forestales, sino que también tuvieron un impacto significativo en las oportunidades económicas asociadas. A medida que los ecosistemas se deterioraban, se reducían las posibilidades económicas derivadas de los productos y servicios forestales, lo que complicaba aún más la situación.

Se reconoció la importancia de contar con personal capacitado para vigilar, autorizar y manejar terrenos forestales, con la finalidad de evaluar adecuadamente su estado actual. Asimismo, se comprendió la necesidad de contar con profesionales especializados en la conservación y protección de los recursos forestales, cuyos servicios contribuyan a fortalecer las medidas de conservación y evitar un deterioro mayor de los ecosistemas forestales.

La exposición de motivos concluye resaltando los aspectos más relevantes establecidos en la ley. En cuanto al procedimiento del CUSTF, destaca que la LGDFS faculta a la Comisión Nacional Forestal a otorgar autorizaciones, mientras prevé actualizar los procedimientos forestales y presentar solicitudes electrónicamente⁶⁷. Esta evolución del

⁶⁶ Loc.cit.

⁶⁷ Loc.cit.

procedimiento del CUSTF pretende adaptarse de esta forma al contexto social, político y ambiental de México.

B. Procedimiento de autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales

Es fundamental considerar el proceso de autorización para el CUSTF, ya que entender este procedimiento y los pasos necesarios para obtener dicha autorización nos permite identificar su excepcionalidad. El procedimiento ayuda a conocer las implicaciones legales del otorgamiento de dicha autorización y a comprender la finalidad de este. Dado que se trata de un procedimiento que se autoriza de forma excepcional, conocer su proceso permite analizar los requisitos necesarios e identificar los distintos enfoques con los que se establecen dichos requisitos.

La legislación en materia no solo comprende el procedimiento de la obtención de la autorización del CUSTF, sino también las demás regulaciones que influyen al procedimiento. De esta forma, al analizar los requisitos y la evolución que ha llegado a tener dicha autorización, forma una pieza especial en el análisis de estas disposiciones, que influyen en dicha autorización.

Existen dos autoridades quienes pueden otorgar, por excepción, la autorización del CUSTF los cuales son: SEMARNAT y ASEA. Por medio del artículo 93 de la LGDFS⁶⁸, se faculta a la SEMARNAT a realizar esta autorización considerando la opinión técnica del Consejo Estatal Forestal y los estudios técnicos justificativos, que son parte de los requisitos para otorgarla. El Reglamento faculta a la ASEA de autorizar el CUSTF cuando se solicite con el objetivo de realizar construcciones para instalar o realizar proyectos del sector de hidrocarburos⁶⁹. Si bien el presente escrito no tiene enfoque al sector de hidrocarburos, es importante considerar como por la materia se integra una nueva autoridad la cual está encargada de autorizar el CUSTF, pero limitando sus facultades a dicho sector.

El Reglamento establece en su artículo 139⁷⁰ que al momento de solicitar la autorización del CUSTF se debe presentar una solicitud conteniendo los siguientes criterios:

⁶⁸ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.52).

⁶⁹ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 56).

⁷⁰ Ídem. (pp. 55)

(i) el nombre o en su caso la denominación social para identificar al solicitante, (ii) el lugar y fecha de la solicitud, (iii) los datos de la ubicación del predio y (iv) la superficie y tipo de vegetación del predio por el cual solicita el CUSTF. Por medio de la solicitud se debe de anexar los documentos necesarios para acreditar la personalidad, la propiedad de los terrenos y el ETJ. En caso de terrenos ejidales, debe presentarse el acta de asamblea del acuerdo sobre el terreno ejidal. Por su parte, el Gobierno de México, facilita el acceso a la solicitud por medio de una página de internet en la cual se encuentra la documentación y los requisitos para presentar el CUSTF.

El ETJ, la LGDFS y su Reglamento establecen los criterios que la SEMARNAT debe analizar para determinar si otorga o niega la autorización del CUSTF. El ETJ es un documento que presenta los resultados de diversos métodos técnicos utilizados para evaluar el terreno, considerando su ubicación y las posibles afectaciones que la autorización podría causar, tomando en cuenta los motivos por los cuales se solicita.

Por desgracia, no hay mucha información al respecto debido a que todo se limita a lo que se establece en la LGDFS y el Reglamento. De esta forma y de la mano con el propósito inicial del presente, el estudio va encaminado a la idea de que el procedimiento del CUSTF no genera una afectación negativa en sí mismo, sino que las consecuencias y los impactos ambientales que pueden generar están contemplados en el procedimiento y por esto que repetidamente señalan que es un procedimiento donde la autorización se concede sólo *por excepción*.

El artículo 141 del Reglamento⁷¹ establece cual debe de ser el contenido del ETJ, siendo estos los siguientes: (i) descripción de los usos que se quieren dar, (ii) ubicación y superficie del terreno, (iii) descripción de los elementos físicos de la cuenca hidrográfica, (iv) descripción de las condiciones del área, (v) análisis comparativo de la flora y fauna, (vi) análisis comparativo de la tasa de erosión de los suelos, (vii) estimación de volumen de las materias primas forestales, (viii) plazo y programación para el CUSTF, (ix) propuesta de programa de rescate y reubicación de especies de flora y fauna, (x) medidas de mitigación y remediación, (xi) servicios ambientales que serán afectados, (xii) análisis de biodiversidad de los ecosistemas, y (xiii) datos de inscripción del Registro del prestador de servicios

⁷¹ Ídem. (pp. 56-57)

forestales. Aunque el artículo incluye dos últimas fracciones que hacen referencia a la aplicación de los criterios establecidos en los ordenamientos ambientales sobre los terrenos forestales y al cumplimiento de los requisitos de otras disposiciones jurídicas, estas no forman parte del ETJ, sino que constituyen obligaciones que deben cumplirse al contar con un terreno forestal.

El Reglamento considera en el artículo 141 de la fracción XIII⁷² a los prestadores de servicios forestales, ya que por el tecnicismo que requiere el ETJ, además de lo restrictivo que es la Nación al otorgar el CUSTF, es necesario que un prestador de servicios forestales esté registrado como tal. Por su parte, el artículo 156 del Reglamento⁷³ establece el proceso para que una persona moral o física se registre como prestador de servicios forestales, acreditando su personalidad, presentando una cédula profesional que acredite haber realizado una profesión en ciencias forestales y una constancia emitida por una institución certificadora que demuestre la posesión de una capacidad técnica para prestar los servicios. Así como también, para reafirmar el dominio que se solicita en el área, uno de los requisitos es demostrar que ha tenido experiencia en actividades del sector forestal de por lo menos 2 años.

Para distinguir el CUSTF de otros procedimientos administrativos, es importante tener en cuenta que, en materia ambiental, cuando un procedimiento implica una modificación al ecosistema, el pago correspondiente se denomina **compensación ambiental**. En cambio, en los procedimientos administrativos ordinarios, se utiliza el término pago de derechos para referirse al monto económico que se paga a la autoridad administrativa para llevar a cabo el trámite.

La LGDFS en el artículo 7 fracción XII⁷⁴ define a la compensación ambiental como las obras, actividades y mantenimiento para restaurar los suelos de los ecosistemas forestales deteriorados, derivados por el cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Por lo tanto, si bien esta fracción se refiere a las acciones como tal realizadas a favor de los terrenos forestales afectados, es necesario considerar que en este caso no se le puede denominar pago de derechos debido a que el CUSTF genera un deterioro al suelo forestal, por lo que este

⁷² Loc.cit.

⁷³ Ídem. (pp. 62)

⁷⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.7).

monto económico se daría con la intención de indemnizar a la nación por los daños generados al ecosistema.

La importancia de conocer sobre la naturaleza de la compensación ambiental deriva a que se genere un mayor entendimiento sobre cómo se diferencia este procedimiento en relación con otros procedimientos administrativos. De esta manera, el pago realizado a la autoridad que otorga la autorización es una contribución destinada a promover acciones de conservación en los terrenos forestales y compensar, en cierta medida, los daños ocasionados como resultado del CUSTF. Asimismo, dentro de la naturaleza excepcional del procedimiento, el reconocimiento del pago como una forma de compensación y la comprensión del manejo que establece la LGDFS al respecto, significa un punto de partida para evidenciar que existen medidas directamente vinculadas a los impactos ambientales generados por el CUSTF y que buscan abordar adecuadamente dichos impactos.

Previo a realizarse la compensación ambiental, la SEMARNAT, o en su caso la ASEA, debe recibir en sus instalaciones la solicitud y los documentos adjuntos para revisarlos y determinar el monto de la compensación ambiental. En el artículo 143 del Reglamento⁷⁵ indica que, después de haber sido entregada la documentación, la SEMARNAT puede prevenir una sola vez al solicitante dentro los 15 días hábiles siguientes a la presentación de la información. Por lo tanto, la persona solicitante debe de presentar la información o documentación faltante dentro de 15 días hábiles siguientes desde que surta efectos la notificación de la prevención. En caso de que no se llegue a presentar la documentación solicitada, se desechará el trámite.

El artículo anteriormente mencionado en su fracción III⁷⁶ señala la relevancia del Consejo Estatal Forestal, dictaminando que es la autoridad encargada de recibir el ETJ para posteriormente emitir una opinión técnica en los 10 días hábiles siguientes a su recepción. La finalidad de esta parte del procedimiento es que el Consejo Estatal Forestal sea parte de la toma la decisión para autorizar o negar el CUSTF. Si el Consejo Estatal Forestal no emite opiniones u objeciones al respecto se considera que no se opone a otorgar el uso del CUSTF.

⁷⁵ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 58).

⁷⁶ Loc.cit.

Para efectos del presente, se utilizará como referencia la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León (en lo sucesivo “LDFSNL”)⁷⁷, esto con la finalidad de identificar cómo está conformado el Consejo Estatal Forestal y la función que ejecutan al momento de dar una opinión técnica. El artículo 21 fracción IV faculta al Consejo Estatal Forestal de emitir una opinión sobre la autorización de un CUSTF.

A su vez, el artículo 20 de la LDFSNL⁷⁸ establece que el Consejo Estatal Forestal está compuesto por varios sectores, entre ellos, el técnico, social industrial, no gubernamental, académico, del Gobierno Estatal, del Gobierno Federal, del sector comercio y profesional. Cada sector lo forman personal especializado en cada área indicada para desarrollar una mejor opinión en cada caso correspondiente. Al igual que, el artículo 22 de la LDFSNL indica que quienes son miembros permanentes del Consejo Estatal Forestal son el Presidente, quien funge como Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, y el Secretario Técnico, quien funge como el representante de la Comisión Nacional Forestal del Estado. Aunque el Consejo puede integrarse o cambiar en otros estados de la república, no son cambios sustanciales, por lo que esta ley se considera como referencia para indicar las funciones principales del Consejo Estatal Forestal y los sectores que pueden encontrarse dentro de él.

En caso de presentarse la información y documentación completa a la autoridad correspondiente, y el Consejo Estatal Forestal no objetó, el procedimiento continúa notificando a la persona solicitante que se realizará una visita técnica del área. Por medio de la visita técnica se levantará un acta circunstanciada donde se observará y compararán los datos presentados en la solicitud y la información establecida en el ETJ para verificar su concordancia. Esta visita técnica se realizará a los 5 días hábiles siguientes a que se notifique a la persona solicitante.

Después de realizar la visita técnica y se haya evaluado el terreno forestal, la SEMARNAT determinará el monto de compensación ambiental, el cual será notificado a los solicitantes en los 15 días hábiles siguientes a la visita técnica. Si no se presenta algún monto de compensación ambiental ante la persona solicitante, se entenderá que la solicitud ha sido

⁷⁷ Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León. (P.O. febrero 07, 2009/ octubre 11, 2023.

⁷⁸ Loc.cit.

negada, esto debido a que se considera que ya se evaluó previamente la información indicada en la solicitud. En caso de actualizarse este supuesto, la SEMARNAT deberá informar a la persona solicitante que no reúne los requisitos necesarios fundamentando y motivando su decisión.

Los criterios que debe de seguir la SEMARNAT para determinar la compensación ambiental se establecen en el artículo 152 del Reglamento⁷⁹, donde se establece que el monto depende de 2 cuestiones: (i) los costos para la reforestación o restauración y en su caso el mantenimiento, y (ii) el nivel de equivalencia entre la compensación ambiental y la unidad de superficie dependiendo de la importancia de las características que tiene el ecosistema de donde se otorgará el CUSTF. Los montos de la compensación ambiental se actualizan y se publican en el DOF anualmente.

La intención de la compensación ambiental es obtener recursos para destinarlos a realizar acciones que se harán en torno a la protección y la restauración de terrenos forestales. El artículo 153⁸⁰ del Reglamento menciona que los recursos obtenidos por la compensación ambiental se destinan a la protección de los recursos forestales. De acuerdo con la LGDFS, en el artículo 7 fracción XLVII, definen a los recursos forestales⁸¹ a toda vegetación, servicios, productos y residuos que forman parte de los ecosistemas forestales, así como los suelos.

Según el artículo 144 del Reglamento⁸², si la parte solicitante recibe el monto por la compensación ambiental, deberá realizar el pago en los 30 días hábiles posteriores a la notificación. Una vez se haya realizado el depósito, la persona solicitante presentará mediante copia simple el comprobante de pago, para que la SEMARNAT emita la autorización del CUSTF.

La LGDFS indica en el artículo 42 fracción III⁸³ la obligación de la SEMARNAT de inscribir en el Registro la autorización al CUSTF. Además, el artículo 18⁸⁴ del Reglamento establece esta obligación para la SEMARNAT y el procedimiento a seguir para el registro de

⁷⁹ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 60).

⁸⁰ Ídem. (pp.61)

⁸¹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 10).

⁸² Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 59).

⁸³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 37).

⁸⁴ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp. 13).

dicha autorización. Asimismo, el artículo 20 del Reglamento establece que la SEMARNAT debe realizar de oficio las inscripciones en el Registro. En otras palabras, en caso de que no se solicite el registro de la autorización en el Registro, la SEMARNAT deberá realizar la inscripción de todas formas. A su vez el artículo 21 del Reglamento señala que debe de inscribirse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la autorización del CUSTF⁸⁵.

Continuando con el proceso, una vez otorgada la autorización para el CUSTF existen obligaciones posteriores a la persona solicitante. El artículo 49, fracción I del Reglamento⁸⁶ establece como una de las obligaciones la presentación de un aviso en el cual se informe sobre el inicio de las acciones relacionadas con la ejecución del CUSTF. Este aviso debe presentarse dentro de los 30 días hábiles posteriores al inicio de dicha ejecución, de acuerdo con los plazos y la programación indicados en el ETJ adjunto a la solicitud presentada. Asimismo, señala en el mismo artículo fracción II que dentro de los 30 días hábiles posteriores a concluir con el CUSFT, debe de presentarse un informe que contenga que se ejecutó y desarrolló dicho cambio conforme a lo previsto en el ETJ. Es importante resaltar que en el artículo 150 del Reglamento⁸⁷ indica que, si no se efectúan los CUSTF en el plazo autorizado, caducará la autorización para la persona solicitante.

A través del proceso del CUSTF, que es contemplado tanto en la LGDFS como en el Reglamento, se evidencia cómo esta autorización se concede de manera extraordinaria debido a la potencial afectación a los terrenos forestales en México. Debido a que dicho procedimiento resulta en una remoción sustancial del ecosistema forestal, se establecen varios parámetros de evaluación, ya que no solo se basa en la evaluación de la SEMARNAT, sino también en la opinión del Consejo Estatal Forestal, para determinar la magnitud de las consecuencias que podría generar la autorización del CUSTF a nivel local y nacional. Es importante destacar que, aunque se sigue un procedimiento para la concesión, también se han integrado disposiciones adicionales. Esto se debe a que, en el contexto actual de los terrenos forestales en México, estas áreas han disminuido significativamente, por lo que se busca evitar la remoción excesiva de los terrenos forestales y así evitar un mayor impacto en el ecosistema.

⁸⁵ Loc.cit.

⁸⁶ Ídem. (pp.22).

⁸⁷ Ídem. (pp.60).

CAPÍTULO II

REMOCIÓN GRADUAL DE LA VEGETACIÓN FORESTAL DE MÉXICO

El análisis que se realiza a las disposiciones que consideran a los terrenos forestales, debe de llevar consigo la necesidad de identificar la cantidad de terrenos forestales reconocidos en México en comparación a las estadísticas a nivel mundial, para diferenciar si las características que reconoce México son similares o distintas a la percepción mundial de los terrenos forestales. Conocer las estadísticas que establecen y clasifican dichos terrenos deriva a que, cuando se establezca qué es considerado terreno forestal, se lleguen a crear disposiciones jurídicas para regularlos.

Tomando en consideración que más de la mitad del país está compuesta por terrenos forestales, es responsabilidad de los legisladores de crear disposiciones que atiendan el contexto de cómo ha ido evolucionando y cambiando la cantidad de hectáreas por año derivada de un procedimiento de CUSTF. Por su parte, Santiago Nino en su libro *“Introducción al Análisis del Derecho”* realiza el planteamiento del concepto del realismo jurídico⁸⁸, el cual define como una corriente de pensamiento jurídico en la cual se considera escéptica a las normas jurídicas. Esta línea de pensamiento indica que no siempre la ley es suficiente para atender a las problemáticas que se presentan en el contexto actual y debe considerarse la realidad actual para que el derecho evolucione a la vez que evolucionan los demás factores, como lo es el social y en este caso, ambiental.

En consideración con lo anterior, es importante identificar como se han estado reconociendo los terrenos forestales en México y cómo la cantidad de terrenos forestales ha estado disminuyendo para comprender así el contexto ambiental que se ha estado viviendo en el país. A su vez que, el conocer la perspectiva mundial y nacional de cómo han cambiado los terrenos forestales y la influencia que ha causado esto, muestra la percepción que se tiene sobre los terrenos forestales que influye a que se reformen las disposiciones que los consideren para así atender, de alguna manera, las necesidades para evitar un problema mayor. De esta forma se busca que, por medio de cifras oficiales, se identifiquen las

⁸⁸ Santiago Nino, Carlos. *Introducción al análisis del Derecho*. 5ª ed. España, Ariel Derecho. 1983/2018. p.45

condiciones en las que se encuentran los terrenos forestales en México y qué consideraciones se han tomado para determinar el destino que han estado teniendo en los últimos años que hace que influya en la toma de decisiones respecto a la legislación en torno a los mismos.

Con la finalidad de identificar como se ha estado presentando la remoción de la vegetación forestal a través de los años, se toman a consideración las cifras y estadísticas presentadas en la “*Evaluación de los recursos forestales*”⁸⁹ realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en lo sucesivo “FAO”), que expone un estudio presentado a nivel mundial donde se comparan a los diversos países para identificar a los terrenos forestales y sus condiciones. A su vez, se consideran los “*Datos de Uso de Suelo y Vegetación*” presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en lo sucesivo “INEGI”) y las estadísticas presentadas por la CONAFOR⁹⁰, para de esta forma conocer la perspectiva y el análisis a nivel nacional sobre los cambios que ha habido en los terrenos forestales.

La FAO, la cual es conocida de esa forma por sus siglas en inglés “*Food and Agriculture Organization of the United Nations*”, es una agencia que nació en la Ciudad de Quebec en Canadá, donde de acuerdo con lo establecido en la página oficial de la agencia, nace como un organismo especializado de las Organizaciones de las Naciones Unidas (en lo sucesivo “ONU”), con el objetivo de regular los alimentos y garantizar su acceso de una forma segura y suficiente⁹¹. De esta forma, es importante considerar a la FAO porque es de las agencias a nivel mundial que se encarga de identificar los terrenos forestales y las condiciones en las que estos se encuentran.

Conforme a lo establecido en la “*Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020-Principales resultados*” presentado por la FAO⁹², indica que 4,060 millones de hectáreas son correspondientes al área total de bosques, lo que equivale al 31% de la superficie total de la tierra y que, desde 1990 hasta el año 2020, ha habido una considerable pérdida neta de bosques causada por la deforestación. La FAO define la deforestación como

⁸⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Evaluación de los recursos forestales mundiales: Principales Resultados**. Disponible en línea: FAO <<https://doi.org/10.4060/ca9825es>> (Consulta: abril 23, 2024)

⁹⁰ Comisión Nacional Forestal. “*Principales indicadores del sector forestal en México*”. 2023. Disponible en línea: **Data Bosques** <<https://databosques.cnf.gob.mx/inicio/>> (Consulta: marzo 24, 2024)

⁹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Acerca de la FAO**. Disponible en línea: FAO <<https://www.fao.org/about/about-fao/es/>> (Consulta: Consulta: abril 23, 2024)

⁹² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Evaluación de los recursos forestales mundiales: Principales Resultados**. Disponible en línea: FAO <<https://doi.org/10.4060/ca9825es>> (Consulta: abril 23, 2024)

el proceso de conversión del suelo de bosques a cualquier otro uso, ya sea causado por el ser humano o por sí mismo. Por lo cual, la FAO considera que los cambios a los terrenos forestales no siempre son ocasionados, sino que hay de por medio la posibilidad de que este cambio ocurriera de forma natural.

Por otra parte, es relevante considerar, para este análisis que la FAO indica que, aunque el 73% de los terrenos forestales son públicos, ha reconocido un incremento desde 1990 en la consideración de los terrenos forestales como propiedad privada⁹³. Asimismo, señala que los países de América del Norte, considerando así a México parte de estas estadísticas, como de los países que tiene la mayor proporción de terrenos forestales como propiedad privada. Debido a que, se requiere que los terrenos forestales formen parte de la propiedad privada para realizar este procedimiento de obtener la autorización del CUSTF, es relevante observar que a nivel mundial se reconoce la magnitud de los terrenos forestales en propiedad privada.

El principal factor de la pérdida neta de bosques son los incendios, donde en 2015 la FAO reportó la pérdida de 98 millones de hectáreas por incendios. Asimismo, según el informe, se identificaron factores adicionales además de los incendios, que contribuyeron a esta pérdida neta, ya que aproximadamente 40 millones de hectáreas de terrenos forestales fueron afectadas debido a insectos, enfermedades y/o fenómenos meteorológicos extremos.

Por su parte, la FAO también realizó un “*Informe principal*” sobre la evaluación del año 2020⁹⁴, por medio del cual establece las estadísticas de extensión de bosques y su evolución del año 1990 al año 2020, donde son considerados de forma similar las características que describen a los terrenos forestales en la legislación mexicana. En dicho informe se señala que México en 1990 tenía 70,592,000 hectáreas considerada como área de bosque y para el año 2020 se indica que hay 65,692,000 hectáreas de bosques.

Estas cifras presentadas por la FAO consideran un punto de partida muy importante, ya que representan la visión que se tienen sobre los terrenos forestales a nivel mundial y reconocen que estos han ido disminuyendo con el paso del tiempo. Asimismo, contempla una

⁹³ Loc.cit

⁹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Evaluación de los recursos forestales mundiales: Informe Principal**. Disponible en línea: FAO <<https://doi.org/10.4060/ca9825es>> (Consulta: abril 23, 2024)

pérdida de terreno forestal considerable para México, siendo este uno de los países donde la mayor parte de su territorio está compuesto por terrenos forestales.

Conforme a lo establecido en la página oficial de la CONAFOR⁹⁵, se puede identificar la información cartográfica y estadística de los terrenos forestales, así como también la planeación y el desarrollo forestal que estos tienen. Por medio de este, establecen que para su estudio se realiza un muestreo sistemático de todo el territorio mexicano, estableciendo así las estadísticas generales del país y los datos específicos de cada estado de la república.

De acuerdo con los datos del uso de suelo y vegetación del INEGI del año 2021⁹⁶, se establece los porcentajes por los cuales está constituido la superficie forestal en México donde se clasifica de la siguiente manera: 40.5% pertenece a los matorrales, el 25.1% a bosques, 21.9% a selvas, 11.4% a otros terrenos que tienen características forestales y que no integran necesariamente los anteriormente señalados.

En consideración a lo que se ha señalado, la CONAFOR indica que, de los terrenos forestales, 11.87 millones de personas habitan dentro de estos terrenos siendo este el equivalente de 9.3% de la población total en México⁹⁷. De estos terrenos habitados, 3.6 millones de personas son considerados como pueblos indígenas los cuales llegan a ocupar 70.6 millones de hectáreas de superficie de terreno forestal. Es importante considerar que estas estadísticas no solo indican los aspectos ambientales sino también los aspectos sociales, lo cual es algo que busca resaltar la CONAFOR. Además, al tratarse de comunidades y pueblos indígenas, se contemplan las consecuencias que pudieran generarse derivadas de la afectación a los terrenos forestales, ya que traería consigo una afectación a las comunidades indígenas, es por esto que la CONAFOR busca crear una mayor protección tanto al terreno forestal como al preservar estas comunidades.

La CONAFOR observa los aspectos económicos de los terrenos forestales donde se considera la producción forestal maderable y no maderable para el aprovechamiento de los recursos que proveen los terrenos forestales. De acuerdo con las estadísticas señaladas por la CONAFOR en el año 2021⁹⁸, la producción forestal maderable ascendió a 9.3 millones de

⁹⁵ Comisión Nacional Forestal. Ob. cit.

⁹⁶ Loc.cit.

⁹⁷ Loc.cit.

⁹⁸ Loc.cit.

m³ de la madera en rollo, donde para esto se utilizaron 8.1 millones de m³ de bosque nativo y 1.2 millones de m³ de plantaciones comerciales. Es decir que, para la producción forestal maderable se sigue considerando en mayor medida al bosque nativo que a las plantaciones comerciales, lo cual implica que continúa incrementando la deforestación de los terrenos forestales ya existentes.

Por otra parte, el reporte de “*Balanza Comercial de Mercancías de México*” presentado por el INEGI en el 2022 indica que hubo un déficit en relación con el saldo de balanza comercial de los productos forestales del 27% en comparación con el 2021⁹⁹. Este dato es importante debido a que la CONAFOR considera que, si bien se ha incrementado la producción maderable, los niveles de producción se mantienen por debajo del aprovechamiento de los recursos forestales. Aunque se esté utilizando el terreno forestal para fines comerciales, no genera la expectativa comercial inicial.

Asimismo, y en seguimiento con el tema sobre la producción maderable, la CONAFOR establece que en el año 2017 se había utilizado 9,012,035 m³ y para el año 2021 se utilizaron 9,346,374 m³, lo cual indica un incremento en la producción maderable. En comparación a esto, hubo un incremento en la producción no maderable, donde la CONAFOR señala que en el 2017 se utilizaron 19,672 toneladas mientras que para el 2021 se utilizaron 396,660 toneladas¹⁰⁰.

Si bien es mayor el número de volumen utilizado en la producción maderable, es importante considerar que hubo un incremento en la producción no maderable, lo cual indica que existieron otros factores aparte del proveerse de los recursos como la madera para utilizar los terrenos forestales para fines comerciales. Es relevante considerar que si ha habido un cambio en los ordenamientos sobre el procedimiento de CUSTF existe la posibilidad de que estos hayan sido influenciados por las estadísticas que señalan que hubo un incremento considerable del uso de terrenos forestales para la producción no maderable.

En relación con lo anteriormente señalado, la CONAFOR establece que desde el 2001 hasta el año 2022, ha habido una deforestación bruta de 208,746 hectáreas, donde define a la deforestación brutal como la pérdida permanente de la cobertura forestal para destinarla a un

⁹⁹ Loc.cit

¹⁰⁰ Loc.cit.

uso distinto al forestal considerando como los principales a la agricultura, la ganadería, los desarrollos inmobiliarios y demás infraestructuras. Asimismo, menciona y reconoce que la problemática principal es la deforestación, ya que consideran que se ponen el riesgo el bienestar social por encima de los motivos personales o económicos por los que realizan estas acciones.

Si bien, la CONAFOR no especifica si la problemática de la deforestación se refiera a la que se hace de forma ilegal o la deforestación realizada por CUSTF, abre la posibilidad de interpretar estas problemáticas como generales. Es decir que, se puede interpretar que, no importa si las deforestaciones fueron realizadas a través de un procedimiento respaldado, ordenamiento o por mano propia, sino que el desmantelamiento de la vegetación forestal genera un impacto ambiental y que de todas formas esta causa afectaciones, no sólo al ambiente sino a la salud de las personas.

Además, la CONAFOR establece que hay 2 problemáticas, las más relevantes para conocer los factores por los que deterioran o dañan la cobertura forestal: los incendios y las plagas o enfermedades¹⁰¹. Por medio de su reporte, reconoce que los incendios son una de las problemáticas más preocupantes sobre los terrenos forestales debido a que cada vez va incrementando la frecuencia y la intensidad de los incendios, que muchos de estos son debidos al cambio climático y a las omisiones de las personas sobre las acciones preventivas, es decir que ha habido una negligencia de por medio.

Al igual que, presenta en sus estadísticas los incendios forestales que se han presentado desde 1970 hasta 2023, siendo así un promedio de 7,080 incendios por año, los cuales llegaron a afectar 293,994 hectáreas por año. Indica que los años más críticos de incendios fueron en 1998, 2011 y el 2023, siendo este último el que mayor superficie quemada ha tenido en el año. Así como demuestra que los incendios en los últimos 5 años han sido por las siguientes causas: 31% por actividades ilícitas, 22% para las actividades agrícolas y el 47% aún siguen siendo desconocidas¹⁰².

Por su parte, la FAO igualmente reconoce que una de las formas con las cuales llegan a deteriorarse los terrenos forestales es por medio de los incendios, donde menciona que

¹⁰¹ Loc.cit.

¹⁰² Loc.cit.

cuando este ha sido provocado es debido a que las personas han utilizado el fuego como un instrumento de mantenimiento para controlar el hábitat de diferentes terrenos forestales y sus etapas de regeneración. Sin embargo, indica que los incendios forestales más desastrosos llegan a causarse por condiciones extremas de calor las cuales, por las altas temperaturas y la baja de humedad, intensifica las probabilidades de que estos mismos se han afectados por un incendio.

Conforme a lo establecido por la FAO, la superficie quemada no siempre representa una pérdida del terreno forestal, lo cual es importante considerar, debido a que actualmente en México en el artículo 122 Bis de la LGDFS¹⁰³ se indica que a pesar de que un terreno forestal haya sido incendiado es considerado todavía como un terreno forestal. Al igual que la FAO, en su evaluación del 2020, indica que en la mayoría de los incendios forestales pudieron ser controlados y que, en términos generales, la mayoría de los incendios forestales pueden controlarse. Solamente en casos extremos se llegan a superar los límites y llegan a ser incontenibles.

Una similitud con la LGDFS es que la FAO considera a los terrenos forestal como tal a pesar de haber sufrido algún incendio, viéndose de esta forma reflejada la necesidad de preservar la denominación de los terrenos forestales para reconocer su existencia.

Por otra parte, la CONAFOR establece como segunda problemática las plagas y enfermedades, donde del 2001 al 2021 se han registrado unas 77,219 hectáreas afectadas de promedio al año. Alguna de las plagas que señalan que llegan a afectar los terrenos forestales son las siguientes: plantas parásitas, insectos descortezadores, insectos defoliadores, enfermedades (la cual no llega a establecer un concepto específico de las mismas para considerarlas como tal), los insectos barrenadores y cualquier otra plaga¹⁰⁴. El estado más afectado por este problema es Oaxaca donde 12,475 hectáreas son afectadas por año.

De la misma forma la FAO considera a los insectos como una problemática principal de la afectación a los terrenos forestales, donde menciona que el 52% de los terrenos forestales en el 2015 fueron afectados por insectos, donde uno de los países más afectados fue América del Norte y central con 20.4 millones de hectáreas afectadas por esta situación,

¹⁰³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.58).

¹⁰⁴ Comisión Nacional Forestal. Ob. cit.

siendo México considerado dentro de estas estadísticas. A comparación de la CONAFOR, no establece en específico a que quiere referirse con insectos que afectan a los terrenos forestales, pero en relación con lo anteriormente señalado podemos ver que pueden existir plagas o enfermedades que afectan directamente a los terrenos forestales y que causan un deterioro por sí mismo sin la necesidad de haber sido intencionados estas afectaciones.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

En fecha del 26 de abril de 2021 fue la tercera reforma realizada a la LGDFS, en ella se reforman el artículo 18 primer párrafo, artículo 20 fracción XXXVIII, artículo 24 párrafos del primero al tercero, artículo 93 primer párrafo, así como se reforman los artículos 97 y 99. A su vez, se adiciona un cuarto párrafo tanto en el artículo 24 como en el artículo 93 de dicha ley.

En las secciones en las que se reformaron los artículos 18, 20 y 24 van dirigidas a otorgar facultades adicionales a la Comisión Nacional Forestal y la creación de la Junta de Gobierno como órgano de máxima autoridad de este. Por su parte, las reformas de los artículos 93, 97 y 99 van dirigidas al CUSTF, que establecen requisitos para que la SEMARNAT autorice dicho procedimiento.

La sección séptima de la LGDFS denominada “*Del Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales*” inicia con el artículo 93, donde se define y menciona en qué consiste el procedimiento de CUSTF. Al comparar el texto original del artículo 93, se puede identificar que, por medio de esta reforma se agrega el apartado de “(...) *la capacidad de almacenamiento de carbono*”¹⁰⁵. Este apartado se añade como parte de los objetivos para apoyar a mitigar los daños ocasionados por el carbono al llevar acciones en torno al CUSTF. Si bien la LGDFS, por medio de la exposición de motivos se señala la importancia de considerar el cambio climático, se puede apreciar como parte de las intenciones que surgieron en un principio se siguen manifestando en sus reformas.

Por otra parte, el artículo 99 de la LGDFS en su texto original mencionaba que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no otorgarán incentivos u apoyos a las actividades *agropecuarias*. Sin embargo, el artículo trasciende en el sentido de que en la reforma del 2021 se engloban a todas las entidades federativas, municipios y las instancias que sean parte del gobierno federal para resaltar que estas

¹⁰⁵ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (pp.52).

tampoco deben de otorgar apoyos o incentivos. Además, como parte de la reforma, a este artículo se modifica la referencia a actividades agropecuarias para establecer explícitamente que estos incentivos no deben existir en las actividades forestales.

Aunque las reformas anteriores parecieran ser que no generan un cambio sustancial a al procedimiento en sí, afectan indirectamente con el deber ser del procedimiento y el propósito de este. Por su parte, la reforma del artículo 97 de la LGDFS¹⁰⁶ establece un cambio que afecta significativamente al procedimiento del CUSTF. Además, el artículo en cuestión llega a presentar unas inexactitudes, ya que al momento de interpretarse de forma sistemática y lógica se pueden encontrar diversas ambigüedades entorno al mismo.

A. Interpretación en el Derecho Ambiental

De acuerdo con García Máynez,¹⁰⁷ la interpretación de la ley es buscar el sentido que está expresa, esto por medio de observar el panorama general que llega a englobar la misma ley. Este ejercicio de interpretar la ley inicia desde el momento que se observan las palabras en su individualidad como aquellos signos que tienen el objetivo de llegar a expresar en su conjunto un propósito. Es por esto por lo que al observar este artículo es necesario identificar todo el contexto histórico que hay detrás de la reforma, las razones por las cual motivaron este cambio y las consecuencias que quisieron ganarse con dicho cambio. Si bien, no hubo un cambio que en principio a la vista pudiera verse significativo la realidad es que, así como lo expresó Máynez, las palabras empleadas le dieron un sentido diferente al artículo para atender a nuevos propósitos.

Asimismo, Máynez señala que los casos en donde la expresión y el texto de la ley llega a considerarse incompleto u oscuro, no basta únicamente con estudiar las palabras en su individualidad, sino que es necesario realizar una interpretación lógica la cual él define como el uso de medios auxiliares para descubrir el espíritu de la ley¹⁰⁸. Esto no limita al uso de la intención del legislador como punto de partida para la interpretación de una ley, ya que

¹⁰⁶ Ídem. (pp.53)

¹⁰⁷ García Máynez. Ob.cit. 320

¹⁰⁸ Loc.cit

la exposición de motivos y los trabajos preparatorios para realizar esta ley son parte de aquellos medios auxiliares que fungen como una percepción sobre su aplicación. En este punto busca enfatizar que cuando la exposición de motivos o los trabajos preparatorios no se encuentran o no llegan a ser suficientes, la doctrina llega a ser una fuente de interpretación sobre la ley, así como el análisis histórico que lo rodea y el uso de la costumbre.

A su vez, la CPEUM se pronuncia sobre la interpretación en el artículo 14¹⁰⁹ donde señala el concepto de la interpretación jurídica en su cuarto párrafo, indicando un orden para interpretar, en el cual primero se menciona que el texto debe ser comprendido conforme a la letra y posteriormente a la interpretación jurídica. Si bien esto no se expresa textualmente en el párrafo, se complementa con lo que menciona Máynez, donde indica que primero se busca atender al sentido de las palabras que nos está transmitiendo este artículo y cuando éste no llega a ser lo suficientemente es cuando se ven la necesidad de interpretar al artículo para aplicar el derecho.

Por su parte, debido a que estamos observando un ordenamiento de la materia ambiental se debe de considerar el artículo 4 párrafo quinto de la CPEUM el cual establece el derecho constitucional a tener “*un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar*”. Además, este párrafo otorga al Estado la responsabilidad de garantizar dicho derecho. El texto concluye de manera contundente, al establecer que quienes causen daños o deterioro al medio ambiente asumirán una responsabilidad, conocida como responsabilidad ambiental. Cabe destacar que este párrafo fue añadido a la CPEUM en 1999 y reformado en febrero de 2012.

Estos puntos son muy importantes a considerar porque para entender un artículo hay que entender la materia donde al tener un derecho al medio ambiente sano como un derecho constitucional, genera este reconocimiento que atrae la atención necesaria para que pueda observarse y generar medidas específicas que atiendan a este asunto. Es por esto por lo que al comprender la esencia del derecho ambiental y sus principios se pueda interpretar de una forma más completa un procedimiento administrativo como lo es el CUSTF.

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (pp.20).

La importancia de que se haya reconocido constitucionalmente este derecho puede observarse en la tesis aislada de la décima época¹¹⁰ por medio de la cual se menciona que se reformó el artículo 4 de la CPEUM debido a que buscaba resaltar la importancia de la responsabilidad que se debe tener sobre el medio ambiente. De esta forma comprendían no sólo al Estado como ente responsable sino también a toda persona que genera un daño al medio ambiente. Asimismo, esta tesis menciona que la responsabilidad ambiental es de rango constitucional¹¹¹, lo que la distingue completamente de las responsabilidades penal, civil y administrativa. De esta forma, se establece un régimen especial de responsabilidad ambiental basado en los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en los sucesivos la “Declaración”).

Por lo tanto, se observa que la materia ambiental no es un tema que concierne únicamente a México como Estado, sino que existen declaraciones universales como lo es la Declaración que se encuentra vigente desde 1992, que procuran realizar estos acuerdos internacionales para proteger la integridad del medio ambiente y que de esta forma puedan atenderse los intereses de todos. En esta declaración se presentaron 27 principios los cuales tuvieron el objetivo de darle enfoque a la importancia al medio ambiente y a la responsabilidad que tienen los estados sobre el mismo.

Además, el hecho de que en las tesis se llega a mencionar esta Declaración resalta la importancia que tiene México como Estado en el ámbito internacional para realizar acciones en torno al medio ambiente. Al igual que, buscan enfatizar el compromiso que tiene México sobre los ordenamientos y acuerdos internacionales en materia ambiental, considerando así los principios que se presentaron en la declaración no solo como recomendaciones sino incorporándolos al derecho.

Es por esto que, al señalar como un derecho constitucional el tener como ciudadanos un medio ambiente sano y el garantizar este derecho, se busca atender aquel de forma específica este compromiso que tiene México como país para realizar acciones en torno a

¹¹⁰ **Responsabilidad ambiental. Está sujeta a un régimen de especialidad regulatoria en que confluyen la ley federal de responsabilidad ambiental y otros ordenamientos, lo que implica el deber de interpretarlos de modo que prevalezca el mandato constitucional de protección y reparación.** Tesis Aislada. Amparo directo. Tribunal Colegiado de Circuito. Clave I.18o.A.71 A (10a.). (SJF: 10a época, T III, abril de 2018, p. 2066). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016752>> Registro: 2016752. (Consulta: octubre 03, 2024).

¹¹¹ Loc.cit.

asegurar la integridad del medio ambiente. Este compromiso se ve reflejado en el Principio 13 de esta declaración lo cual señala lo siguiente:

“Principio 13: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”

En consideración a lo señalado, por medio de una tesis en materia constitucional y administrativa de la décima época señala que, en materia ambiental, es considerado para el “Principio de Precaución de Derecho Ambiental”¹¹². Este principio consiste en que, en caso de presentarse un daño que sea grave o pueda generar un daño irreversible al medio ambiente, deben de existir acciones inmediatas para resarcirlo o en su caso evitarlo. Además, por medio de esta tesis se busca enfatizar que no se considera un motivo para postergar estas acciones el señalar que existe una falta de certeza científica. Es por esto que desglosa este principio en cuatro elementos los cuales son los siguientes:

“i) la dimensión intertemporal; ii) la falta de certeza científica absoluta del riesgo ambiental; iii) los riesgos tendrán que ser graves e irreversibles; y, iv) la inversión de la carga de la prueba al infractor.”

Esto se puede interpretar de 2 formas para entender mejor este principio. La primera interpretación, la cual es la idónea, es que se tenga a la disposición de las autoridades una base científica que genere certeza de que las acciones que se van a implementar atiendan el verdadero problema que se está ocasionando sobre el medio ambiente, esto de una forma rápida y eficaz. La segunda interpretación es qué esta tesis hace referencia sobre la interpretación del artículo 4 constitucional, donde señala la obligación del Estado de que se garanticen el medio ambiente sano de la forma más rápida y posible, ya sea con o sin la certeza científica.

Si bien no es el objeto del presente escrito analizar esta tesis, genera una gran importancia el entender el uso de los principios en materia ambiental para así interpretar y analizar la reforma el artículo 97 de la LGDFS, debido a que este artículo va encaminado a

¹¹² **Principio de precaución de derecho ambiental. Su fundamento en las obligaciones de protección y garantía del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas y elementos que le son propios.** Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunales Colegiados de Circuito. Clave XXVII.3o.9 CS (10a.). (SJF: 10a época, T II, dic. 2016, p.1840). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013345>> (Consulta: octubre 03, 2024).

considerar a las autoridades y su obligación de responder y prevenir rápidamente a los daños que puedan hacer ocasionados al medio ambiente.

De esta forma y al comparar ambas tesis se puede evidenciar la necesidad urgente de atender el tema del medio ambiente ya que se centran en enfatizar la gran responsabilidad que hay sobre el mismo y que no existe únicamente una presión nacional sobre el cuidado del medio ambiente, sino que también existe un compromiso y presión internacional sobre la atención de los cuidados y precauciones que se deben tener sobre el medio ambiente. Por lo cual se hace evidente que, las legislaciones ambientales muchas están realizadas con este sentimiento de presión y urgencia, lo que puede generar que muchas reformas o leyes implementadas estén buscando una atención rápida con el fin de prevenir un daño al medio ambiente sin considerar verdaderamente si es la solución idónea al problema presentado.

El filósofo jurista Santiago Nino menciona que las palabras tienen una carga emotiva, las cuales puede perjudicar al significado que pueden darse a las mismas. De esta forma, manifiesta que debido a la carga emotiva que tienen los ordenamientos jurídicos puedan ser más susceptible de ser manipulados arbitrariamente para que su significado puede aceptarse o rechazarse dependiendo de la forma de su aplicación.

Si bien Nino menciona que no es muy usual que en un sistema jurídico moderno se presente palabras con carga emotiva, puede observarse que tanto la CPEUM, legislaciones en materia ambiental, tesis aisladas y hasta la Declaración buscan generar utilizar palabras contundentes que pueden tener una carga emotiva. Por medio de estas palabras, se puede observar este sentimiento de urgencia y desesperación por realizar acciones en torno al medio ambiente.

Ahora esto no es una sorpresa, México como país ha estado realizando acciones sobre el medio ambiente debido a que, como se señaló, constituye una gran parte de su territorio y el cuidado que se debe tener sobre los terrenos forestales implica acciones que no sólo deben de tener una certeza científica sino también deben de tener una certeza jurídica. Es por esto por lo que al interpretarse la ley materia ambiental se toman las mismas consideraciones que se tomaron al momento de crearse, así como las demás cuestiones sociales y políticas. Es decir, no siempre se trata realmente de conocer la intención del legislador sino el sentimiento

de presión y de necesidad de actuar rápidamente sobre los daños que se están ocasionando al medio ambiente.

De esta forma, se puede observar que al momento de realizar adecuaciones a las disposiciones en materia de terrenos forestales se presenta este sentimiento de urgencia lo que puede provocar que estas reformas resulten ambiguas y, en algunos casos, carezcan de coherencia. Por ello, al analizar las disposiciones ambientales, es importante considerar que muchas de estas medidas fueron adoptadas con un objetivo específico, impulsado por la necesidad de una acción contundente que respondiera a una problemática actual, en este caso la gradual remoción de la vegetación forestal en México.

B. Interpretación del artículo 97 de la Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable

El texto que actualmente se encuentra vigente debido a esta reforma es el siguiente, donde se puede encontrar resaltado la parte añadida en la presente reforma:

*“Artículo 97. No se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terrenos **forestales donde la pérdida de cubierta forestal fue ocasionada por incendio, tala o desmonte** sin que hayan pasado 20 años y que se acredite a la Secretaría que la vegetación forestal afectada se ha regenerado, mediante los mecanismos que, para tal efecto, se establezcan en el Reglamento de esta Ley.”*

Derivado del orden que establece la CPUEM, así como Máynez, se utilizan los recursos de lo expresado literalmente en dicho artículo, por lo que un método de interpretación empleado en este escrito es separar las palabras y el significado que le dan la legislación ambiental y sus correlativos para así comprender la esencia del artículo.

En principio, el artículo inicia con la frase *“No se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terrenos forestales”*, indicando claramente que lo expresado no está sujeto a revisión. Por lo cual señala que, en caso de actualizarse el supuesto previsto en este artículo, no puede ser objeto de una autorización de CUSTF. Además, al comenzar con la palabra "No", se impone una negación directa que desde el inicio detiene al solicitante, resaltando esta característica de ser una oración contundente.

El artículo continúa indicando lo siguiente: “*donde la **pérdida de cubierta forestal** fue ocasionada por **incendio, tala o desmonte**”*. De esta forma se puede observar que la ley indica que hay un cambio en el terreno forestal, el cual puede o no ser inducido, ocasionando así el cambio en las características que forman parte del terreno. Esto abre la posibilidad que la exclusión de los terrenos forestales afectados por esta pérdida pueda ser causada por desastres naturales. Además, establece los 3 supuestos diferentes por medio del cual se empieza a hacer este descarte, los cuales son: por incendio, tala o desmonte.

En primer lugar, el artículo 7 fracción XXII Bis de la LGDFS define a la **pérdida de la vegetación forestal** como lo siguiente:

“XXII Bis. La conversión de terrenos forestales por causas inducidas o naturales a otro tipo de uso de la tierra, o la reducción de la cobertura de vegetación forestal;”

Es importante considerar que esta definición hace énfasis sobre que esta conversión puede ocurrir tanto por “causas inducidas o naturales”. De esta manera, la LGDFS continúa reconociendo que la remoción de la vegetación forestal no solo puede ser resultado de la intervención humana, sino también de fenómenos naturales.

Por su parte, la LGDFS define en el artículo 7 fracción XXXI el **incendio forestal** como la combustión sobre la vegetación forestal que no puede ser controlada. Observando las estadísticas por las cuales han sido incendiados los terrenos forestales se puede observar que esta es una de las causas más comunes por las cuales se ha incrementado la pérdida de la vegetación forestal. Esto es ocasionado debido, a la mayor parte de las veces, por imprudencia y negligencia de las personas sobre el trato que se les dan a los terrenos forestales.

Por su parte, la SEMARNAT publicó en el 2018 una nota en la cual se enumeran las razones por las que ocurren los incendios forestales en México siendo que el 99% de los incendios son causados por actividades humanas y que únicamente el 1% llega a ser causada por fenómenos naturales. Los fenómenos naturales por los cuales se causan los incendios son por medio de la caída de rayos o por erupciones volcánicas, siendo estos 2 factores que pueden surgir de forma muy ocasional. Por lo tanto, es comprensible que al ser México un país que cuenta con volcanes y además que puede llegar a tener zonas donde las lluvias son constantes, decidan considerar estos factores climatológicos y ambientales para incorporar los

en dicho artículo. Además, el incremento del calentamiento global y las grandes zonas áridas en el país, son parte del incremento de las posibilidades de generarse incendios. De esta forma se comprende así la necesidad de no hacer distinción entre la pérdida forestal causada de forma intencional y la que fue generada de forma natural.

Por otra parte, el artículo menciona como la segunda causa la **tala**. Al momento de observar en su conjunto la LGDFS, siempre que se hace referencia a la tala se menciona como “tala ilegal”. De forma complementaria, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en lo sucesivo la “SSPC”), en el año 2021 define a la tala ilegal como el corte o extracción de los recursos forestales sin contar con una autorización emitida por la SEMARNAT. Dicha autorización a la cual menciona la SSPC se refiere a la autorización de CUSTF. De esta forma se puede observar que la tala va de la mano con que sea una acción realizada por una persona con la finalidad de retirar el terreno forestal y sus recursos.

Algo que resaltar de esto es que, es justo en este artículo donde no se indica como “tala ilegal” a comparación de los demás ordenamientos que mencionan esta acción. Por lo tanto, si se considera la teoría de Santiago Nino sobre que las palabras tienen una carga emotiva, al incorporar la palabra “ilegal” en seguida de la palabra tala, busca darle esa connotación específica de prohibido. Es decir, que este artículo lo que se busca enfatizar es que aún no hay un proceso de CUSTF, por lo tanto, no existe dicha autorización que permita realizar las acciones de tala. De esta forma busca frenar al solicitante desde un inicio indicando que no puede ser sujeto a la autorización de CUSTF si anteriormente se realizó la tala del terreno forestal.

El tercer y el último motivo que menciona el artículo es porque la cubierta forestal haya sido retirada por **desmonte**. A diferencia de los conceptos anteriormente mencionados este no llega a presentar a una definición como tal en la LGDFS, limitando la interpretación sistemática de dicho concepto en la ley. Por su parte, la SEMARNAT publica en el 2018 un compendio de estadísticas ambientales donde incluye un glosario acerca del tema forestal. La SEMARNAT define desmonte como lo siguiente:

“Desmonte: Áreas forestales originalmente arboladas donde se derribaron parcial o totalmente los árboles y aún no se detectan avances en su recuperación.”

En relación con lo indicado en esta última definición refleja que el desmonte y la tala llegan a ser muy similares, sin embargo, este artículo lo indica como 2 cosas diferentes, haciendo una distinción entre ambos. Por su parte, el Código Penal Federal (en lo sucesivo “CPF”) utiliza también este concepto de “desmonte” en el artículo 418 fracción I. En dicho artículo señala que se impone una sanción de 6 meses a 9 años de prisión y de 100 a 3,000 Unidades de Medida de Actualización vigente (“UMAs”) quien realice la actividad de *“desmonte o destruya la vegetación forestal”*.

Tomando en consideración el uso de la palabra en el CPF y la definición presentada por la SEMARNAT, se puede considerar como una destrucción del terreno forestal, donde no se indica si este tiene que estar relacionado o no con la intervención de una persona. De esta forma se abre la posibilidad que pueda existir la posibilidad de que el desmonte del terreno forestal también sea generado como consecuencia de un desastre natural.

De esta forma, al analizar las definiciones individualmente sobre estas acciones se puede observar que para que llegue a ser aplicable dicho artículo en la práctica, cualquiera de las 3 razones se puede dar por medio de la intervención de una persona, ya sea de forma intencional o por negligencia, y puede ser aplicado dicho artículo como consecuencia de un desastre natural o efectos climatológicos. Por lo cual, al no hacer una distinción, sobre si hay o no una intención de remover la vegetación forestal, es considerada de tal gravedad que no permite que se otorgue la autorización del CUSTF.

Si bien en cualquiera de estos supuestos hubo una afectación al terreno forestal, de acuerdo con el artículo 122 bis de la LGDFS indica que a pesar de que se pierda la cubierta forestal, sin haber una autorización de CUSTF de por medio, estos terrenos se siguen considerando como terrenos forestales. Con esto, la LGDFS continúa respetando y reconociendo la denominación de los terrenos como forestales a pesar de que no tengan la cubierta forestal, esto reflejando que el único cambio que se puede realizar al uso de los terrenos forestales es por medio de una autorización previa.

El artículo 122 bis se agrega a la LGDFS en fecha del 11 de abril de 2022, entrando está en vigor un año después de haber sido reformado el artículo 97 de la LGDFS. Este dato es relevante debido a que se puede identificar como, posterior a esta forma, agregan este artículo complementando la idea del 97, reconociendo así la personalidad del terreno forestal

como tal, aunque este ya no contiene está cubierta forestal. Al igual que llega a reforzar esta idea que lo que se busca lograr con el artículo 97 es crear este límite al otorgamiento de las autorizaciones del CUSTF debido a que excluye aquellos terrenos que, si bien ya no tienen cubierta forestal, eso no garantiza que puedan utilizarse para un uso distinto al forestal.

En seguimiento con el análisis del artículo 97 de la LGDFS, después de actualizarse el supuesto para comprender si un terreno no es susceptible para obtener la autorización del CUSTF, continúa indicando como dichos terrenos afectados pudieran ser nuevamente considerados para ser acreedores de una autorización de CUSTF. Esto se refleja al momento de continuar con lo siguiente:

“sin que hayan pasado 20 años y que se acredite a la Secretaría que la vegetación forestal afectada se ha regenerado, mediante los mecanismos que, para tal efecto, se establezcan en el Reglamento de esta Ley.”

Al indicar la palabra “sin” busca enfatizar que hay una excepción a lo establecido al inicio del artículo, abriendo así la posibilidad de que nuevamente se consideren esos terrenos forestales para su posible cambio de uso. De esta forma considera que deben actualizarse dos condiciones para que vuelvan a considerarse aquellos terrenos susceptibles de ser acreedores a una autorización de CUSTF. Las dos condiciones son: (i) que hayan pasado **20 años de la remoción de la vegetación forestal** y (ii) que la **vegetación forestal haya sido regenerada**.

Para comprender esta frase es necesario comprender el contexto histórico con el que surgió esta disposición. Por este motivo es necesario observar la legislación anterior, ya que nos permite entender cómo se fue llevando a cabo las diversas reformas en torno a este criterio reformado. Debido a que el procedimiento para el CUSTF es relativamente nuevo en comparación con la legislación forestal, este criterio ha existido desde que ha sido mencionado el CUSTF.

La primera vez que se hizo referencia al CUSTF fue la Ley Forestal de 1992, y no fue hasta la LGDFS publicada en el 2003 donde se inició a regular este procedimiento por medio de únicamente 2 artículos. El artículo 117 de la LGDFS del año 2003, establece su tercer párrafo lo siguiente:

*“(…) No se podrá otorgar autorización de cambio de uso de suelo en un terreno incendiado sin que hayan pasado **20 años**, a menos que se acredite fehacientemente a la Secretaría que el ecosistema se ha **regenerado** totalmente, mediante los mecanismos que para tal efecto se establezcan en el reglamento correspondiente”.*

El artículo anteriormente transcrito es el que originalmente fue presentado en el año 2003 con la publicación de la LGDFS, donde fue la primera vez que se estableció este criterio como parte de las consideraciones para saber si se puede o no obtener la autorización por el CUSTF. De esta forma se puede evidenciar que fue desde las primeras ocasiones que iniciaba a regularizarse el CUSTF surge esta condición. Asimismo, en su publicación no se presentaron motivos ni se emitió un procedimiento por medio del cual se pueda acreditar que han pasado 20 años desde el incendio o que el ecosistema de haya regenerado.

Además, hay que considerar que el Reglamento de la LGDFS del 2003 establecía el procedimiento y los requisitos específicos que deberían de presentarse al momento de solicitar la autorización por el CUSTF. Por lo tanto, al no integrar este criterio al Reglamento de la LGDFS del 2003, pudiera interpretarse que no es considerado como un requisito para solicitar la autorización, sino más bien como una condición, que en caso de actualizarse tiene la función de una excepción a los requisitos establecidos en el Reglamento que depende de las condiciones en las que se encuentra el suelo forestal.

Por otra parte, dentro del artículo transcrito se indica la palabra “*a menos*” la cual establece en el artículo una excepción donde, en caso de existir un terreno incendiado, primero se debe de considerar que deben de pasar 20 años para solicitar el CUSTF, salvo que se pueda demostrar ante la autoridad competente que el ecosistema se ha regenerado completamente. De esta forma abría la posibilidad de que se pudiera solicitar el CUSTF sin la necesidad de esperar a que pasen 20 años posteriores al incendio para solicitar este procedimiento. La existencia de esta salvedad le otorga en sentido de opción al artículo, donde no era necesario acreditar los supuestos, sino que con el hecho de acreditar uno de ellos se podría solicitar el CUSTF.

El 10 de mayo de 2016, el artículo 117 fue reformado, sustituyendo las palabras “*a menos*” por “*y*”. Aunque este cambio parece menor en términos de redacción, alteró de manera significativa el criterio establecido. De esta forma la entrada en vigor de esta reforma, para solicitar el CUSTF en terrenos incendiados ya no era suficiente que hubieran pasado 20

años; además, se debía acreditar que el terreno se había regenerado completamente. Sin embargo, esta reforma no incluyó un procedimiento claro que indicara cómo comprobar el cumplimiento de los 20 años o cómo demostrar que el terreno forestal se había regenerado.

Es por esta razón que, por medio de una palabra se llega a cambiar de forma significativa el propósito de este artículo, ya que generan la posibilidad de que aquellos terrenos forestales que fueron afectados, ya sea de forma natural como generada por una persona derivada de su negligencia o intención, no se puede realizar este procedimiento. Este límite no solo se presenta en este artículo, sino que vuelve a ser mencionado en el artículo 155 fracción XXV de la LGDFS, donde se indica que es considerada como infracción lo siguiente:

“XXV. Realizar en terrenos incendiados, cualquier actividad o uso distintos a la restauración o al manejo forestal sustentable, dentro de los 20 años siguientes a que haya ocurrido un incendio;”

Este artículo al ser una infracción, establece que hubo un incumplimiento a la legislación forestal, es por esta razón que menciona que posterior a que se llegaron a incendiar los terrenos forestales únicamente se pueden hacer acciones encaminadas a su restauración. De esta forma, se observa como existen medidas que van acorde a desincentivar el realizar el CUSTF sin la autorización de SEMARNAT. Sin embargo, no considera como infracción en dicha legislación la tala o desmonte realizado por una persona.

Además, el artículo 155 fracción XXV no ha sido reformado, por lo cual es parte del texto original de la LGDFS publicada en el 2018, donde todavía no se consideraban los demás supuestos que se presentan en el artículo 97. Es decir que, de aquí se puede desprender la idea y concepción que se tenía en un principio sobre las afectaciones sobre la pérdida de la cubierta forestal por medios no autorizados previamente.

Por otra parte, se puede observar cómo en principio solamente se consideraba y se refería a los “terrenos incendiados” abriendo así la posibilidad de interpretarse a que se hace referencia a los incendios provocados en los terrenos forestales. Por lo cual, tendría sentido que en un principio se niegue la autorización del CUSTF ya que pareciera proteger al terreno forestal evitando que la cubierta forestal sea retirada por medios propios. Esto puede reflejarse como por el trascurso de las legislaciones forestales se menciona como las personas

encargadas a realizar este tipo de procedimientos como el CUSTF debe de ser personal capacitado y registrado.

El registro de los prestadores de servicios forestales, como se le conoce hoy en día, genera que haya una seguridad jurídica y ambiental. Esto se debe a que de esta forma las personas que solicitan la autorización del CUSTF se aseguran de que quienes intervienen en el terreno realizan estas acciones evitando el mayor deterioro de la cubierta forestal. Por su parte, para las autoridades ambientales facilita el trabajo de vigilancia ya que, por medio de estos prestadores de servicios forestales previamente registrados, la autoridad ya tuvo la diligencia de evaluarlos para actuar en estos terrenos.

Dado a que no se hizo una modificación aparte al artículo, prevalece la aparente intención del legislador de trasladar la importancia de que no se realicen desmantelamientos de los suelos forestales por medios propios. El hecho de que se reforme dicho artículo pudiera aparentar que en el transcurso por el cual estuvo vigente, este criterio pareciera no ser suficiente. Esto debido a que presentaba una salvedad, que podría considerarse que abría la oportunidad de escoger el medio por el cual se pudiera solicitar que un terreno forestal afectado sea susceptible al CUSTF.

Por otra parte, desde el texto original del artículo 97 de la LGDFS resalta la importancia que se le da a la SEMARNAT al considerarla que esta es la que tiene que acreditar que realmente la cubierta forestal ha sido regenerada, mencionando que los puntos por los cuales dicha autoridad se va a basar para emitir esta opinión derivan del Reglamento. Sin embargo, en el Reglamento no se llegan a establecer los puntos que la SEMARNAT consideraría para indicar que un terreno forestal fue debidamente regenerado. Esto llega a ser confuso y ambiguo ya que, en caso de presentarse una pérdida en la cubierta forestal, es muy subjetivo indicar que ya está regenerado el terreno forestal debido a que no se tiene una noción exacta sobre las características que contenía este terreno forestal.

Asimismo, el Reglamento solo identifica que existen programas que atienden la necesidad de regenerar el terreno forestal, pero al no establecer un parámetro claro sobre lo que se considera un terreno forestal regenerado, se genera incertidumbre para el solicitante, quien no puede determinar si su terreno es susceptible de recibir la autorización del CUSTF. Esto impide garantizar la seguridad jurídica del procedimiento, ya que, si bien está claro que

los terrenos forestales que pierdan su cubierta sin autorización no pueden ser objeto de cambio de uso de suelo, el proceso para volver a solicitar esta autorización es ambiguo.

Aunque se menciona que el Reglamento establecerá los parámetros que la SEMARNAT tomará en cuenta para acreditar la regeneración del terreno, dichos parámetros no están definidos. Esto deja a la autoridad en una posición de arbitrariedad para pronunciarse sobre los terrenos forestales sin una base jurídica clara. Al igual que tampoco se llega a mencionar si el estudio realizado por la SEMARNAT sobre el terreno forestal para acreditar que este regenerado deba de presentarse en la solicitud del CUSTF o si debiese de considerarse como un procedimiento aparte, ya que en el artículo 97 excluye desde el inicio el terreno forestal.

Además, deja por completo al solicitante la carga de la prueba, donde al no indicarse en el Reglamento que tipo de documentación llega a presentarse en este caso, deja muy al arbitrio de la SEMARNAT que documentación se requiere para dicho acreditamiento. A la vez, al no tener una certeza sobre la documentación que llega a presentarse en estos casos, se puede alargar el proceso donde al no tener una certeza de como acreditar que ha sido regenerado el terreno forestal busca que sea imposible volver a presentar una solicitud para obtener la autorización del CUSTF sobre un terreno forestal afectado.

El artículo considera un término **20 años** para que pueda presentarse la solicitud del CUSTF sobre un terreno forestal afectado. Por medio del texto original se consideró este término como una opción, donde se pueda optar por los 20 años o la regeneración del terreno forestal. Aunque se puede inferir que la intención detrás de la reforma era permitir que el terreno forestal se regenerara durante ese periodo de 20 años, no existe un respaldo científico que asegure que, tras dos décadas sin intervención, el terreno afectado se recupere por completo. La regeneración de un ecosistema forestal depende de múltiples factores, como las condiciones climáticas, la biodiversidad, y la magnitud del daño, por lo que el simple paso del tiempo no garantiza necesariamente la recuperación total del área afectada.

Por otra parte, el artículo 97 se remite al Reglamento de la LGDFS para asegurarse que la **regeneración** por la que se habla es una regeneración natural de los terrenos forestales. De esta forma, menciona que por sí solos deberían de poder regenerarse, ya sea de forma parcial o total, para que pudiera apreciarse que realmente ha pasado el tiempo suficiente como

para que el terreno forestal sea considerado como regenerado. Sin embargo, tampoco indica si se pueden realizar o no medidas para asegurar la regeneración del terreno forestal. Esto debido a que el artículo 155 fracción XXV también indica que no se pueden realizar acciones distintas a la restauración del terreno forestal, abriendo una nueva posibilidad de que el solicitante pueda generar acciones con la finalidad de garantizar la regeneración de dicho terreno.

Teniendo en cuenta lo mencionado, la problemática que presenta en esta reforma del 2021 es que ya no sólo se van a considerar a los terrenos forestales incendiados sino a todo terreno forestal que haya sido talado o desmontado. Por lo cual, si en un principio el artículo presentaba una gran ambigüedad y una incoherencia sobre el mismo, ahora abre la posibilidad de que se siga creando una limitación sobre la autorización para el CUSTF. Al igual que al considerar que puedan ser excluidos por cuestiones naturales, pierde por completo la intención principal por la cual se estaba generando dicho artículo la cual era desincentivar el CUSTF por mano propia.

Asimismo, derivada de la interpretación de este artículo se puede desprender que la intención que hicieron pública sobre esta reforma es que era para proteger a los terrenos forestales permitiendo que estos mismos puedan regenerarse después de haber perdido la cubierta forestal. A la vez que tiene como objetivo desincentivar a que se realice un cambio de uso de suelo sin autoridad emitida por la SEMARNAT.

Sin embargo, de este artículo se pueden surgir varios cuestionamientos debido a la redacción y el sentido que se presenta en dicho artículo, esto debido a que se llega a equiparar en sus consecuencias a la pérdida en la cubierta forestal por cuestiones naturales así como por acciones realizadas por medio de las personas, ya sea por negligencia o voluntad propia, limitando así la oportunidad de tener acceso a solicitar la autorización del CUSTF a pesar de que en ocasiones esta pérdida forestal esté ocasionada por desastres naturales o climatológicos.

Por otra parte, debido a que el artículo no llega a ser claro de cómo se identificarán los parámetros para considerar que se ha regenerado el terreno forestal no se puede garantizar una seguridad jurídica sobre los parámetros y consideraciones que la SEMARNAT analizará sobre dicho terreno. De esta forma los solicitantes no podrán determinar con exactitud cuándo

una resolución emitida por la SEMARNAT sobre este tema llega a ser arbitrario o en su caso correcta.

Tomando en consideración el texto original sobre este artículo, el periodo de los 20 años se interpreta como la temporalidad para permitir que el terreno forestal se regenere. Actualmente no existe un fundamento jurídico por el cual se considere este mismo periodo de tiempo suficiente para la regeneración del terreno. Además, tampoco se llega a señalar cómo iniciará el conteo de los 20 años y cómo se puede acreditar que realmente pasaron 20 años después de la pérdida de la cubierta forestal. Esto debido a que, en caso de que el terreno forestal sea afectado por causas naturales, no se considera en esta reforma desde cuándo se tomaría en consideración el paso de los 20 años. Al igual que, no se considera como parte de la reforma la incorporación de un procedimiento para acreditar el paso de los 20 años.

Un punto que resulta incoherente tras el análisis del artículo es que, a pesar de que la reforma parece ser una respuesta a la pérdida gradual de la vegetación forestal en México, también establece condiciones que permiten, tras acreditar la regeneración del terreno, la posibilidad de retirar nuevamente la cubierta forestal con la autorización de la SEMARNAT. Esto crea una contradicción, ya que, por un lado, busca mitigar el daño causado por la pérdida de la vegetación, pero, por otro, permite que dicha vegetación pueda ser retirada una vez regenerada, lo que podría perpetuar el ciclo de degradación.

Por lo cual, las intenciones sobre que se proteja al terreno forestal no llegan a cumplirse porque al final aquel terreno que en un principio sufrió una pérdida de su cubierta forestal, ya sea ocasionada de forma natural o por medio de una persona, seguirá sufriendo esta pérdida de la cubierta forestal. Es por esto por lo que pareciera ser que la ley lo único que busca, de cierta forma, es implementar una restricción sobre aquellos terrenos forestales que tuvieron una pérdida de la cubierta forestal, sin excluirlos completamente.

Sin embargo, no llega a quedar completamente claro la intención genuina sobre este artículo, ya que existen ordenamientos que sancionan el CUSTF sin la autorización previa de la SEMARNAT, como se observa en la LGDFS y el CPF. Por lo tanto, se puede identificar que existen medidas sobre aquellas personas que lleguen a incendiar, talar o desmontar el terreno forestal sin la autorización del CUSTF. Por lo que al momento de volver a permitir con este artículo retirar la cubierta forestal después de un período determinado solo hace que

se haga evidente que no existe verdaderamente una intención de proteger al terreno forestal sino únicamente su objetivo es asegurar y reafirmar la autoridad de la SEMARNAT sobre los terrenos forestales.

CONCLUSIÓN

El presente escrito analiza la reforma realizada en el año 2021 al artículo 97 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Dicho artículo reformado establece que, en caso de que un terreno forestal sea afectado por incendio, tala o desmonte, deben transcurrir 20 años y acreditarse la regeneración de la cubierta forestal antes de poder solicitar nuevamente el cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Para realizar este análisis, se examina el procedimiento del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la importancia de este proceso en la actualidad, y los pasos necesarios para obtener la correspondiente autorización. Al entender dicho procedimiento, es posible observar la relevancia y las implicaciones que tiene la reforma del artículo en los criterios que la autoridad adopta respecto a los terrenos forestales.

Es por esto que, también se analizan los impactos generados por la remoción de la vegetación forestal, ya que la reforma al artículo parece sugerir que este procedimiento no debe realizarse sobre un terreno forestal afectado. En este sentido, el escrito presenta estadísticas que reflejan cómo ha sido afectado el terreno forestal en México a lo largo de los años y cómo estos datos han influido en las reformas en materia forestal.

Asimismo, para identificar la intención y el comportamiento de los legisladores en esta área, se revisaron las primeras leyes forestales del país. Si bien dichas leyes no incluían el procedimiento de cambio de uso de suelo, ofrecen un punto de referencia útil para observar la evolución de la regulación de terrenos forestales. Al estudiar estas normativas, es posible realizar una interpretación histórica y sistemática del enfoque legislativo en la preservación de los recursos forestales.

El cambio de uso de suelo en terrenos forestales es un procedimiento administrativo que permite a los propietarios de terrenos forestales privados modificar el uso de estos, es decir, que dejen de ser considerados como terrenos forestales. Este proceso es de gran relevancia en México, ya que una parte significativa del territorio nacional está compuesta por terrenos forestales. Debido a esto, el procedimiento ofrece la posibilidad de asignarles un uso distinto, tomando en cuenta tanto la importancia ecológica de los terrenos como los intereses de los propietarios privados.

Este procedimiento está regulado por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la cual deriva del artículo 27 constitucional, que establece las bases para definir qué se considera propiedad de la nación y qué se clasifica como propiedad privada.

El procedimiento de cambio de uso de suelo existe desde 1986, año en que fue incorporado por primera vez en México, reconociendo la importancia tanto de los terrenos forestales como de los derechos de los particulares sobre su propiedad privada. Con esta reforma, se abrieron dos posibilidades: (i) por un lado, reconocer la extensión de terrenos forestales, que representan una parte considerable del territorio nacional y son esenciales para el equilibrio ecológico; y (ii) por otro lado, tener en cuenta la propiedad privada y permitir que los dueños puedan dar un uso diferente a estos terrenos, siempre que se cumplan con los requisitos legales. De este modo, este procedimiento permite aprovechar los terrenos forestales de manera controlada, sin que ello implique necesariamente un deterioro significativo para el ecosistema del país.

Los terrenos forestales, aunque sean de propiedad privada, desempeñan un papel fundamental en el ecosistema del país. Por esta razón, el procedimiento autoriza la remoción de la cubierta forestal de forma excepcional. Esta excepcionalidad busca evaluar el impacto que la remoción podría tener, y es por ello por lo que, como primer paso, se requiere la autorización de impacto ambiental. Una vez que la SEMARNAT aprueba la manifestación de impacto ambiental presentada, en la misma resolución se indica que, para realizar cualquier proyecto en el terreno forestal, debe solicitarse previamente el cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

De esta manera, antes de proceder con la solicitud de cambio de uso de suelo, se evalúa el impacto ambiental que puede generar la remoción de la cubierta forestal. Además, al presentar la solicitud de cambio de uso de suelo, es necesario acompañarla de un estudio técnico justificativo. Este estudio tiene el objetivo de realizar una evaluación detallada sobre la localización del terreno y las posibles afectaciones que podrían derivarse de la autorización. De esta forma, se establece un segundo filtro, en el que se lleva a cabo un análisis minucioso de la cubierta forestal, la fauna y otros elementos del ecosistema que pudieran verse afectados por dicha remoción.

Al analizar el procedimiento, se puede identificar una conciencia reguladora. Antes de que este procedimiento fuera obligatorio, los propietarios de terrenos forestales privados podían remover la cubierta forestal de manera autónoma, lo que generaba una falta de control y certeza sobre la cantidad de terreno forestal perdido. Este procedimiento reconoce la necesidad de preservar la cubierta forestal para mantener el ecosistema, pero al mismo tiempo, respeta el derecho de propiedad privada, permitiendo un análisis detallado para determinar si es posible otorgar otro uso al terreno. Por ello, el argumento de regularizar los terrenos forestales para su cambio de uso también lleva implícito el objetivo de controlar qué terrenos forestales son susceptibles de perder su cubierta forestal.

Los terrenos forestales en México han sido afectados de diversas maneras, siendo una de las principales la remoción excesiva e ilegal de la cubierta forestal. Además, se reconoce que las afectaciones no solo provienen de acciones humanas, ya sean voluntarias o negligentes, sino también de desastres naturales. Aunque estos últimos representan un porcentaje menor en comparación con las afectaciones causadas por las personas, se reconoce que, en México, dada la presencia de volcanes y su diversidad climática, los incendios forestales pueden generarse por rayos o actividad volcánica. Estos factores circunstanciales también se consideran en la reforma del artículo, que integra estos desastres naturales como parte de las afectaciones a los terrenos forestales.

Por otro lado, la realidad es que existe poca información accesible sobre los terrenos forestales o su regularización. La información disponible proviene mayormente de instituciones especializadas en el manejo forestal, las cuales brindan estimaciones aproximadas sobre la cantidad de terreno forestal en México. Sin embargo, no existe certeza absoluta sobre la condición de estos terrenos.

En cuanto a los ordenamientos jurídicos relacionados con los terrenos forestales, estos son bastante limitados, ya que la competencia sobre el tema recae exclusivamente en la federación. Los demás ordenamientos simplemente remiten a la ley forestal vigente, desvinculándose por completo de cualquier opinión o interpretación sobre estos temas. Además, no existe una doctrina desarrollada en materia forestal, como ocurre en otras ramas del derecho. En los pocos casos en los que hay estudios doctrinales, estos resultan limitados, ya que el tema de los terrenos forestales no tiene el mismo alcance internacional que otras

materias. La interpretación de las disposiciones forestales depende en gran medida de los procedimientos administrativos específicos de cada país y la regulación de sus terrenos.

Asimismo, no existen precedentes que se refieran directamente a esta figura o a la interpretación del artículo reformado. Los precedentes disponibles se enfocan principalmente en la interpretación de ordenamientos en materia ambiental. Esto se debe a que, al estar reconocido constitucionalmente el derecho a un medio ambiente sano, cualquier decisión tomada en esta área debe estar alineada con la protección y preservación del medio ambiente.

Al analizar el artículo reformado y considerando las leyes forestales previamente vigentes, así como el contexto de los terrenos forestales en México, se puede apreciar la urgencia de abordar el problema de la remoción forestal. La SEMARNAT busca ejercer un control sobre los terrenos forestales a través de disposiciones que, desde su perspectiva, otorgan dicha regulación. Sin embargo, esta reforma es un ejemplo de que no siempre se consideran todos los aspectos necesarios al momento de reformar artículos en materia forestal. Aunque es fundamental contar con un conocimiento técnico y detallado sobre los terrenos forestales, este no debe ser el único criterio para tomar en cuenta.

La reforma parece desconocer la figura del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, ya que antes de que se otorgue una autorización, deben realizarse estudios que acrediten que la remoción vegetal no causará un impacto significativo en el ecosistema. Al imponer nuevas limitantes sobre los terrenos forestales, excluyendo aquellos que han sido afectados y los que no lo han sido, parece que el legislador ignora que este procedimiento ya es una medida excepcional. Dicho procedimiento requiere un análisis técnico detallado, en el que se consideren todos los factores relacionados con el terreno forestal. Por lo tanto, añadir estas restricciones podría reflejar una falta de comprensión sobre la naturaleza y la finalidad del procedimiento.

Al considerar la disposición de los 20 años, se observa que no se presentó una justificación clara para determinar por qué se considera necesario este período de tiempo para la regeneración del terreno forestal. Esto sugiere que el plazo de 20 años fue fijado de manera arbitraria, sin un fundamento técnico o científico sólido que respalde su validez como un tiempo "aceptable" para poder volver a solicitar el cambio de uso de suelo.

Además, no se establece un procedimiento específico para acreditar que efectivamente han pasado esos 20 años ni cómo verificar la regeneración de la vegetación. Esta falta de claridad se debe a la escasez de ordenamientos jurídicos en materia forestal y a la ausencia de precedentes sobre este artículo en particular. Como resultado, la carga probatoria del paso de los 20 años recae completamente en el solicitante, mientras que la autoridad tiene discrecionalidad para decidir si la regeneración es suficiente. Esto genera incertidumbre y una falta de seguridad jurídica en el proceso.

El artículo en cuestión resulta contradictorio, ya que las reformas propuestas supuestamente buscan proteger los terrenos forestales. No obstante, presentan como solución la regeneración de la cubierta forestal para luego volver a removerla, lo que va en contra del propósito de preservación. Es por este motivo que el integrar este artículo de una forma específica en el procedimiento generaría una sincronía entre el procedimiento del CUSTF y el propósito que persigue la reforma.

Es importante reconocer que los terrenos forestales afectados, ya sea por causas naturales, intencionales o negligentes, han sufrido un daño al ecosistema. Si se busca proteger estos terrenos y fortalecer la autoridad de la SEMARNAT en la toma de decisiones, los terrenos afectados no solo deben de reconocerse como tal por su afectación, sino que deben de reflejar dicha afectación en el procedimiento. Es decir, con la reforma del presente artículo no llega a ser suficiente, sino que debe de existir una regulación en torno a cómo deben de ser tratados los terrenos forestales afectados, ya que al no existir dicha regulación genera un desconocimiento de esta disposición que ocasiona que el artículo pueda ser considerado como letra muerta por su inaplicación.

Esto debido que, al momento de observar los requisitos para solicitar la autorización de CUSTF, no se mencionan de forma expresa los requisitos adicionales indicados en el artículo 97. Dado el tecnicismo que presenta este artículo, deberían existir disposiciones adicionales que regulen su aplicación de manera precisa. Además, más allá de la SEMARNAT, no hay ninguna otra autoridad que valide o certifique la veracidad de la información proporcionada. La SEMARNAT toma la decisión de otorgar la autorización con base en los datos presentados, pero no realiza verificaciones directas sobre el terreno afectado

para confirmar que, en primer lugar, se trate efectivamente de un terreno afectado ni que se hayan cumplido ambos requisitos establecidos en el artículo 97.

Por lo tanto, esta reforma no solo impacta el procedimiento del CUSTF, sino que también amplía la vaguedad e imprecisión legal en torno a los terrenos forestales afectados. Al no clarificarse adecuadamente los requisitos adicionales ni establecerse mecanismos sólidos de verificación por parte de las autoridades, la legislación forestal sigue generando incertidumbre sobre cómo debe abordarse la afectación y regeneración de los terrenos forestales. Esto deja espacio para interpretaciones ambiguas que dificultan la aplicación de las disposiciones y la protección efectiva de los ecosistemas forestales.

BIBLIOGRAFÍA

A. DOCTRINA

Beraud, V., Sosa, J., Maya Y., Ortega, A. “*La Reforma Agraria y los cambios de uso del suelo ejidal en Aguascalientes, 1983-2013*” Septiembre, 2018. Disponible en línea: **Agricultura, Sociedad y Desarrollo**. No. 3. 2018 <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722018000300443>

Caballero Deloya, Miguel. “**Metamorfosis de la política forestal mexicana contemporánea y su impacto en el sector forestal**”. Julio, 2022. Disponible en línea: **Revista Mexicana de Ciencias Forestales**. Vol. 13, 2022 <<https://doi.org/10.29298/rmcf.v13i73.1249> > (Consulta: abril 27, 2024)

Comisión Nacional Forestal. “*Principales indicadores del sector forestal en México*”. 2023. Disponible en línea: **Data Bosques** <<https://databosques.cnf.gob.mx/inicio/>> (Consulta: marzo 24, 2024)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, junio 16, 1972. Disponible en línea: [un.org <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>](https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm) (Consulta: octubre 03, 2024).

Exposición de motivos. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Cámara de origen: Diputados. Ciudad de México, 20 de septiembre de 2016. Iniciativa: Diputada Alma Lucía Arzuluz Alonso. Disponible en línea: <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGSm3dwt5uMbb4rHaVmk7zfNJ55XFMc7T3rzXX1pfANYCxWfu/TVYCt7Hf/mJyRmRig==>>> (Consulta: octubre 03, 2024)

García Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. 65a ed. México, Porrúa, 1940/2019, p.320

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Acerca de la FAO**. Disponible en línea: FAO <<https://www.fao.org/about/about-fao/es/>> (Consulta: abril 23, 2024)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Evaluación de los recursos forestales mundiales: Informe Principal**. Disponible en línea: FAO <<https://doi.org/10.4060/ca9825es>> (Consulta: abril 23, 2024)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Evaluación de los recursos forestales mundiales: Principales Resultados.** Disponible en línea: FAO <<https://doi.org/10.4060/ca9825es>> (Consulta: abril 23, 2024)

Santiago Nino, Carlos. **Introducción al análisis del Derecho.** 5ª ed. España, Ariel Derecho. 1983/2018.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. “¿Por qué se establecen las vedas?”. Abril 06, 2020. Disponible en línea: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural <<https://www.gob.mx/agricultura/articulos/por-que-se-establecen-las-vedas?idiom=es#:~:text=Las%20vedas%20que%20son%20los,permitir%20su%20reproduccion%20y%20subsistencia>> (Consulta: marzo 27, 2024)

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Para que se produzca un incendio forestal se necesitan tres elementos.” Ciudad de México: 26 de febrero de 2018. Disponible en línea: **www.gob.mx**, Nacional <<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/incendios-forestales-148160>> (Consulta: octubre 03, 2024).

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. “Denuncia la Tala ilegal y la Deforestación”. Ciudad de México: 20 de julio de 2021. Disponible en línea: **www.gob.mx**, Nacional. <<https://www.gob.mx/sspc/es/articulos/protejamos-el-medio-ambiente#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F&text=Es%20el%20corte%20y%20extracci%C3%B3n,y%20la%20Protecci%C3%B3n%20al%20Ambiente>> (Consulta: octubre 03, 2024).

SEMARNAT. **Compendio de Estadísticas Ambientales 2018, Recursos forestales. Glosario.** Disponible en línea: **gob.mx** <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2018/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServlet11ef.html#:~:text=Remoci%C3%B3n%20total%20o%20parcial%20de,destinarlos%20a%20actividades%20no%20forestales> (Consulta: octubre 03, 2024).

Sistema de Información Legislativa. Perfil/Actividad Legislativa. Diputada Alma Lucía Arzáluz Alonso. Disponible en línea: **sil.gobernación** <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9219772> (Consulta: marzo 27, 2024)

Vázquez Alfaro, José Luis. **Panorama del derecho mexicano. Derecho forestal.** México, UNAM. 1997. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10842>> (Consulta: marzo 27, 2024)

B. LEGISLACIÓN

Código Penal Federal. (DOF agosto 14, 1931/ junio 07,2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (DOF febrero 05, 1917/ septiembre 30, 2024)

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León. (P.O. febrero 07, 2009/ octubre 11, 2023).

Ley Forestal. (México). Promulgada 06 de enero de 1926. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1926.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024).

Ley Forestal. (México). Promulgada 1943. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1943.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley Forestal. (México). Promulgada 1948. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1948.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley Forestal. (México). Promulgada 1960. Disponible en línea: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible < <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Ley-forestal-1960.pdf>> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley Forestal. (México). Promulgada 30 de mayo de 1986. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4795460&fecha=30/05/1986&cod_diario=206428> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley Forestal. (México). Promulgada 22 de diciembre de 1992. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4705370&fecha=22/12/1992&cod_diario=202780> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (DOF nov.28, 2016/ marzo 01, 2024) (pp.28-29).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (DOF junio 05, 2018/ abril 01, 2024).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (México). Promulgada 25 de febrero de 2003. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs_2003/LGDFS_orig_25feb03.pdf> (Consulta: marzo 27, 2024)

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (DOF enero 28, 1988/abril 01, 2024)

Reglamento de la Ley Forestal. (México) Promulgada 21 de febrero 1994. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación

<https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4671697&fecha=21/02/1994&cod_diario=201257> (Consulta: marzo 27, 2024)

Reglamento de la Ley Forestal. (México) Promulgada 25 de septiembre de 1998. Disponible en línea: Diario Oficial de la Federación <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4893923&fecha=25/09/1998#gsc.tab=0> (Consulta: marzo 27, 2024)

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (DOF diciembre 09, 2020)

C. JURISPRUDENCIA

Facultad reglamentaria. Sus límites. Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad. Pleno. Clave P./J. 30/2007. (*SJF: 9a época, T.XXV, mayo 2007, p.1515*). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172521>> Registro: 172521. (Consulta: marzo 24, 2024)

Principio de precaución de derecho ambiental. Su fundamento en las obligaciones de protección y garantía del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas y elementos que le son propios. Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunales Colegiados de Circuito. Clave XXVII.3o.9 CS (10a.). (*SJF: 10a época, T II, dic. 2016, p.1840*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013345>> (Consulta: octubre 03, 2024).

Responsabilidad ambiental. Está sujeta a un régimen de especialidad regulatoria en que confluyen la ley federal de responsabilidad ambiental y otros ordenamientos, lo que implica el deber de interpretarlos de modo que prevalezca el mandato constitucional de protección y reparación. Tesis Aislada. Amparo directo. Tribunal Colegiado de Circuito. Clave I.18o.A.71 A (10a.). (*SJF: 10a época, T III, abril de 2018, p. 2066*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016752>> Registro: 2016752. (Consulta: octubre 03, 2024).