



0000

"2016. AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca
Poder Legislativo

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 14 de marzo de 2016.

DIP. ADOLFO TOLEDO INFANZÓN
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

646-397LXIII

La que suscribe, DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca, someto a la consideración de esta soberanía para efectos de análisis, discusión y en su caso aprobación, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 Y SE ADICIONAN LAS FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, Y XVIII DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ESTADO DE OAXACA**, basándome al tenor de las siguientes

CONSIDERACIONES

El Estado de Oaxaca es la entidad con mayor diversidad biológica del país, en su territorio se encuentran todas las formaciones forestales y ocupa el tercer lugar nacional con mayor superficie arbolada, de acuerdo con el Inventario Nacional Forestal (2000).

Su ubicación en el sur del país y en las zonas tropicales del continente le provee una diversidad climática que va desde la intensa aridez del valle de



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca
Poder Legislativo

Cuicatlán hasta la extrema humedad de la selva Zoque, y del frío de la Sierra Norte hasta la calidez tropical de huatulco en el sur.

La extensión territorial de Oaxaca es de 9,395,977.73 hectáreas, según el *Marco Geostadístico Nacional 2010*. Del territorio estatal, 67.1 % está cubierto por superficies forestales (6,295,473.77 hectáreas), mientras que el restante 32.9 % (3,100,503.96 hectáreas) son zonas no forestales que incluyen áreas agrícolas, asentamientos humanos, zonas urbanas, cuerpos de agua y áreas desprovistas de vegetación.¹

Dentro del estado de Oaxaca convergen los sistemas montañosos de la costa del Golfo de México y de la costa del océano Pacífico. La confluencia de estos dos sistemas montañosos produce una topografía abrupta, con grandes y frecuentes variaciones climáticas y microclimáticas. La geología de esta parte de México es muy compleja, y forma un mosaico de materiales ígneos, sedimentarios y metamórficos, los cuales a su vez, dan lugar a un mosaico de suelos diferentes.²

En el estado se encuentran presentes las once formaciones forestales consideradas a nivel nacional, en donde sobresalen:

- **Las coníferas:** se presentan en 29 de los 30 distritos de la entidad y ocupa 9.6 % de la superficie forestal estatal.
- **Las coníferas y latifoliadas:** se presenta en los 30 distritos de la

¹ Ver, *Inventario Estatal Forestal y de Suelos Oaxaca 2013*, SEMARNAT-CONAFOR. Pp.59.

² Chapelá, Francisco; *El manejo forestal comunitario indígena en la Sierra Juárez, Oaxaca* en David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry (editores), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*, SEMARNAT/INEC/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible/ Instituto de Geografía de la UNAM/ Florida International Institute. México, 2007, Pp. 123 y 124.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

- entidad, ocupa 24.2 % de la superficie forestal estatal que representan 1,524,088.14 hectáreas.
- **Las latifoliadas:** se presenta en los 30 distritos de la entidad, la formación ocupa 742,401.02 hectáreas, que representan 11.8 % de la superficie forestal estatal.
 - **El bosque mesófilo:** se presenta en 19 de los 30 distritos de la entidad y ocupa 8.5 % de la superficie forestal estatal, es decir 536,576.21 hectáreas.
 - **Las selvas altas y medianas:** se presenta en 17 de los 30 distritos de la entidad y ocupa 24.3 % de la superficie forestal estatal y se desarrolla en 1,532,335.97 hectáreas.
 - **Las selvas bajas:** ocupan 1,156,918.16 hectáreas, con el 18.4 % de la superficie forestal estatal, distribuidas en 26 de los 30 distritos.
 - **Los manglares:** de los 30 distritos de la entidad, 5 tienen presencia, ocupando un total de 30,635.22 hectáreas con el 0.5% de la superficie forestal estatal.
 - **Las zonas semiáridas:** se presenta en 9 de los 30 distritos de la entidad, ocupa 0.4 % de la superficie forestal estatal, es decir 25,980.07 hectáreas.
 - **Las zonas áridas:** se presenta en 4 de los 30 distritos de la entidad, y ocupa 0.4 % de la superficie forestal estatal, es decir 27,283.72 hectáreas.
 - **Otras asociaciones:** La formación otras asociaciones tiene como



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca

PODER LEGISLATIVO

determinismo ecológico el efecto antrópico, ya sea directamente como cultivo o plantación, o bien como resultado de prácticas de manejo de las que resulta la predominancia de ciertas especies que se ven favorecidas al interrumpir el proceso natural de sucesión. Se presenta en 15 de los 30 distritos de la entidad y ocupa 99,512.57 hectáreas, es decir 1.6 % de la superficie forestal estatal.³

Podemos afirmar, que en la entidad, el ecosistema bosque compuesto por las formaciones coníferas, coníferas y latifoliadas, latifoliadas y bosque mesófilo abarca 54.1 % del total del territorio estatal. La vegetación secundaria es la predominante en todas las formaciones; esta circunstancia es más conspicua para la formación de latifoliadas, en la cual la proporción de vegetación primaria no llega a 20 %, mientras que en el bosque mesófilo alcanza 40 %.⁴

Mientras que el ecosistema selvas integrado por selvas altas y medianas, selvas bajas, manglar y otras asociaciones cubre 44.8 % de la entidad, y la evaluación de su condición revela que la cobertura de vegetación en condición primaria es menor a 40 % en todas las formaciones, las cuales presentan un estado de salud medio, por lo que su estado de conservación puede calificarse como regular. Los impactos más perceptibles en estas formaciones son el cambio de uso de suelo, el pastoreo y el aprovechamiento forestal.⁵

Y, finalmente, las otras formaciones presentes son zonas áridas, zonas semiáridas y otras áreas forestales, que ocupan el restante 1.1 % de la

³ SEMARNAT-CONAFOR... *op cit.*,

⁴ *Idem.*,

⁵ *Idem.*,



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca
PODER LEGISLATIVO

superficie, y se encuentran en un estado sucesional básicamente primario, si bien la superficie que abarcan en el estado es menor de 3 %.⁶

En suma, se encuentran prácticamente todos los grandes tipos de ecosistemas de México y se desarrollan las poblaciones vegetales más diversas del país. De hecho, el listado de plantas y animales de Oaxaca es más extenso que toda la flora y fauna conocidas de Costa Rica, país que se distingue por su gran diversidad.⁷

Al contar con una enorme cobertura forestal, riqueza natural y gran biodiversidad; una parte substancial de la población que ocupan dichos territorios, lo componen los pueblos y comunidades indígenas quienes ocupan los territorios forestales en la entidad.

Los pueblos y comunidades indígenas han sido reconocidos como sujetos sociales centrales para la conservación y el desarrollo sustentable en el artículo 8j del *Convenio sobre Diversidad Biológica* de la Organización de las Naciones Unidas, así como en las respectivas *Conferencias de Partes post Río de Janeiro*, de las cuales México es signatario.

El Estado de Oaxaca, es de las entidades que concentra la mayor presencia de pueblos indígenas. Para el manejo sustentable de los recursos naturales (biodiversidad, suelos, recursos hídricos, servicios ambientales), se debe reconocer y considerar a los pueblos y comunidades indígenas como

⁶ *Idem.*,

⁷ Chapela, Francisco; *op cit.*, Pp. 124.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

sujetos sociales centrales para la conservación y el desarrollo tanto a nivel local como a nivel nacional.

No obstante, también debemos de considerar que en nuestro Estado, la gran variación de medios naturales ha impedido que se pueda usar un solo sistema de manejo de los recursos naturales. En vez de eso, en una evolución cultural que data de hace 10,000 años, las comunidades de Oaxaca han desarrollado técnicas tradicionales para adaptarse a los microambientes típicos del estado. Además, los patrones culturales se han diferenciado en los 16 grupos étnicos que hay en la entidad, con lo que se ha agregado un factor importante a su diversidad. De esta manera, los patrones de uso de los recursos naturales de los *huaves*, *mazatecos*, *zapotecos*, *chinantecos* y los de otros once grupos étnicos, tienen diferencias importantes, a pesar de que en ciertas zonas comparten condiciones del medio natural semejantes.⁸

En éste sentido el 75 por ciento del territorio de los pueblos indígenas está cubierto de vegetación natural, esto es, 21286469 hectáreas, de las cuales 42.2 por ciento es vegetación primaria, 29.3 por ciento secundaria arbórea, 26.3 por ciento secundaria arbustiva.⁹

En efecto, los territorios indígenas constituyen un importante patrimonio que abre perspectivas de desarrollo en diversas áreas: minería no metálica; acuicultura y pesca ribereña y de aguas interiores; generación de agua; forestal; bioprospección y biodiversidad; turismo; diseños; generación de energía y

⁸ *Ibid.*, Pp. 124.

⁹ Boege, Eckart; *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ y agrodiversidad en los territorios indígenas*, INAH-CDI, México, 2008, Pp. 233.



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca

PODER LEGISLATIVO

además de la producción agrícola, ganadera o artesanal tradicionales.¹⁰

En relación con la riqueza vegetal, los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad 60 por ciento de la superficie arbolada total de 109.1 millones de hectáreas, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.¹¹

En los municipios oaxaqueños, la estructura de la vegetación es de gran relevancia en los sistemas forestales, ya que está relacionada con factores como la estabilidad de la masa, la producción, la conservación del suelo y la morfología del paisaje; también es un factor determinante de las condiciones microclimáticas y el hábitat de especies de animales, plantas y hongos. La diversidad estructural es fácilmente modificable por diversos factores como deforestación con fines agrícolas o pecuarios, intervenciones silvícolas con fines maderables y no maderables, y procesos de aprovechamiento no planificados, entre otras, que pueden causar degradación ambiental o fragmentación de los ecosistemas.¹²

Durante casi un siglo el uso de los bosques ha sido un tema de debate constante en México. Con frecuencia, tanto el gobierno federal como los estatales, han intervenido en el manejo y producción forestales en mucho mayor grado que en otras actividades productivas rurales. Estas intervenciones han incluido la participación directa del gobierno en la extracción, el control y la concesión de derechos de extracción, acciones regulatorias y estrategias de

¹⁰ Zolla, Carlos; y Emilio Zolla Márquez; *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. UNAM. México, 2010. Pp. 73.

¹¹ Zolla, Carlos; *op. cit.*, Pp. 73.

¹² *Ibid.*, Pp. 60.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

conservación, entre otras.¹³

Para el caso de nuestro Estado, en los últimos años el aprovechamiento forestal se realiza en un escenario con cuatro tipo de comunidades de acuerdo a su nivel de desarrollo:

- a) **Comunidades que tienen bosques sin programas de manejo**, caracterizadas por el deterioro gradual de sus recursos forestales por incendios, plagas, cambios de uso del suelo, aprovechamientos desordenados y en general una falta de valoración de sus recursos naturales, aunado a problemas de carácter organizativos para el aprovechamiento.
- b) **Comunidades rentistas (que venden madera en pie)**. Se caracterizan por carecer de recursos económicos para elaborar programas de manejo, no cuentan con redes camineras, adolecen de unidad económica especializada, no participan en actividades de aprovechamiento por falta de capacitación, otorgan la realización del aprovechamiento y apertura de caminos a compradores externos a la comunidad, realizándose el corte y derribo de arbolado, así como la extracción de una manera inadecuada. Son comunidades que evidentemente no se han apropiado del manejo de la cadena productiva ni del manejo de sus recursos naturales.

¹³ Merino Pérez, Leticia; y Gerardo Segura W.; *Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México* en David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry (editores), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*, SEMARNAT/INEC/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible/ Instituto de Geografía de la UNAM/ Florida International Institute. México, 2007, Pp. 77.



c)

Comunidades que venden madera en rollo. No cuentan con una industria de la transformación que les permita dar valor agregado a la materia prima; algunas han avanzado en el diseño de un reglamento interno o cuentan con estatutos comunales que les permiten una autorregulación comunitaria. En general desconocen como acceder a los sistemas financieros para hacer eficiente la cadena productiva. Normalmente están conformadas como empresas forestales comunales, pero no diversifican su producción forestal, carecen de sistemas de monitoreo para el manejo y están aún en proceso de apropiación de la tecnología para el aprovechamiento de sus recursos.

d)

Comunidades que cuentan con industria. La mayoría de estas comunidades son productoras de madera aserrada sin valor agregado y presentan ciertos problemas de monitoreo de su manejo forestal. Excepto algunas, se tienen dificultades para diversificar el aprovechamiento de especies y de productos maderables y no maderables. Sin embargo han mejorado considerablemente sus técnicas de manejo e incluso algunas se vinculan con instituciones y proyectos de investigación. Son empresas comunales generalmente consolidadas con menores problemas de organización y administración. Gran parte de ellas han iniciado la restauración de terrenos forestales dedicados anteriormente a actividades agropecuarias, logrando mantener o incrementar el ritmo de crecimiento de sus recursos forestales.



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca
PODER LEGISLATIVO

Bajo este panorama, la institución municipal es el escenario en el que se desenvuelve la dinámica política y administrativa local de las comunidades indígenas. Aunque el municipio ha representado el espacio de articulación primero al orden colonial y posteriormente al del estado nacional, en Oaxaca ha sido también el producto de la tenaz defensa territorial de los pueblos indígenas y de la reproducción de formas propias de gobierno local. Por ello, Oaxaca cuenta con 570 municipios (23% de los existentes en el país), el mayor porcentaje de tenencia de la tierra bajo la forma comunal y la mayor concentración de pueblos indígenas de México.¹⁴

Los ayuntamientos en el Estado tienen las facultades de dotar servicios públicos básicos, la regulación y planeación del desarrollo urbano, la responsabilidad del tratamiento de las aguas residuales, disposición y tratamiento de los residuos sólidos, aplicación de la regulación ambiental en áreas no asignadas a la federación o al estado; son facultades constitucionales estratégicas para impulsar dentro del territorio municipal un desarrollo sustentable.

Las atribuciones que facultan al ayuntamiento para la instrumentación de acciones para la protección de la ecología y el medio ambiente, tienen sustento jurídico en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual le otorga facultades al municipio para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación del territorio.
- Crear y administrar reservas territoriales

¹⁴ González, Álvaro; *Diagnóstico general de los pueblos indígenas de Oaxaca* en Documento de trabajo, abril de 1998. Disponible en: http://www.grupomesofilo.org/pdf/proyectos/DE/DE_diagnostico.pdf



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

- Controlar y vigilar el uso del suelo.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra
- Otorgar permisos y licencias de construcción.
- Crear y administrar reservas ecológicas.

En el *Plan Estatal de desarrollo de Oaxaca 2011-2016*, se establecen las directrices para impulsar la consolidación del sector forestal como uno de los ejes transversales para el desarrollo rural y social del estado. Esto se plantea a través de la planeación sexenal y de largo plazo, fomentando la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del estado, así como el desarrollo de los procesos de la cadena productiva que ayude a mejorar el nivel de vida de los oaxaqueños.

Para fortalecer la institución municipal debe hacerse desde los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas, lo cual requiere que se cumplan cuatro principios básicos: la participación ciudadana, espacios institucionales de interlocución con la vida local; capacidad de gestión para resolver los problemas que rebasen los recursos propios; ingeniería de proyectos; y, capacidad reglamentaria.¹⁵ Por ello, la presente iniciativa tiene por objeto las siguientes propuestas:

PRIMERO.- Reconocer la importancia e incorporar los derechos y salvaguardas tanto de los pueblos indígenas, como de los municipios en la entidad, respecto de sus recursos forestales, para lo cual el Gobierno Federal y Estatal deberán fomentar y priorizar sus acciones y recursos con miras a detonar

¹⁵ Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez; *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. Migue Ángel Porrúa/ISUABJO, México, 2007, Pp. 102.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

el desarrollo forestal como un área prioritaria para nuestro Estado.

SEGUNDO.- Se considera necesario agilizar la participación de las autoridades municipales, mediante los Convenios de Coordinación, a fin de establecer el mecanismo para transferir a los municipios la custodia, conservación y mantenimiento de las zonas de importancia forestal, a efecto de evitar invasiones por asentamientos humanos irregulares, así como por la construcción de obras que afectan el entorno natural.

TERCERO.- Los municipios deben de adquirir un nuevo papel; de ser solo agencias administrativas que ofrecen servicios públicos definidos constitucionalmente; se deben de convertir en instancias responsables de precisar los problemas públicos dentro del sector forestal sustentable, elegir los mecanismos de acción propicios, definir las políticas públicas y programas gubernamentales necesarios en concordancia con el gobierno federal, implementarlos de manera corresponsable con los ciudadanos, así como evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones.

CUARTO.- Las autoridades municipales de los municipios, indígenas, rurales, urbanos y metropolitanos establecerán mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad, e impulsaran nuevas culturas ambientales sostenibles, apostándole a la resiliencia de los ecosistemas y sus servicios ambientales globales y regionales. Solo de ésta manera se podrá asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros para el desarrollo forestal en Oaxaca.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 Y SE ADICIONAN LAS FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, Y XVIII DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ESTADO DE OAXACA**, para quedar como sigue:

**SECCIÓN TERCERA
FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS**

ARTÍCULO 14.- *Corresponde a los Municipios lo que la Ley General de Desarrollo Forestal, y con la presente Ley, las siguientes atribuciones:*

- I. Diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política nacional y estatal, la política forestal del Municipio;*
- II. Participar en el ámbito de sus atribuciones, en el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única de atención eficiente para los usuarios del sector;*
- III. Apoyar al Gobierno Federal y Estatal, en la adopción y consolidación de los Servicios Nacional y Estatal Forestales;*
- IV. Participar, en coordinación con la Federación en la zonificación forestal, comprendiendo las áreas forestales permanentes de su ámbito territorial;*
- V. Coadyuvar con el Ejecutivo en la realización y actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos;*
- VI. Celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación con el Gobierno Federal y el Ejecutivo del Estado en materia forestal;*



Gobierno Constitucional
del
Estado de Oaxaca
Poder Legislativo

- VII.** Diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal, de conformidad con la Ley General y en la presente Ley, los lineamientos de la política forestal del país;
- VIII.** Expedir, previo a su instalación, las licencias o permisos, para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de materias primas forestales en el ámbito de su competencia, considerando los criterios de política forestal establecidos en la Ley General y en la presente Ley;
- IX.** Participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales, dentro de su ámbito territorial de competencia;
- X.** Llevar a cabo, en coordinación con el Gobierno del Estado, acciones de saneamiento en los ecosistemas forestales dentro del ámbito de su competencia;
- XI.** Promover la construcción y mantenimiento de la infraestructura en las áreas forestales del Municipio;
- XII.** Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas;
- XIII.** Promover la participación de organismos públicos, privados y no gubernamentales en proyectos de apoyo directo al desarrollo forestal sustentable;
- XIV.** Participar, de conformidad con los acuerdos y convenios que se celebren con los gobiernos Federal y Estatal, en la vigilancia forestal en el Municipio;
- XV.** Hacer del conocimiento a las autoridades competentes, y en su caso denunciar, las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal;
- XVI.** Participar y coadyuvar en los programas integrales de prevención y combate a la extracción ilegal y a la tala clandestina con el Gobierno Federal y Estatal;



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

- XVII. *Crear un Consejo Municipal Forestal de acuerdo a la presente Ley y su Reglamento; y,*
- XVIII. *Las demás que conforme a esta Ley y otras disposiciones le correspondan.*

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**ATENTAMENTE,
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"**

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ

Dado en el Recinto Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a los catorce días del mes de marzo de 2016.