

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, Y DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO DIEGO EDUARDO DEL BOSQUE VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, **Diego Eduardo del Bosque Villarreal**, diputado federal en la LXIV Legislatura de la Cámara del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea legislativa de lo federal, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercero al artículo 49; se reforma el primer párrafo del artículo 93 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 97, todos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, lo anterior considerando la siguiente:

Exposición de Motivos

De acuerdo con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), México cuenta con aproximadamente 64 millones de hectáreas de bosques de clima templado y selvas que abarcan el 32 por ciento del territorio nacional; 56 millones de hectáreas de matorrales y cerca de 2 millones de hectáreas de vegetación hidrófila, ocupando México uno de los primeros lugares en tasas de deforestación en el mundo, donde los rangos de las tasas de deforestación fluctúan entre 75 mil ha/año a cerca de 1.98 millones de hectáreas por año.¹

En este mismo el Programa Sectorial de Recursos Naturales 2020-2016, en nuestro país “...la transformación de los ecosistemas naturales ha sido significativa. Para 2014, el país había perdido cerca del 28 por ciento de la superficie original de sus ecosistemas naturales, básicamente para transformarlos a terrenos agropecuarios y zonas urbanas. En ese año solo permanecían alrededor del 73 por ciento de los bosques originales, 89 por ciento de los matorrales, 60 por ciento de los pastizales y tan sólo 57 por ciento de las selvas. Esta pérdida ha afectado diferencialmente a las entidades del territorio: mientras que Veracruz y Tlaxcala conservaban menos del 20 por ciento de su vegetación original en ese año, estados como Baja California Sur y Coahuila poseían más del 90 por ciento de su superficie cubierta por ecosistemas no transformados”.

De igual forma, el Promarnat deja ver la gravedad del cambio de nuestros ecosistemas, al señalar que: “No obstante que en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para proteger y conservar los ecosistemas nacionales, su transformación continúa a una tasa inaceptablemente alta: en el periodo 2010-2015, la deforestación se estimó en 92 mil hectáreas anuales. Las causas de mayor impacto en términos de superficie son las actividades agropecuarias altamente rentables, como el cultivo de aguacate, la palma de aceite, la soya y la producción de carne, así como actividades de subsistencia, como la “roza, tumba y quema”, la ganadería extensiva y el cultivo de maíz y frijol.

Otras actividades de alto impacto son los desarrollos turísticos, la minería, los proyectos inmobiliarios y el cultivo de enervantes”.

Adiciona el Promarnat que “... existe en muchas regiones del territorio una gran preocupación por la pérdida de la cubierta forestal como resultado de los incendios forestales que en los últimos años las han afectado. En este sentido, se considera necesario ampliar la capacidad institucional y local de respuesta ante estos fenómenos y evitar el cambio de uso del suelo en terrenos boscosos, además de emprender procesos de restauración de las áreas forestales degradadas”.

Lo anterior permite afirmar que existe una necesidad de proteger nuestros recursos y ecosistemas forestales, y para ello es necesario fortalecer los instrumentos legales y de política ambiental con los que se cuenta en nuestro país.

En virtud de lo anterior, debemos recordar que el principal instrumento legal encaminado a lograr la protección y aprovechamiento sustentable de los referidos recursos forestales, la cual tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.

Ahora bien, para lograr sus objetivos la Lgdfs prevé diversos instrumentos de política forestal, entre los que se encuentran el Inventario Nacional Forestal y de Suelos (INFyS) y la Zonificación Forestal (ZF), tal y como se desprende de su artículo 34.

El primero, en términos de la propia Ley, es el instrumento de la política forestal, de alcance nacional que proporciona información integral, actualizada y periódica sobre la ubicación, cantidad, características, dinámica y calidad de los recursos forestales y asociados a estos; mientras que el segundo es el instrumento de planeación en el cual se identifican, agrupan y ordenan los terrenos forestales y preferentemente forestales dentro de las cuencas hidrográficas, con criterios de conservación, restauración y manejo sustentable.

El inventario encuentra sus bases en lo establecido en la Sección Cuarta del Capítulo II del Título Tercero de la Ley, señalando en el artículo 46 el contenido del inventario, entre lo que se encuentra la superficie y localización de terrenos forestales y preferentemente forestales con que cuenta el país, con el propósito de integrar su información estadística y elaborar su cartografía, en sus distintos niveles de ordenación y manejo (fracción II).

Asimismo, en el artículo 47 fracción III se determina que el inventario servirá de base para elaborar, entre otros, la zonificación forestal.

Cabe señalar que el artículo 10 del Reglamento de la Ley Forestal en su último párrafo, establece que la inclusión de un predio en el inventario no determina la naturaleza forestal del mismo.

En nuestro país, el último INFyS con el que cuenta el país corresponde al periodo 2009-2014 y como se desprende del mismo, fue elaborado con base en las Cartas de Uso de Suelo y Vegetación de Inegi.

Por su parte, la ZF encuentra su única regulación legal en el artículo 49 de la misma Lgdfs, donde indica que la Comisión deberá llevar a cabo la zonificación para efectos de planeación, con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y en los programas de ordenamiento ecológico. En el Reglamento se determinarán los criterios, metodología y procedimientos para la integración, organización y actualización de la zonificación.

La ZF fue publicada el 30 de noviembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, a través del Acuerdo por el que se integra y organiza la zonificación forestal, mismo que en su artículo 4o. establece que:

“La estructura de la zonificación forestal se encuentra diseñada atendiendo a las diversas subcategorías de información que se agrupan en las tres categorías siguientes: zonas de conservación y aprovechamiento restringido o prohibido, zonas de producción y zonas de restauración. (...)”

Las referidas categorías son congruentes con lo establecido en el Reglamento de la Lgdfs, en su artículo 14.

Este mismo Acuerdo señala en la última parte del artículo 4 que:

“La cartografía utilizada en esta zonificación forestal está basada en las fuentes previamente citadas y la escala de la información sólo permite establecer las características y tipo de vegetación de manera general, por lo que de requerirse conocer esta información con exactitud a nivel de predio o parcela en particular sería necesario realizar una visita de campo, en la que se obtenga la información técnica que permita determinar con certeza si se actualizan los supuestos que establecen la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, con respecto a la vegetación forestal.

Conforme a lo anterior, para determinar la naturaleza de un terreno forestal, se requiere, además de obedecer los criterios establecidos en la Ley y su Reglamento, una visita de campo realizada por un técnico forestal autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, para evaluar las características del predio, de conformidad con el artículo 19, fracción III, en relación al 32 fracción I, ambos del Reglamento Interior de la Semarnat.

De conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la Ley, la inclusión de un predio en el inventario no determina la naturaleza forestal del mismo”.

Pero ¿qué protegen estos instrumentos al referirse como ecosistemas forestales? La Ley define al ecosistema forestal como la unidad funcional básica de interacción de los recursos forestales entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados; siendo un recurso forestal, la vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales.

Ahora bien, un terreno forestal en términos de la fracción XXI del artículo 7 de la Lgdfs se define como el que está cubierto por vegetación forestal o vegetación secundaria, mientras que la vegetación forestal es definida como 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 (artículo 7 fracción LXXX).

Por su parte, la legislación únicamente define vegetación secundaria nativa, y lo hace indicando que es aquella vegetación forestal que surge de manera espontánea como proceso de sucesión o recuperación en zonas donde ha habido algún impacto natural o antropogénico.

En este sentido, la Lgdfs prevé un mecanismo de control de vital importancia para evitar la deforestación del territorio mexicano y proteger los ecosistemas forestales de nuestro país, identificado como autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la cual se otorga “por excepción-“, siendo definido el cambio de uso de suelo en terrenos forestales como 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.

Las reglas que aplican al cambio de uso de suelo forestal, se encuentran establecidas en la sección séptima del Capítulo I Disposiciones Comunes a los Procedimientos en Materia Forestal, del Título Cuarto De los Procedimientos en Materia Forestal de la Lgdfs, no obstante ello, de la revisión a su regulación, no es claro cuándo se trata de la excepción a que se refiere la Ley, de ahí la necesidad de llevar a cabo una reforma que conlleve a la protección de nuestros recursos forestales.

Así las cosas, pareciera fácil que con las definiciones establecidas en la legislación, se pueda identificar un terreno forestal, y con ello saber cuándo se quiere autorización (cuando se trate de un terreno forestal) y cuándo no (cuando no se trate de un terreno forestal), sin embargo en la práctica ello no es así, pues queda al arbitrio de los particulares y los prestadores de servicios técnicos forestales, dada la amplitud de las definiciones, dicha situación, pues deberán determinarlo o no, tomando en consideración (por su conocimiento y expertise), las características o

atributos biológicos, un área o predio es terreno forestal o no. Sin embargo, ello puede permitir y ha permitido “alterar” o “mal interpretar” la información, particularmente ante la falta de verificación previa y ante la ausencia de una confirmación de “no tratarse de un terreno forestal”, y por tanto de la no necesidad de contar con autorización de cambio de uso de suelo en la materia. Lo mismo ocurre con la excepcionalidad referida.

Es por lo anterior que resulta innegable la importancia tanto del inventario como de la zonificación forestal, pero también de la necesidad de fortalecerlos tanto proveyendo mayor información para su integración, como en el marco jurídico que lo regula, pues son estos los instrumentos que permiten conocer los recursos forestales con los que cuenta nuestro país y los cuales permiten una mejor administración de los mismos, pero también de la necesidad de dotar a los particulares de elementos de certeza que permitan conocer la naturaleza de los recursos existentes en sus predios y con ello de las obligaciones a las que pudieran estar sujetos para su uso o aprovechamiento.

En este contexto, se considera igualmente necesario fortalecer la observancia de estos instrumentos en otros, como lo es la evaluación del impacto ambiental y las áreas naturales protegidas, obligando a su consideración y observancia y prohibiendo expresamente el cambio de uso de suelo forestal en la categorías de áreas naturales protegidas, cuyo objeto resulta relevante para la protección de los recursos naturales de nuestro país: las reservas de la biosfera, los parques nacionales y áreas de protección de los recursos naturales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercero al artículo 49; se reforma el primer párrafo del artículo 93 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 97, todos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 49 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y se le adiciona un tercer párrafo al referido artículo; asimismo, se reforma el artículo 93 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 97 para quedar como sigue:

Artículo 49. La Comisión deberá llevar a cabo la zonificación para efectos de planeación y **protección de los recursos forestales**, con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y en los programas de ordenamiento ecológico. En el Reglamento se determinarán los criterios, metodología y procedimientos para la integración, organización y actualización de la zonificación.

En el Reglamento se determinarán los criterios, metodología y procedimientos para la integración, organización y actualización de la zonificación.

Para efectos del cambio de uso de suelo de terrenos forestales, la inclusión de una superficie, área o predio como forestal, en alguna de las categorías de la zonificación forestal a que se refiera el reglamento, será considerada como terreno forestal. El particular interesado en confirmar que por su características biológicas y condiciones, no corresponde a un terreno forestal, deberá presentar a la Secretaría un informe realizado por un prestador de servicios técnicos forestales, aportando los elementos técnicos necesarios para validar y confirmar la no correspondencia a un terreno forestal.

Artículo 93. La Secretaría autorizará el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos cuyo contenido se establecerá en el Reglamento. **La excepción a que se refiere el presente artículo,**

implica que en el estudio técnico justificativo se demuestre que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantiene **dentro del** territorio nacional, así como que la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación se mitigarán en las áreas afectadas por la remoción de la vegetación forestal.

...

Artículo 97. No se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terreno incendiado 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.

Tampoco se otorgará el cambio de uso de suelo forestal en las áreas naturales protegidas bajo las categorías Reserva de la Biósfera, Parque Nacional y Áreas de Protección de Recursos Naturales.

Segundo. Se reforma el párrafo segundo del artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas, **la Zonificación Forestal** y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Transitorios

Primero. El presente decreto entra en vigor, el día hábil siguiente a su publicación.

Segundo. Dentro del plazo de 90 días hábiles, el Ejecutivo Federal deberá llevar a cabo las reformas necesarias en el Reglamento en la materia a fin de hacer congruente sus disposiciones a las establecidas en el presente Decreto.

Tercero. La Comisión Nacional Forestal deberá actualizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, así como la Zonificación Forestal dentro del plazo de 365 días, siendo que en tanto no se publique otra versión, estará vigente para los efectos del presente decreto, el Inventario 2009-2014 y la Zonificación Forestal publicada el 30 de noviembre de 2011.

Nota

1 <http://www.fao.org/3/j2215s/j2215s04.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2020.

Diputado Diego Eduardo del Bosque Villarreal
(rúbrica)