

24/128



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN LEGAL DE LOS PARQUES NACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Efraín Francisco Hernández

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO:

PARQUES NACIONALES, DIFERENTES ASPECTOS, DEFINICION DE CADA UNO DE ELLOS.

- 1.- Breves antecedentes históricos;
- 2.- Definición;
 - a).- Parque Nacional
 - b).- Parque Internacional
 - c).- Monumentos Naturales
 - d).- Reservas de regiones vírgenes

CAPITULO SEGUNDO

EL DOMINIO PUBLICO, SUS ELEMENTOS.

- 1.- Concepto de Dominio Público
- 2.- Elementos del Dominio Público
 - a).- Objetivo
 - b).- Subjetivo
 - c).- Teológico o finalista
 - d).- Norminativo o legal
- 3.- Bienes del Dominio Público de la Federación
- 4.- Bienes del Dominio Privado de la Federación
- 5.- La afectación y desafectación de los bienes del dominio público destinados a un Servicio Público

CAPITULO TERCERO

NORMATIVIDAD DE LOS PARQUES NACIONALES.

- 1.- Ley Forestal de 1960
- 2.- Reglamento de la Ley Forestal de 1960
- 3.- Reglamento sobre parques Nacionales e Internacionales
- 4.- Constitución Política Mexicana
- 5.- Código Civil para el Distrito Federal
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 7.- Ley de Expropiación
- 8.- Ley General de Bienes Nacionales
- 9.- Ley Federal de Reforma Agraria

CAPITULO CUARTO

CARACTERISTICAS DE LOS PARQUES NACIONALES

- 1.- Inalienables
- 2.- Imprescriptibles
- 3.- Intransmisibles
- 4.- Inembargables
- 5.- Son Bienes de Dominio Público
- 6.- Sujetos a los Tribunales Federales
- 7.- Creados por Decreto del Ejecutivo Federal
- 8.- Proporcionan un Servicio Público

CAPITULO QUINTO

ANALISIS DEL PROYECTO DE LOS PARQUES NACIONALES

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En nuestra patria, la práctica sobre los Parques Nacionales ha estado llena de errores, contrasentidos, indecisiones, carencia de elementos económicos, falta de apoyo por parte del pueblo y del gobierno; pero principalmente, falta de una conciencia de lo que realmente representa y significa el concepto antes mencionado en el futuro de la humanidad.

Un adecuado manejo de los Parques Nacionales es de importancia fundamental en el desarrollo del país, afortunados nosotros que contamos con varios Centros de Esparcimiento Nacional, ya que ellos nos proporcionan recreación, esparcimiento y educación, siendo además verdaderos laboratorios purificadores del ambiente. Proteger y conservar esos girones de la naturaleza es el deber de todos los mexicanos.

En este modesto trabajo analizó el sistema jurídico que rige a los Parques Nacionales, criticando la norma que sea inadecuada, pero proponiendo la norma que según mi punto de vista debe reglamentarlos; aunque se hacen referencias que -- salen del campo del Derecho, estas son con la finalidad de -- ubicarme mejor en el conocimiento del tema mencionado.

Espero que las humildes ideas que aquí se presentan -- sirvan para despertar la conciencia de todos los habitantes -- del país, y ojalá que comprendan que es indispensable la intervención nuestra, para la conservación y protección de los recursos naturales; divulgando a una sola voz los hermosos -- versos del poeta:

Arbol diez veces productor;
el de la pompa sonrosada
el del madero constructor,
el de la brisa perfumada
el del folleje empador

Debemos de pugnar por lograr el aprovechamiento racional de los recursos renovables, porque para mí los bosques -- son una riqueza y como todos los demás recursos deben de utilizarse con prudencia, auxiliandome siempre de los conocimientos técnicos para lograr así una mejor utilización de ellos.

Para ser justo conmigo mismo debo decir que, nada de lo aquí escrito son auténticamente ideas mías, sino que éstas son el resultado de la lectura de libros, revistas y folletos sobre la Institución que aquí se analiza. Si algún mérito merece mi trabajo es el de haber recopilado este material; fuentes que me han permitido entender cabalmente la importancia de los Parques Nacionales; los que seguramente encontrarán en mí, un defensor más de ellos.

A los Parques Nacionales hay que darles la importancia que merecen, abandonando ese sentido poético con el cual han sido creados, debemos otorgarles política: legislativa, cultural, económica y socialmente las consideraciones que merecen, velando siempre por un verdadero cuidado de los existentes. haciendo una revisión de los mismos, para dejar como tales a los que reúnan las características que les señalan la Legislación y la Doctrina; transformándolos así, en verdaderos lugares de esparcimiento, recreación y educación de toda la Sociedad.

Amigos, los panoramas de extraordinaria belleza de la Nación, requieren de la protección, conservación y cuidados -- nuestros; porque sólo así podremos legar a las generaciones futuras porciones del territorio nacional, donde puedan estudiar la evolución natural del globo terráqueo. PROTEGER Y CONSERVAR ESAS AREAS DEBEN SER NUESTRA META. SI ESTE TRABAJO LOGRA DESPERTAR EL INTERES DE USTEDES CONSIDERARE HABER CUMPLIDO, CONMIGO MISMO, CON MIS PADRES, CON MIS MAESTROS Y CON MI PATRIA.

CAPITULO PRIMERO

PARQUES NACIONALES, DIFERENTES ASPECTOS, DEFINICION DE CADA UNO DE ELLO.

1.- Breves antecedentes históricos;

2.- Definición;

a).- Parque Nacional

b).- Parque Internacional

c).- Monumentos Naturales

d).- Reservas de regiones vírgenes

1.- BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS.

Tal vez el primer impulso que brotó en la mente del hombre, fue el de que los árboles le sirvieran de alimento, de ciertas plantas recogían sus frutos; o como magistralmente lo describe el historiador al hablarnos del Periodo Paleolítico "El hombre de esta época vive de lo que le proporciona la naturaleza, sin poder modificarla todavía. Recoge frutos, raíces y otros productos vegetales" (1). De otras plantas utilizaba su corteza, sus raíces, o sus hojas para menguar sus dolores; en fin, después de utilizarlo como algo material, de haber llenado sus propias necesidades corporales comprendió lo hermoso y se entregó a contemplar la majestuosidad de la naturaleza, de la que él formaba parte.

Desafortunadamente no existen documentos que permitan demostrar que el hombre era sensible a la belleza del paisaje en la era denominada "prehistoria".* pero apenas el hombre -- alcanza un grado de adelanto suficiente para dejar constancia de su sensibilidad, empieza a plasmar en "pinturas rupestres" ** las experiencias de su vida donde indiscutiblemente encontrabamos el hermoso paisaje natural.

Con el descubrimiento de la agricultura una actividad trascendental en la evolución del ser humano con la cual inició su vida sedentaria, lo que le permitió tener tiempo disponible para meditar en otras cosas (por ejemplo la religión, - los fenómenos naturales, etc.) que no fuerán ya la alimenta--

(1).- Esbozo de Historia Universal, Autor Juan Broon, Editorial Grijalbo, México D.F., 1973. P. 22

*.- "La prehistoria comprende el tiempo transcurrido desde la aparición del hombre (en la tierra) hasta la invención de la escritura". Síntesis de Historia Universal, Autor Ciro González Blackaller, Editorial Herrero S.A., México D.F. 1970. P.17

**.- "Hacia fines del paleolítico aparecen las pinturas rupestres, verdaderas obras de arte realizadas en las paredes de las cuevas". Idem número uno. P. 22

ción y así, descubrimiento en descubrimiento lentamente va desarrollando su intelecto, acrecentando las tribus a las que pertenecían, buscando siempre los lugares más propicios para su habitación.

A medida que el número de habitantes crece en una localidad determinada, el hombre lentamente se va apartando del majestuoso paisaje natural.

Débilmente empieza a surgir la idea de dedicar determinadas áreas para el recreo de los moradores, así se dice -- "que la idea de conservar áreas naturales para proteger sus características con fines de recreación es muy antigua" (2); en otro brillante trabajo del maest. Enrique Beltrán complementando la idea anterior nos señala "al respecto Coolidge menciona como Artnaseastra de la India, atribuido a Kautilya 300 (años) A.C., previene que ciertos bosques con animales de caza abiertos a todos deberán ser especialmente protegidos" (3).

Quintanar Arellano nos asegura que "Los antiguos parques de los Reyes Persas estaban situados en regiones montañosas que sólo les servían de descanso y recreo en la estación calurosa" (4). El otro Autor al hacer referencia a la cultura Romana menciona "Que los emperadores acostumbraban tener sus -

(2).- Parques Nacionales y Reservas Naturales en América Latina Autor Enrique Beltrán, Ediciones del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C., México D.F., 1974 P. 7.

(3).- Los Parques Nacionales y la Semana de Cinco Días, Autor Enrique Beltrán. Ediciones del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. (I.M.R.N.R.)*, México D.F., 1974 P. 12

(4).- Parques y Jardines de México, Autor Francisco Quintanar Arellano, sin Editorial. Manual consultado en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. P. 41

*.- Siempre que se utilice esta abreviatura debe entenderse que se refiere al Instituto antes mencionado.

Parques, en los que descansaban e iban a practicar la cacería. Además afirma que fueron cedidos por sus dueños, siendo probablemente, los Romanos los primeros que iniciaron los parques - Públicos" (5).

Durante la Edad Media se protegieron extensas áreas forestales principalmente por su valor "cinagético" pero sin pasar en un disfrute público, pues se reservaban expresamente para Reyes y Señores feudales; se aplicaban penas severas a quienes pretendieran obtener algún provecho de los bosques reales. "En Inglaterra en el siglo XII Enrique II hacía arrancar los ojos y cortar los miembros a quienes cazaban furtivamente en los bosques reales." (6).

Creemos que los parques surgen con la "civilización" ya que sólo los Pueblos cultos aman y aprecian lo bello donde indiscutiblemente se encuentran las bellezas escénicas, se puede afirmar que los parques en un inicio fueron destinados exclusivamente para los Reyes y Señores o dicho de otra manera destinados al recreo de las clases privilegiadas, pero lentamente va surgiendo la necesidad social de destinarlos al servicio de toda la colectividad.

El investigador de los parques acertadamente comenta -- "Inicialmente los parques fueron trazados y construidos para recreo de las clases privilegiadas, pero poco a poco fueron convirtiéndose en propiedad pública." (7)

(5).- En Defensa del Parque Nacional Duartero de los Leones, Autor Enrique Beltrán, Ediciones del (I.M.R.N.R.), México D.F., 1971.

(6).- Gran Enciclopedia del Mundo, Autor Ramón Menéndez Pidal Ediciones Durvan S.A., de Ediciones Bilbao, México D.F. 1972 Volumen XIV

(7).- Idem cita número 6.

*.- F. Arte de la caza, ó arte de cazar especialmente con perros. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Ediciones Porrúa S.A., México D.F. 1973.

**.- "Civilización es un estado social de una humanidad que ha superado el Nomadismo, arribando al régimen sedentario". Ciencia Política, Autor Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, México D.F. 1975. P. 35

Dejemos que el estudio de la evolución de los parques públicos, nos describa el establecimiento de éstos lugares de beneficio social "Puede decirse que en todas las grandes Ciudades se sintió la necesidad de disponer de lugares agitados y tranquilos para descanso y recreo de los moradores. La necesidad fue más imperiosa a medida que la vida en los centros urbanos se hizo más agitada" (8).

Algunos sostienen que el primer Parque Público, tal y como lo entendemos hoy, fué creado en Francia bajo el reinado de Napoleón III y que se denominó el "Boisboullogne".

A través de las breves notas sobre la evolución de los parques públicos, claramente se puede observar que la "Institución" desde sus inicios ya llevaba implícitos algunos de sus elementos fundamentales como son: la recreación y la protección, más tarde adquiere otra característica que puede ser la más importante desde el punto de vista social, el proporcionar un servicio para toda la colectividad.

Respecto a los antecedentes en nuestra Patria, afortunadamente los mexicanos podemos expresar que las culturas que existieron en el Territorio Nacional (antes de la conquista), ya comprendían la importancia que tiene la naturaleza en la vida de la comunidad social; Netzahualcóyotl "Rey"...

(8).- Gran Enciclopedia del Mundo, Autor Ramón Menéndez Pidal, Ediciones Durvan S.A., de Ediciones Bilbao, México D.F.- 1972 Volumen XIV P. 883

*.- Menéndez Pidal Ramón expresa "Uno de los primeros Parques Públicos fué el Boisboullogne creado en el período de Napoleón III". Idem cita número 8 P. 883

**.- "Conjunto de Relaciones Jurídicas concebidas en abstracto y como unidad por el ordenamiento jurídico, siendo por lo consiguiente, un ensayo más o menos definido de las Relaciones Cíviles". Diccionario de Derecho, Autor Rafael De Pina, Editorial Porrúa S.A., México., 1976 P. 246.

***.- Existen tres tesis en cuanto a la cuestión política y social de los Aztecas.- a) tradicionalista que trata de simular las Instituciones aborígenes, a las Instituciones Europeas así se habla de Reyes, Emperadores etc. b) Tesis Moderna afirma que los Aztecas vivían una etapa prepolítica y que, no había diferenciación de clases.

de Texcoco (siglo V), dejó poemas que encierran un sentimiento romántico y de amor por la naturaleza, señalando también la necesidad de conservar los recursos naturales. También se consigna en las páginas de la historia que el emperador Moctezuma mantenía en Tenochtitlán "verdaderos jardines botánicos y parques zoológicos que causaron el asombro del conquistador español" (9).

En la época precolonial el bosque formaba parte del ambiente natural de los pueblos, los que dependían de él para su alimentación, protección y vestido. Algunas tribus se creían estrechamente ligadas con los árboles" (10) y algunos pueblos indígenas consideraban a ciertas especies como sagradas.

Las ideas antes expresadas se reflejaron a los parques - en general; ya que el concepto parque nacional es relativamente nuevo el que ha tropezado con la incomprensión de un amplio sector de la población, tanto de los dirigentes como del público en general.

El término Parque Nacional nace hasta el año 1872 en cuando se crea con ese nombre "EL YELLOWSTONE" en los Estados Unidos de Norte América, señalándose en la Ley que lo crea -- "Las bellezas de escénicas de geisers, cañones de maravillosos colores refugio de la "fauna", el marco ornamental de sus bos

tesis ecléptica considera que el pueblo tecnocha no existían.

Instituciones políticas sociales iguales o similares a las Europeas de la época, pero que había con toda evidencia una organización política en la que se distinguían las clases gobernantes de las gobernadas". Derecho Agrario mexicano, Autor Raúl Lemus García, Editorial Limsa, México D.F. 1978 p. 90

(9).- Revista Contenido (Extra) del mes de Julio 1981

(10).- Enciclopedia de México, sin Autor, Tomo II, México D.F. 1977 p. 146.

*.- Conjunto de animales de un País o Región. Enciclopedia Universo, Editorial Fernández Editores S.A., México D.F. 1976

ques naturales, eran tesoros demasiado valiosos que debían ser propiedad de la Nación para disfrute y bienestar de todo el pueblo y la debida protección de sus recursos biológicos" (11).

Surge así, un nuevo elemento de los parques nacionales, un predio que debe ser "Propiedad de la Nación".

"El hecho de que el primer parque nacional surgiera en los Estados Unidos de Norte América, en lugar de Europa se explica por la larga asociación del hombre con la naturaleza y el crecimiento relativamente lento de la población en el viejo mundo que automáticamente contribuía a establecer cierto equilibrio hombre--ambiente--en los Estados Unidos, por el contrario, el explosivo crecimiento indígena y exógeno de su población y la incontenible carrera por la senda del desarrollo económico, hizo que la destrucción de la naturaleza fuera con velocidad e intensidad, y que amenazaría con una deterioración masiva del ambiente e hiciera surgir la demanda de proteger por lo menos ciertas áreas de extraordinario valor por uno u otro concepto" (12).

A partir del establecimiento del Yellowstone se comprendió la importancia que tiene para el mundo actual el establecimiento de medidas protectoras para los lugares que por su belleza escénica o interés científico u otras razones contribuyen al beneficio social.

Es realmente en esta época en que el hombre se va apartando de la naturaleza y casi siempre destruyéndola, a veces por motivos de habitación, otras veces por motivos económicos, justificables o no, pero que siempre van cambiando el ecosistema que nos rodea.

(11).- Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural, Tomo XXI, número 2, Diciembre 1960, Artículo de Lucas A. Tortorelli.

(12).- Los Parques Nacionales y la Semana de Cinco Días, Autor Enrique Beltrán, (I.M.R.N.R.), A.C., México D.F., 1973. P. 13

Hacemos nuestras las palabras tantas veces difundidas por la Asociación Mexicana de la Historia Natural, "después del establecimiento del primer Parque Nacional tanto en la Unión Americana como en los Países de mayor cultura se comprendió entonces que en tanto que la humanidad avanza vertiginosamente por todos los terrenos de una civilización utilitaria y material, es preciso preservar los grandes tesoros de la naturaleza como la herencia más preciada legada al género humano por las fuerzas creadoras de la tierra". Vale decir -- que vivir ignorando a la naturaleza es vivir sin saber donde estamos y ni que somos. La contemplación de las bellezas escénicas no es otra cosa que la contemplación de la verdad más deslumbrante; majestuosas montañas coronadas de nieve, serranías extensas, valles salpicados de floresta, en la que se encuentran verdaderas reliquias naturales, como: lagunas, arrollueo ríos de aguas cristalinas, cascadas majestuosas, grutas fantásticas, etc.

De hecho, la historia en México de los Parques Nacionales, comienza durante el periodo presidencial del SEÑOR MIGUEL LERDO DE TEJADA, QUIEN EXPIDIO EN 1876 UN DECRETO EXPROPIATORIO POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, PARA REGULARIZAR LA SITUACION DEL PREDIO DENOMINADO "DESIERTO DE LOS LEONES" y aunque se puede decir que si bien es cierto que no fue realmente su intención de salvar de la tala a un hermoso bosque, la verdad es que desde esa fecha, el Público del Distrito Federal y Zonas cercanas han considerado al Desierto de los Leones como un lugar de esparcimiento Público.

Se discute si el primer Parque Nacional es el denominado "Monte Vedado Mineral del Chico", que fué declarado Bosque Nacional en el año de 1898, por el General Porfirio Díaz Presidente de la República en esa fecha.

*.- El término "Desierto" no se usa en el sentido ecológico sino en el sentido religioso por haber existido un convento habitado. Parques Nacionales y Reservas Naturales en América Latina, Autor Enrique Saltrán, Ediciones (I.M.R.N.R.), México D.F., 1974. P. 11

Parece ser que de hecho y de derecho el primer Parque Nacional es el "Desierto de los Leones" ya que adquiere esa categoría mediante decreto expedido por el Presidente Venustiano Carranza que fué publicado el 15 de Noviembre de 1917, confirmándole su carácter de centro de esparcimiento que el pueblo con anterioridad ya le había concedido.

EN EL PAIS LA HISTORIA DE NUESTROS PARQUES NACIONALES ESTA LLENÁ DE ERRORES Y CONTRASENTIDOS, INDECISIONES, CAREN- CIA DE ELEMENTOS ECONOMICOS, FALTA DE APOYO POPULAR, PERO --- PRINCIPALMENTE FALTA DE UNA CONCIENCIA DE LO QUE REALMENTE -- SIGNIFICA EL CONCEPTO ANTES MENCIONADO; aunque se debe decir que tenemos el orgullo de ser ejemplo para otros Paises y oja lá que sigamos fomentando el establecimiento de verdaderos -- Parques Nacionales y transformando en otras Instituciones los que no reúnan las características indispensables para fungir como tales. Para dar fuerza a mis ideas transcribo las pala- bras del Sr. Wallace W. Ate Wood quien ha referirse a México en un trabajo sobre la Instrucción que tratamos, comenta "pué de decirse que han sido creados muchos parques y reservas fo- restales, por lo que la "fauna y la flore" cuentan con sufi- ciente protección, por lo que hace al cuidado de que son obje- to los bosques y las zonas que se protegen cerca de las Ciuda- des y villas es DE JUSTICIA ELOGIAR la esmerada atención que las Autoridades competentes otorgan, tratándose de la conser- vación del terreno, la protección de la vegetación que lo cu- bre y cuyas medidas tienden a impedir tanto la erosión del -- propio suelo. TAL POLITICA ES MUY RECOMENDABLE Y SEÑALA UN -- EXCELENTE EJEMPLO PARA LOS DEMAS PAISES AMERICANOS" (13).

* .- F. Conjunto de plantas de un Pais o Región. Enciclopedi- co Univarso Fernando Editores S.A. México D.F., 1976.

(13)- La protección de la Naturaleza en las Americas. Por el Dr. Wallace W. Ate Wood. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Editorial C.V.L.T.V.R.A. (cvltvra), México D.F., 1940. P. 12 y siguientes.

Es de justicia aceptar como valedero el planteamiento del Sr. Antonio H. Sosa quien sostiene "MANEJADA CON INTELIGENCIA Y PREVISION, LA TIERRA PUEDE ABASTECER AL HOMBRE DE -- SUS NECESIDADES FISICAS Y AL MISMO TIEMPO PROPORCIONAR AQUELLOS BENEFICIOS ESENCIALES A SU BIENESTAR FISICO, MENTAL Y MORAL, que pueden ser encontrados en la naturaleza inexplorada ESTE ES EL PRINCIPAL OBJETIVO DE LOS PARQUES NACIONALES" (14)

Múltiples y variadas son las tendencias que justifican el establecimiento de los Parques Nacionales, se manejan como fundamento de ellos: LA RECREACION, LA PROTECCION, LA CONSERVACION, LA BELLEZA DE ZONAS NATURALES, LA EDUCACION Etc. etc.; los Sres. Ambrosio González y Víctor Manuel Sánchez manifiestan "creemos pues que debe ser en nuestros Parques Nacionales destinados a la protección y preservación de la flora y fauna autóctonas, de las bellezas escénicas naturales y --- otros motivos de interés científico donde han de transmitirse las "ideas proteccionistas"*, como un legado a las generaciones futuras. (15) otros nos aseguran que el aumento de población en las Ciudades ha producido un fervor hacia el reencuentro con la naturaleza, así afirman que los habitantes de las grandes urbes son los más fuertes defensores de los Parques -

(14).- Los Parques Nacionales Sr. Antonio H. Sosa (autor), Revista Forestal Mexicana Noviembre a Diciembre de 1968, tomo 40-42, México D.F., 1966-1968

(15).- Los Parques Nacionales de México, autor Ambrosio González y Víctor Manuel Sánchez, Ediciones (I.M.R.N.R), México D.F., 1961 P. 1 y 2.

* .- Parece ser que estos autores al Hablar de ideas proteccionistas se refieren a las Doctrinas conservacionistas, - por lo que daremos aquí unas ideas al respecto. Cuando se habla de conservación a secas, se quiere significar salvo muy raras excepciones la relativa a recursos naturales. Y este -- concepto se interpreta actualmente con una actitud que pretende que el hombre se beneficie lo más posible con los recursos que existen en la naturaleza. EL CONSERVACIONISMO ES, PURA Y SIMPLEMENTE UNA ACTITUD Y UNA DOCTRINA, QUE PRETENDE QUE EL HOMBRE USE CONSCIENTEMENTE LOS RECURSOS QUE LA NATURALEZA LE BRINDA, EN FORMA QUE OBTENIENDO DE ELLOS EL MAYOR BENEFICIO POSIBLE, NO LOS DESTRUYA SINO QUE LOS HAGAN PRODUCTIVOS PARA

Debe mencionarse que en los Estados Unidos para poder -- cambiar los límites de un Parque Nacional, o simplemente otorgar una concesión dentro de él, se tiene que hacer a través de una ley que expide el Congreso y con participación de la opinión pública; deseable sería que en México se actuara en igual sentido.

Distintos factores han venido influyendo en la Institución que tratamos; las comunicaciones, los medios de transporte, la semana laboral de cinco días que permite al ciudadano salir fuera de las urbes y disfrutar de las bellezas que nos ofrecen los centros de esparcimiento Nacional; lógico es pensar que cuando se habla de ello inmediatamente se asocian con: volcanes, parajes con bosques naturales, lagos, los cursos de los ríos, las caídas de agua, en fin todo un mundo de excepcional belleza. Claro no sería posible desligar de los parques nacionales al turismo Nacional o Internacional que forzosamente ha de estar como base en el establecimiento de un Parque Nacional.

futuras generaciones.--Claro está que no todos los recursos naturales pueden ser manejados en forma que permita su conservación indefinida. Existe un grupo de los llamados irrenovables el que pertenecen los minerales de toda especie, (los que necesariamente habrán de terminarse en un momento dado). Afortunadamente existe otro grupo de los recursos naturales, los llamados renovables siendo de naturaleza vegetal o animal están en posibilidad de reproducirse y en consecuencia si los utilizamos adecuadamente podrán durar indefinidamente. El movimiento conservacionista es profundamente benéfico para la economía de los pueblos, puesto que enseña la manera de utilizar los recursos naturales en forma que brinden un rendimiento sostenido. De tal manera que la opulencia de hoy sea también la del mañana y no que la abundancia actual constituya necesaria antecámara de la miseria del futuro, -el conservacionista comprende que la naturaleza en que hoy vive, con todos los recursos que encierra, es la herencia que recibe de sus antepasados. Si la naturaleza es próspera y los recursos abundantes, eso quiere decir que quienes nos precedieron en la tierra la trataron adecuadamente. La conservación de los recursos naturales tiene pues, junto con sus manifestaciones de bienestar colectivo, un recto sentido ético. Tres temas Forestales Autor Enrique Beltrán Ed. Del (I. M.R.N.R.), México D.F. 1955 p. 7 a la 15.

Un motivo importante para preservar determinadas áreas son la flora y la fauna de valor científico, que constituyen - en varias ocasiones la idea fundamental en el establecimiento de un lugar de esparcimiento nacional.

El maestro Enrique Beltrán nos expresa que son tres -- los factores que intervienen en el establecimiento de áreas -- destinadas al esparcimiento de la población: "a).- Crecimiento demográfico excesivo que pone en peligro muchos aspectos de la naturaleza; b).- desarrollo espectacular de la Tecnología que dota a hombres cuyo número crece incesantemente, con instrumentos cada vez más potentes y peligrosos; y c).- el proceso de - intensa y excesiva urbanización, que encierra a muchos seres humanos en selvas de hierro y concreto, privándolos del vivificante contacto con la naturaleza". (16)

El geólogo Gerardo Budowski en su artículo Parques -- Nacionales su filosofía, nos resume los factores que deben - de tomarse en cuenta para el establecimiento de un Parque Nacional en los siguientes términos:

A. PARA EL TURISTA
PRINCIPALMENTE

- 1.- Gran belleza estética
- 2.- Valor histórico
- 3.- Posibilidad de pesca deportiva
- 4.- Posibilidad de otras actividades de esparcimiento.

B. PARA EL CIENTIFICO PRINCIPALMENTE

- 1.- Zonas representativas de importantes ecosistemas, especialmente aquellos amenazados de destrucción por la agricultura y ganadería.
- 2.- Zonas donde ciertas especies de la flora y fauna o de - otros valores científicos estén en vías de desaparecer o de deteriorarse.
- 3.- Valor arqueológico.

(16).- Idem cita número 12 P. 13

C. PARA EL PAIS EN GENERAL

1.- Valor adicional de protección de las cuencas hidrográficas, beneficiándose la conservación de suelos, las represas, - los ríos, regulándose los cursos de agua y donde se mantenga - un saludable equilibrio biológico.

2.- Reserva de genes para el futuro.

3.- Aumenta el prestigio y el status internacional del país.

Pensemos que el verdadero fundamento de la creación de los Parques Nacionales, es conservar para las generaciones futuras lugares representativos de las distintas regiones que -- existen en un país determinado, es valedero decir que en éstos lugares aprendemos la historia natural de un país o de una región. Dentro del campo del Derecho Forestal surgen nuevos conceptos por ejemplo, la "bioética, riesgo ecológico" ASI COMO LA ETICA, ES LA CONDUCTA DEL HOMBRE FRENTE A SUS SEMEJANTES, - LA BIOETICA NOS SEÑALARA LA CONDUCTA QUE DEBE OBSERVAR EL HOMBRE FRENTE A LOS ARBOLES. SE DEBE EDUCAR A LA POBLACION PARA - QUE PUEDA ENTENDER EL VERDADERO SIGNIFICADO DE LA NATURALEZA, ya que ella es presente y futuro de la humanidad. Para nosotros la bioética debe ser otro de los fundamentos para el establecimiento de un Parque Nacional.

LOS BOSQUES FORZOSAMENTE CONTRIBUYEN AL MEJORAMIENTO - DEL MEDIO AMBIENTE; ¿quién nos asegura que la flora y la fauna de los países se haya investigado adecuadamente? ¿caso no podría existir dentro de la flora y la fauna de un lugar determinado el remedio para el cáncer o de cualquier otro padecimiento que aqueja al hombre; se puede negar que al destruir un bosque se altera todo un ecosistema. Ello se antiende con la simple observación, un campesino nos diría "antes cuando había --

*. Nuestro agradecimiento al biólogo Ambrosio González por las brillantes ideas que nos transmitió, con respecto a estos dos - conceptos.

muchos bosques, llueva constantemente, pero hoy que falten -- bosques ya no llueve". Pero requeriría de mucho espacio para -- analizar cuando menos una parte del problema forestal y las -- circunstancias de la tala inmoderada de los bosques, con sus -- consiguientes efectos: 1.- Empobrecimiento del suelo; 2.- disminución de mantos acuíferos; efectos que son ampliamente conocidos y hebre de ser contemplados en sus diversos aspectos, -- por personas de amplia capacidad técnica; nuestro trabajo sólo comprende ideas vagas sobre los efectos ecológicos*; mil disculpas pedimos a los biólogos por las incongruencias que escribimos desde el punto de vista biológico; Aunque debo decir que la mayoría de las frases aquí vertidas son el resultado del -- estudio de libros, folletos y artículos escritos por biólogos.

Facilmente comprendemos que no es posible desprender -- al suelo, a la flora o a la fauna del bosque por que ninguno -- de ellos puede concebirse aisladamente, ninguno es una identidad distinta, sino que suelo, flora, y fauna son parte de ese todo que se denomina naturaleza. Para nosotros es fundamental el surgimiento de una verdadera coordinación entre biólogos y estudiosos del derecho para evitar los tropiezos que siempre -- se han dado en el campo forestal, los que son plasmados en la norma Jurídica, por éstos motivos estimo que, es necesario el surgimiento de una cátedra sobre las cuestiones forestales, la que se denominaría Derecho Forestal, donde forzosamente se tendría que tratar el tema del riesgo ecológico. Esta nueva rama del derecho tendría que ubicarse dentro del Derecho Agrario.

Ante la alternativa de explotar los recursos forestales o explotar los recursos petroleros con los que cuenta la --

* Ecología (del griego oikos, casa y logos estudio) F. Biol.- estudio de las relaciones entre los seres vivos y su medio -- ambiente. Enciclopédico Universo. Editorial Fernandez Editores S.A., México D.F., 1976

Patria nos inclinariamos por explotar con técnicas adecuadas - los recursos forestales porque ellos son recursos renovables - en cambio los energéticos son recursos no renovables. Los que hemos estado cerca de los centros petroleros de explotación podemos afirmar que se causa un gran daño a la ecología Nacional, cuando se explota los recursos petroleros, cuantas veces hay - que destruir hermosos bosques para poder explotar el oro negro y el daño no sólo es ecológico, sino que en esas Regiones se dan a causa de la explotación del petróleo problemas económicos (inflación principalmente), políticos y sociales.

Hay que enmendar los errores cometidos en materia de - recursos forestales, SE DEBE DIFUNDIR ENTRE TODAS LAS CLASES - SOCIALES LA BONDAD DE LAS DOCTRINAS CONSERVACIONISTAS, PONIENDO DE RELIEVE EL VALOR QUE TIENEN ESAS AREAS DE LA NATURALEZA QUE SE LLAMAN PARQUES NACIONALES EN EL DESTINO DE MEXICO. SON LOS PARQUES NACIONALES VERDADEROS LABORATORIOS PURIFICADOS DEL AMBIENTE CUIDARLOS Y PROTEGERLOS ES DEBER DE TODOS LOS MEXICANOS, por que en la medida en que más lo cuidemos, más habremos cumplido, no solo, con la sociedad actual sino también con las generaciones futuras.

En base a todas las débiles ideas antes expresadas consideramos, que social, cultural, económica y políticamente se encuentran plenamente justificados el establecimiento de los centros de descanso y esparcimiento nacional.

2.- DEFINICION.

a).- Parque Nacional

Una vez señalados en forma brevísima los antecedentes y los fundamentos de la Institución que tratamos, necesario es pasar a analizar y proponer el concepto de Parque Nacional, pero antes daremos el concepto de Parque en su sentido general

Se afirma que Parque proviene del frances Parc que significa "sitio cercado destinado a conservar en él animales salvajes" --en otra forma de conceptuarlos se dice-- "terreno cercado con plantas para recreo" también se dice que --"se -- nombre frances y significa cercado junto a la casa real, y para algunos el bosque de caza". (17)

Otro Autor nos dice "se entiende por Parque el terreno destinado para recreo, inmediato a una población, cubierto con vegetales" (18). Méndez Pidal Ramón lo define en los siguientes terminos "terreno acotado y reservado para recreo y solaz del pueblo".

Aunque se concluye que se han creado Parques basados en finalidades cinegéticas, para nosotros el fin principal -- que debe de regir a los Parques Públicos es la recreación del pueblo como un "servicio público"

(17).- Diccionario Enciclopédico Crítico Etimológico de la -- Lengua Castellana., volumen III, Autor Juan Corominas. Editorial Gredos, Madrid. 1976. p. 885

(18).- Idem cita número 4 p. 41

*.- "Es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración Pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general -- sujeta a un régimen especial de Derecho Público". Derecho --- Administrativo tomo I, Autor Andrés Serra Rojas, Editorial -- Porrúa S.A., México D.F., año 1977.

Con fundamento en las definiciones antes transcritas - me atrevo a proponer al siguiente definición "AREA DEL TERRIT^U RIO NACIONAL ACOTADA Y RESERVADA PARA RECREO Y SOLAZ DEL PUE^B BLO, QUE ESTA MUY CERCA DE LAS CIUDADES O DENTRO DE ELLAS, SU^J JETA A UN REGIMEN DE DERECHO PUBLICO". Consideramos que la de^f finición propuesta engloba los elementos fundamentales que de^b be contener un Parque Público: Terreno acotado destinado al -- recreo del pueblo, que proporciona un servicio público donde - forzosamente regirán leyes especiales pertenecientes al Dere^c cho Público. Pensamos que en pleno siglo XX no debe hablarse - de Parques Privados porque éstos van en contra de la naturaleza misma en la institución que comentamos, y los que de hecho --- existan no deben conceptuarse en esta forma, podrán ser jardiⁿ nes particulares pero nunca alcanzar la categoría de Parques. Debe reservarse éste término a los lugares destinados al ser^v vicio público.

Establecidos los elementos y señalada la definición -- del Parque Público paso a desglosar las distintas definiciones del Parque Nacional, el que tiene características que lo dife^r rencian del primero.

Los Parques Nacionales al que nos atreveríamos a anexar el término Público, consignándolo con los siguientes términos; "PARQUE PUBLICO NACIONAL" ya que se adaptaría aún más a las fiⁿ nalidades por las cuales han sido creadas estas áreas de aspar^c cimiento nacional. Estos Parques comprenden zonas establecidas para la protección y preservación de paisajes de belleza excep^c cional, y de la flora, y la fauna de interés nacional o Interⁿ nacional cuyo disfrute y beneficio se hace accesibles al públi^c co en general, estando sujetas al Derecho Público.

El Sr. Antonio H. Sosa señala "en nuestro concepto, es una zona determinada de la tierra donde la naturaleza se pre^s senta con una belleza, una vitalidad, un esplendor inusitados; zona de la tierra que el hombre, voluntariamente excluye de -- sus dominios, para conaegrarla como un refugio, como una reser^v vación de la propia naturaleza donde puede perpetuarse libre^m mente en ella la obra de la creación" (19).

Méendez Pidal Ramón al referirse a la Institución -- que tratamos nos dice que "Son por lo general vastas extensiones de terreno, de "dominio Público" que han sido reservadas de la venta u otra disposición y conservada para recreo e instrucción de la Población"⁽²⁰⁾. Normalmente tal reserva tiene por fin primordial mantener en estado normal maravillas de la naturaleza y grandes zonas vírgenes; otras veces se ha tenido en cuenta la conservación de ruinas arqueológicas, recursos minerales u otras circunstancias de interés científico. No -- hay la menor duda sobre el régimen que debe regir a los Parques Nacionales que forzosamente deben ser reglamentados bajo disposiciones especiales del dominio público; el terreno que se destina a un Parque Público debe pertenecer al dominio público, aunque no siempre se observe esta disposición la que ha dado lugar a errores e imprecisiones en la política que se sigue con respecto a los Parques Nacionales. Interesante es transcribir las ideas de la Asociación Cultural Naturaleza A.C. -- publicadas en el Boletín No. 8 de su órgano informativo "LOS PARQUES NACIONALES SON PROPIEDAD INALIENABLE DE LA NACION, -- SON PROPIEDAD COMUN DEL PUEBLO ENTERO, NO HAY DERECHO PRIVADO, NI MUNICIPAL, NI PROVINCIAL, PARA POSTULAR UNA PULGADA DE ESA TIERRA DE DOMINIO PUBLICO".

Las bellezas escénicas, el interés científico, el interés recreativo siempre han de estar como argumentos determinantes en la declarativa que se hace designando a una área como Parque Nacional. Así el Maestro Enrique Beltrán expresa "La

(19).- Los Parques Nacionales de México. Autor Sr. Antonio M. Soza, Revista México Forestal, Volumen 40-42, 1966 y - 1968.

(20).- Idem Cita No. 8

• .- En el capítulo siguiente se desarrolla el tema del dominio público.

idea fundamental de los Parques Nacionales sean cuales fueren los detalles que la definición que de los mismos se haga, es preservar un sitio de la naturaleza de atrayente belleza para que pueda servir a esparcimiento de los ciudadanos de un País, al mismo tiempo que cumple importantes funciones higiénicas y realiza una amplia tarea educativa". El mismo Autor al comentar sobre la evolución de los Parques nos dice que son áreas - específicamente seleccionadas por su belleza, por su interés - atractivo, por su facilidad de acceso, y que emparedas por una legislación especial estuvieran a salvo de cualquier atentado que cambiará sus condiciones.

EL CONCEPTO PARQUE NACIONAL ES ESENCIALMENTE PROTECCIONISTA SIEMPRE SE FUNDA EN LA IDEA DE PRESERVAR DETERMINADAS -- AREAS PARA EL RECREO DE LAS GENERACIONES FUTURAS. La importancia que adquiere día a día se pone de manifiesto en la creación de organismos y conferencias internacionales que se esfuerzan por difundir las ideas proteccionistas y tratando siempre de darnos una definición de lo que debe entenderse por Parque Nacional. La unión internacional para la conservación de la naturaleza (U.I.C.M.) señala que "un Parque Nacional es un área relativamente grande en la que uno o varios ecosistemas - no han sido materialmente alterados por explotación y ocupación humana, en la que las especies vegetales y animales, sitios geomorfológicos y habitantes son de interés científico, educativo y recreativo o que encierran un paisaje cultural de gran belleza; 2) donde la más alta autoridad competente del País ha tomado medidas para prevenir o eliminar tan pronto como sea posible explotación u ocupación en toda el área imponiendo efectivamente el respeto de las características ecológicas, geomorfológicas o estéticas que motivaron su establecimiento y 3) donde se permite la entrada de visitantes bajo condiciones especiales para propósitos inspiracionales, educativos, culturales y recreativos" (21).

(21).- Los Parques Nacionales y la semana de cinco Días. Autor Enrique Beltrán Ediciones del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. México D.F. 1973 P. 16

Por su parte el servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos nos señala desde hace tiempo que en el establecimiento de un Parque Nacional deben tomarse en cuenta los siguientes criterios:

"1.- Un Parque Nacional debe ser un área relativamente amplia de tierra y agua, tan notablemente superior en calidad y belleza como para hacer IMPERATIVA SU PRESERVACION POR EL GOBIERNO FEDERAL para el disfrute, educación e inspiración de todo el pueblo."

"2.- Debe abarcar una unidad suficientemente comprensiva para permitir el uso y disfrute público y el efectivo manejo de una representación continua de su flora y fauna".

"3.- Debe estar adaptado a un tipo de manejo que pueda proveer un amplio radio de oportunidades para disfrute humano, tales como acampar, excursionar, escalar, cavalgar, o admirar el paisaje de un ambiente natural, consistente con la preservación de las características o peculiaridades que justificaron su establecimiento".

"4.- Lo más frecuentemente posible deben contener una diversidad de recursos y valores, influyendo los ascéticos y los científicos".⁽²²⁾

En el año de 1946 se aprobó la convención de la Unión Panamericana por los Países integrantes de la misma, (de la cual forma parte México) en esta convención se definió a los Parques Nacionales en los siguientes términos". a).- Áreas establecidas para la protección y preservación de escenarios superlativos; flora y fauna de significación Nacional, que el Público en general pueda disfrutar beneficiándose cuando se coloquen bajo control público. Deben proveerse facilidades para la recreación y educación del público. Los recursos no deben someterse a explotación con fines comerciales. b).- Los límites

(22).- En defensa del Parque Nacional Desierto de los Leones. Autores Enrique Baltrán y Rigoberto Vázquez de la Parra. Ediciones del (I.M.R.N.R.), México D.F., año 1971 P.13

NO DEBEN ALTERARSE NI ENAJENARSE PORCION ALGUNA EXCEPTO POR LA AUTORIDAD LEGISLATIVA COMPETENTE" (23) la convención relativa a la preservación de la fauna y flora Africanas en su estado natural, estableció en su artículo No. 2 "la expresión Parque Nacional debe denotar una área a).- Colocada bajo control público cuyos límites no deben ser alterados ni alinearse por cuestión alguna, sino es por resolución expresa de la Autoridad competente; b).- reservada para la programación y preservación de la vida animal silvestre y representación de la flora silvestre, y para la preservación de objetos de interés estético, geológico, prehistórico, arqueológico u otro científico para beneficio, ventaja y recreación del Público en general" (24).

En otras conferencias se adoptan definiciones semejantes, solo hemos transcrito las que nos parecan más relevantes no sólo en organismos Internacionales y en conferencias se trata de difundir las ideas proteccionistas sino que a nivel nacional los Países en sus respectivos ámbitos de competencia establecen leyes, en las que se reglamenta todo lo concerniente a los Parques Nacionales, algunos otros establecen artículos dispersos en su legislación que se refieren concretamente a la Institución que tratamos. Todos los países en sus legislaciones hacen referencia a esta Institución, aunque no todos nos proporcionan una definición concreta de lo que debe entenderse por Parque Nacional, pero sí nos proporciona las características que debe reunir un Parque Nacional. Así por ejemplo la ley Española sobre Parques Nacionales de 7 de Diciembre de 1916 define a éstos como "sitios o parajes pintorescos, forestales o "agrestes" del Territorio Nacional (25). Por su parte en Panamá la ley que crea el Parque Nacional "altos la campana" en su artículo 5 dice "se considera zona de Parque Nacional aquella

(23).- Idem cita 22 P. 25

(24).- Idem cita 22 P. 24

(25).- Gran Enciclopedia del Mundo. Autor Menéndez Vidal Ramón Ediciones Durvan S.A. de Ediciones Bilbao, 1972 Vol. XIV P. 885

*.- Rudo, tosco (solvaje o silvestre). Enciclopédico Universal, Fernández Editores S.A. México D.F. 1976

establecida para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales, la flora y la fauna de importancia Nacional de la que el Público puede disfrutar al ser puestas bajo - vigilancia oficial. En Perú la Ley de Promoción Agropecuaria - en su artículo 198 establece "se denominan Parques Nacionales - las áreas seleccionadas por sus condiciones escénicas, ecológi- cas, geológicas y otras de interés científico, para mantener - en estado natural y en donde toda forma de vida animal y vege- tal es protegida de la influencia humana, no permitiéndose el aprovechamiento de los recursos naturales. Serán de suficiente extensión para prevenir su destrucción o modificación substan- cial por factores o condiciones desfavorables que ocurran en - su proximidad" (26).

LA LEGISLACION MEXICANA NO NOS PROPORCIONA UN CONCEPTO de lo que debe entenderse por Parque Nacional ni se reglaman- tan por una ley especial, sino que encontramos artículos dis- persos en varias leyes por ejemplo la Ley Forestal nos dice en su artículo 62 "que el ejecutivo federal podrá establecer, pa- ra uso público Parques Nacionales" (27). También el reglamento de la Ley Forestal en su artículo 185 nos habla de los Parques Nacionales, y nos señala varias de las características que do- ben de tener éstos, pero sin proporcionar definición alguna de ellos; artículo 185.- "Las Secretarías de Estado, los Gobiernos de los Estados y Municipios, las Instituciones científicas y - cualquier grupo social interesado, podrán solicitar del Ejecu- tivo Federal que se declare Parques Nacionales aquellas porcio- nes del Territorio que lo merezcan por su BELLEZA, VALOR CIEN- TIFICO, EDUCATIVO O DE RECREO, SIGNIFICACION, HISTORICA, DE-- SARROLLO DEL TURISMO, TRADICION U OTRAS RAZONES DE INTERES NA- CIONAL" (28). El reglamento de Parques Nacionales e Internacio- nales en su artículo 19 dice "se declaran Parques Nacionales - aquellos lugares destinados a asegurar la protección de las -- bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de impor-

(26).- Idem cita No. 22

(27).- Legislación Forestal. Ed. Porrúa S.A. México, 1980.

(28).- Idem cita No. 27

tencia Nacional, de las que el Público pueda disfrutar mejor - al ser puestas bajo vigilancia oficial"-

Otras Leyes también hacen referencia a los Parques Nacionales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien da facultades a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para organizar o administrar los recursos forestales, y señalar específicamente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas quien organizará y administrará los Parques Nacionales. También la Ley de Reforma Agraria hacen breve referencia a los Parques Nacionales diciendo que son bienes -- inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ajidal. IDEAL SERIA QUE LA LEGISLACION MEXICANA PROPORCIONARA UN CONCEPTO CONCRETO DE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PARQUE NACIONAL y que ellos fueran reglamentados por una ley especial y que al consignar artículos dispersos en -- varias leyes pueden conducirnos a imprecisiones dentro de la política que sobre los mismos se dicte.

De las definiciones antes transcritas, así como de los criterios de los países y de los estudios sobre esta Institución, se puede concluir que EXISTEN UN CONSENSO A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL PARA ACEPTAR LA NECESIDAD DEL ESTABLECIMIENTO DE AREAS DE ESPARCIMIENTO NACIONAL, LAS QUE INDISCUTIBLEMENTE CONTRIBUYEN AL MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE Y ASEGURAN LA EXISTENCIA DEL SER HUMANO SOBRE LA FAZ DE LA TIERRA. Se debe de -- aceptar por toda la humanidad el junto de valores intangibles de enorme importancia para enriquecer la vida humana que sin duda alguna representan los Parques Nacionales. Se debe reconocer la urgencia de preservar las mayores y aún más amplias zonas de belleza natural para que las mismas no sean destruidas por la población la cual se acrecenta aceleradamente creemos -- que debemos admitir la importancia científica que tienen para los países los Parques Nacionales donde se realicen investigaciones de carácter ecológico, además cabe agregar que conservar éstas áreas, representa asegurar nuestras de las distintas Regiones existentes en un País, lo que será elogiado por las -- generaciones venideras, ya que en esos lugares podrán estudiar y entender la historia natural del mundo.

Después de haber citado diversas definiciones de los Parques Nacionales nos atrevemos ha proponer como definición de ellos la siguiente:

"ES UNA AREA DE LA NATURALEZA QUE PERTENECE AL DOMINIO PUBLICO, ESTABLECIDA PARA LA PROTECCION Y CONSERVACION DE LA FLORA Y LA FAUNA O PARA LA PRESERVACION DE OBJETOS DE INTERES ESTETICO, GEOLOGICO O CIENTIFICO DE IMPORTANCIA NACIONAL, QUE, PROPORCIONA UN SERVICIO PUBLICO CONSISTENTE EN LA RECREACION, EL ESPARCIMIENTO Y LA EDUCACION DEL PUEBLO; DONDE RIGEN LEYES ESPECIALES QUE PERTENECEN AL DERECHO PUBLICO".

La definición propuesta trata de reunir todos los elementos que debe contener la Institución Parque Nacional y su ajusta a la idea más aceptada de lo que significa la Institución en estudio; "regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas naturales"⁽²⁹⁾. Doy al término -- protección la significación de la no intervención del hombre en esos lugares y al término conservación el de aprovechamiento racional de los recursos naturales; pues algunos dicen que el término protección da la idea de atesorar recursos sin ninguna utilidad y conservación la de cualquier tipo de enlatado. Estos dos términos han sido ampliamente analizados en varias conferencias Internacionales, por ejemplo el organismo Unión Internacional para la protección de la naturaleza, cambió su nombre por el de Unión Internacional para la conservación de la naturaleza, argumentando que el término conservación se -- ajusta más a las finalidades de ese organismo; en 1957 el organismo mencionado adopta la siguiente definición con respecto al término conservación "el uso racional de las comunidades vivientes y el mundo entero y de su fauna silvestre"⁽³⁰⁾.

Se notará que la definición propuesta excluye a los -- objetos de interés prehistórico, histórico y arqueológico, esto en virtud de que consideramos que los mismos están comprendidos dentro de otra categoría y que no deben pertenecer al compo de los Parques Nacionales sino que ellos están debidamente

(29).- Ídem cita No. 15 P. 19

(30).- Áreas Protegidas Situación Actual y Valor Sociológico.

ubicados y reglamentados en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Lo que ha sido un verdadero acierto por parte del Legislador Mexicano, aunque aquí cabe mencionar que en virtud de no existir una Ley Especial sobre Parques Nacionales se encuentran incongruencias con los distintos textos consignados en la Legislación Mexicana lo que nos conduce a errores palpables como el de mantener como Parque Nacional "el histórico Coyoacán" el que no cumple con las características enunciadas en la definición tal vez se ajustaría mejor al género Zonas de Monumentos Históricas, que según el artículo 41 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas nos dice "es el área que comprende varios Monumentos Históricos relacionados con un suceso Nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el País" (31). En igual caso se encuentra el Parque Nacional Xicoténcatl que carece de valor como tal y que indebidamente se le considera Parque Nacional.

Se debe de pugnar por la existencia de una Ley que reglamente los Parques Nacionales, y que en ella se dé la definición concreta de lo que los mismos significan, pugnando siempre por ser lo más claro posible para evitar las imprecisiones y los errores que constantemente se cometen en éste campo poco explorado.

Autora Estela Toral Almazan y José Alfredo Ruiz Nuño, Tesis de la Facultad de Ciencias, México, 1979 p. 5

(31).- Los Parques Nacionales de México. Autores Ambrosio González y Víctor Manuel Sánchez. Ediciones Del I.M.R.N.R. México, 1961.

b) PARQUE INTERNACIONAL

Con respecto a esta Institución que podría calificarse como perteneciente al Derecho Internacional se puede aplicar todo lo escrito respecto al concepto de Parque en su sentido general así como lo escrito sobre los Parques Nacionales. Además este trabajo su fin primordial es analizar debidamente los Parques Nacionales, claro que como una referencia necesaria se tiene que estudiar a los Parques Internacionales los que constituyen un logro más de las teorías conservacionistas.

"Los Parques Internacionales son áreas establecidas en las fronteras de algunas Naciones para proteger una naturaleza común que no reconoce los límites interpuestos por el hombre, probablemente el primer Parque Internacional de esta índole -- fué el Parque de la Paz formado entre los Países de Canada y los Estados Unidos de Norte-América"⁽³²⁾. En todo el mundo -- existen Parques Internacionales cuya finalidad es proteger y conservar a las bellezas escénicas, las que hacen más placentera esta vida que día a día se vuelve más agitada principalmente en las grandes Ciudades, además podemos afirmar que éstas áreas junto con los Parques Nacionales son verdaderos laboratorios purificadores del ambiente.

"En América Latina debemos mencionar que el primer Parque Internacional es el Iguazú, con sus formidables cataratas situado entre Argentina y Brasil..... con la creación de los Parques Internacionales no solo se persigue la protección de la naturaleza similar entre Naciones limítrofes, sino también se busca el acercamiento cultural y la amistad duradera de los pueblos vecinos"⁽³³⁾.

Fundamentándonos en lo escrito sobre el concepto Parque en su sentido general y en lo dicho sobre los Parques Nacionales proponemos la siguiente definición de Parque Internacional ES UNA AREA DE LA NATURALEZA QUE PERTENECE A DOS O MAS --

(32) y (33).- Idem cita No. 19

PAISES, ESTABLECIDA PARA LA PROTECCION/ CONSERVACION DE LA FLO-
RA Y LA FAUNA O PARA LA PRESERVACION DE OBJETOS DE INTERES ES-
TETICO, GEOLOGICO, PREHISTORICO, HISTORICO, ARQUEOLOGICO Y --
CIENTIFICO; QUE TIENE IMPORTANCIA PARA LOS PAISES QUE LE ASIG-
NAN ESA CARACTERISTICA O PARA EL MUNDO EN GENERAL, DONDE RIGEN
NORMAS QUE PERTENECEN AL DERECHO INTERNACIONAL.

La razón de influir los objetos Históricas, Prehistóri-
cos y Arqueológicos, se debe a que en el campo Internacional -
es más difícil encontrar una Legislación especial que los pro-
teja, y que seguramente dentro de la categoría Parque Interna-
cional encontrarán la debida protección que necesitan; al seña-
lar objetos Prehistóricos e Históricos se debe a la división -
que algunos Autores hacen de la evolución de los hombres sobre
la faz de la tierra e incluso de la evolución de la tierra mis-
ma; aunque claro, algunos podrían disentir de nuestra opinión
y hablar solo de una categoría, de objetos Históricos.

Vale decir que, según el criterio que se sigue en los
Países para la declarativa de creación de un Parque Nacional,
es mediante Decreto del Ejecutivo (en México); en otros países
mediante una Ley Especial (Estados Unidos de Norteamérica). --
En el País puede ser mediante solicitud de las Secretarías de
Estado, los Gobiernos de los Estados y Municipios, las Institu-
ciones Científicas y cualquier Grupo Social interesado; Así --
también creemos que a nivel Internacional declarativa de crea-
ción de un Parque Internacional debe de ser mediante un Tratu-
do Bilateral o Multilateral; y la iniciativa no solo debe de -
partir de los Países Limitrofes, sino que a semejanza de lo --
que establece la Legislación Nacional se debe aceptar que esa
iniciativa pueda partir de los Países Limitrofes, de cualquier
Nación de Organismos Internacionales o de alguna Asociación --
Cultural reconocida a nivel Internacional.

Es válido decir que el establecimiento de los Parques
Internacionales es el logro más loable que han tenido las ---
Doctrinas Conservacionistas, las que se fundan en la existen-
cia del ser humano.

c) MONUMENTOS NATURALES

d) RESERVAS DE REGIONES VIRGENES

Los incisos c y d los trataremos conjuntamente; pues -
 edmo mención necesaria tenemos que referirnos a ellos.

Los incisos mencionados se refieren a áreas cuya fina-
 lidad también consiste en la protección y conservación de la -
 naturaleza, pero que son distintos a los Parques Nacionales --
 porque en él, su fin primordial debe ser la recreación del pue-
 blo, así como preservar para las generaciones futuras áreas re-
 presentativas de las distintas regiones de un país donde se p-
 odrá apreciar la historia natural de la patria.

Otra de las causas de que se trate conjuntamente a los
 monumentos naturales y a las reservas de regiones vírgenes es,
 en virtud de que ambos términos se refieren a un tipo determi-
 nado de reserva e inclusive los Parques Nacionales también su-
 ubican dentro del concepto genérico de el término reserva, así
 lo consideran dos autores de bastante autoridad en esta mate-
 ria, Bourdelle y Dasmann (34).

Los monumentos son definidos como "obra pública y pa-
 tente, como estatua, inscripción o sepulcro, puesto en memoria
 de una acción heroica u otra cosa singular"...también se dice
 "objeto o documento de utilidad para la historia o para la ave-
 riguación de cualquier hecho"... se afirma que significan "o-
 bra científica, artística o literaria que se hace memorable --
 por su mérito excepcional"... se señala constantemente la cir-
 cunstancia de que están bajo la protección del estado de donde
 se dice "obra artística o edificio que toma bajo su protección
 el estado"(35); para otros significa "construcción de cual-
 quier tipo de valor Artístico, Arqueológico o Histórico"(36).

(34).- Idem cita número 30 P.P. 127 a la 137

(35).- Diccionario Enciclopédico Durvan. Tomo VII. Ediciones -
 Durvan, S.A. España, 1973

(36).- Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 7. Ediciones Planeta -
 S.A. España, 1979

En la convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los Países de América, se definió a los Monumentos Naturales en los siguientes términos; "se entenderá por Monumentos Naturales, las regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se dará protección absoluta"⁽³⁷⁾. Bourdelle los define como -- b) "reservas de Monumentos Naturales: son reservas de sitios protegidos con elementos naturales que por sus propias características e independientemente del medio a que ella pertenece ofrecen un interés científico, estético e histórico que justifique su conservación"⁽³⁸⁾. Dasmann no proporciona un concepto de que debe entenderse por Monumentos Naturales, aunque talvez se puedan ubicar dentro de su clasificación de "áreas naturales" de las que establece tres tipos; "áreas naturales integrales", "áreas naturales dirigidas" y "áreas silvestres".

De las ideas señaladas se puede concluir que los Monumentos Naturales son, áreas de la naturaleza cuya finalidad es proteger y conservar áreas de valor superlativo, por su valor científico, estético o histórico; pero que en ningún momento se tomà en consideración para darle a una área esa característica (monumento natural), la recreación y el esparcimiento del Pueblo inclusive se prohíbe la entrada a esos lugares, sólo podrá el ciudadano tener acceso a esos lugares mediante permisos especiales, pero evitando siempre introducir aparatos motorizados. Otros por su parte sostienen la postura de que sólo deben tener acceso a esos lugares los científicos.

El término Monumento Natural, se aparta del aspecto -- histórico, aunque quedó asentado que varios lo definen desde -- ese punto de vista, ya que aluden a la idea de "obra" construída para recordar algo. Aquí el término Monumento Natural se toma en su aspecto de Belleza Natural o tal vez también en el --

(37).- Idem cita número 31 P. 130

(38).- Idem cita número 30.- En igual sentido traduce el Biólogo Ambrosio González el artículo de Bourdelle; en la obra tantas veces citadas "los Parques Nacionales de México" P.P. 127 a la 130.

sentido de valor geológico. No estamos de acuerdo que dentro del término Monumento Natural se comprenda el aspecto Histórico más cuando se refieren a obras o edificios, colocados en virtud de una hazaña, aceptaría que se comprendan cuestiones "geológicas - históricas" o sea, no en sí como obra del hombre; sino como obra de la naturaleza, como parte de la formación natural del Globo Terráqueo, lo que ya se ha designado con el término de Historia Natural de la Tierra, desligándola así de la historia donde interviene la mano del hombre. Así que los Monumentos Naturales comprenderán áreas que por su valor natural deben ser protegidas y conservadas porque en ellas se podrá estudiar y entender la transformación del Globo Terráqueo.

El término reserva significa "guarda o custodia que se hace de una cosa, o prevención de ella para que sirva a su tiempo"⁽³⁹⁾, otros, sí, señalan específicamente que se refiere a la protección de determinadas áreas de la naturaleza en las que se conservan las especies existentes, dicen que significa "terreno reservado en Africa y en otras partes del mundo destinado a la Fauna Salvaje, para evitar su total extinción"⁽⁴⁰⁾. En el segundo Seminario Internacional, sobre Areas Naturales y Turismo celebrado en Cuzco, Argentina se reconocieron diversos tipos de reservas consignándolas en los siguientes términos:

"Reserva Natural: área físicamente poco o nada alterada por la explotación humana, de interés científico, educativo o recreativo donde Autoridades Competentes han adoptado medidas para proteger rasgos Ecológicos o Estéticos".

"Reserva Especial: área donde las autoridades Competentes han adoptado medidas para asegurar la continuidad de una especie o una categoría de organismos por medio de protección o manejo adecuado (Reserva de Fauna Forestal, Geológica, Coto de Caza, Santuario Ornitológica)".

(39).- Idem cita número 2

(40).- Diccionario Enciclopédico. Fernández Editores S.A. México, 1976.

"Reserva Nacional: región establecida para la conservación y utilización de las Riquezas Naturales, bajo la vigilancia oficial de la más alta Autoridad Competente del País, en las cuales reciben prioridad la conservación de la fauna, la flora y de las principales características fisiológicas y Bellezas Escénicas de las asociaciones Bióticas y del equilibrio Ecológico". (41).

Este tipo de reserva conceptúa desde mi punto de vista a los Parques Nacionales, pues claramente está a la vista que se hace referencia al interés educativo así como a la finalidad recreativa, que es de los elementos básicos de los Parques Nacionales, claro, que ya quedo asentado anteriormente que los Parques Nacionales quedan ubicados dentro del término genérico de reserva. El mismo Bourdella, ubica a los Parques Nacionales dentro de la categoría que él denomina Reservas Naturales Generales y a los Monumentos Naturales en la categoría de Reservas Especiales. Por su parte el Geólogo Ambrosio González, nos señala que dentro de un Parque Nacional deben de existir dos áreas bien definidas: Reservas Naturales y Áreas de Esparcimiento, incluyendo así a las Reservas Naturales dentro de los Parques Nacionales, las define como "estas áreas, que es necesario establecer bajo el principio de protección de la flora y Fauna Silvestres, ocuparán de acuerdo con el área del Parque Nacional, una superficie apropiada, donde estén representadas las Asociaciones Biológicas más características de la Región, o por cualquier otra condición sea de importancia preservar... En estas porciones en donde puede aplicarse el principio de "Inviolabilidad" más estricto.... El acceso a estas áreas, con sideradas como laboratorios naturales, deberán restringirse -- el máximo, no permitiéndose más que con fines científicos, teniendo como fin último el estudio de la naturaleza" (42).

En cuanto a las reservas de Regiones Virgenes, puede decirse que son un tipo específico de Reserva; como ya es definido lo que se entiende por Reserva; creemos, que debe definirse el término Virgen, para así entender cabalmente a este tipo
Espa

(41).- Idem cita número 31 P.P. 127 a la 130.

ciel de reserva, en el Enciclopédico Universo la define "doncella que se conserve pura", "intacto"... "selva virgen que no esta explorada"... "tierra virgen la que no ha sido cultivada" (43). De aqui que puede decirse que es la protección que se hace de una área de naturaleza que no ha sido explorada; donde existen condiciones primitivas naturales de la flora o de la fauna. La convención para la protección de la flora, de la fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América, estableció:

"Reserva de Regiones Virgenes: una región administrada por los Poderes Públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de la flora, fauna, Vivienda y Comunicaciones, con ausencia de comunicaciones para el tráfico de motores y veda toda explotación Comercial" (44).

Así, queda corroborado lo anteriormente señalado que las Reservas de Regiones Virgenes, son áreas específicas que pertenecen al género Reservas, ya que el concepto en estudio son; áreas que se reservan por sus cualidades primitivas (de la flora y al fauna) existentes en ellas y en las que no se permite el tráfico de motores; con la finalidad de conservar esas características primitivas; para el estudio de las mismas por parte de las personas capaces, esto con el fin de entender mejor a nuestra Madre Naturaleza.

A continuación presentamos la clasificación de "Bourdelle" y de "Daemann" (45), pues es valioso decir que cada Autor realiza su propia clasificación de las zonas que por una u otra circunstancia se deben de proteger.

(42).- Idem cita número 30

(43).- Idem cita número 7

(44).- Idem cita número 31 P. 127 y siguientes

(45).- Idem cita número 30 P.P. 127 a la 136.

CLASIFICACION DE BOURDELLE

A) RESERVAS

Reservas R. integrales.
Naturales R. dirigidas.
Generales Parques Nacionales.

Reservas R. geológicas.
Parciales. R. zoológicas.
R. botánicas.
R. antropológicas.

Reservas naturales con objetivos definidos.

Reservas R. sitios naturales.
Especiales R. monumentos naturales
R. protección forestal.
R. caza
R. pesca.

CLASIFICACION DE DASMANN

- A) Areas antropológicas. Areas bióticas naturales.
Paisajes cultivados.
B) Areas arqueológicas o históricas. Sitios de interés especial.
Sitios arqueológicos.
Sitios históricos.
C) Areas naturales protegidas. Areas naturales integrales.
Areas naturales dirigidas.
Areas silvestres.
D) Areas de usos múltiples.
E) Parques Nacionales. Parques regionales o provinciales
Reservas naturales estrictas.
Reservas naturales administradas.
F) Reservas equivalentes. Bosques nacionales y reservas relacionadas de usos múltiples.
Reservas antropológicas, arqueológicas o históricas.

C A P I T U L O S E G U N D O

EL DOMINIO PÚBLICO, SUS ELEMENTOS.

- 1.- Concepto de Dominio Público
- 2.- Elementos del Dominio Público
 - a).- Objetivo
 - b).- Subjetivo
 - c).- Teológico o finalista
 - d).- Normativo o legal
- 3.- Bienes de Dominio Público de la Federación
- 4.- Bienes de Dominio Privado de la Federación
- 5.- La afectación y desafectación de los Bienes del Dominio Público Destinados a un Servicio Público.

1.- CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO

Varios autores afirman que la noción Dominio Público es tan antigua como la propia humanidad; el concepto surge con las primeras comunidades así, Meyer nos dice: "El Derecho de las cosas Públicas, debió encontrar su primera expresión Jurídica en la forma Social Primitiva de realización de los intereses Públicos, es decir, en las Comunidades Rurales--- desde luego, estas Asociaciones poseen caminos, calles y plazas; los terrenos afectados e los mismos eran comunes, no pertenecían a individuo alguno, sino; a la totalidad de --- ellos y hallábanse destinados a la comunicación de todos"(46)

Los Romanos, ya conocían este concepto e inclusive - distinguían la diferencia entre el Dominio Público y el Domi- nio Privado; aunque no con la diferenciación de hoy en día. El Legislador le dedicó numerosos textos. "La Instituta hace referencia al mismo en el libro 1º al tratar las cosas; el - Digesto se refiere al Dominio Público, en los siguientes li- bros: el libro 1º título 8º (de la división y cualidad de -- las cosas); libro 43 título 7º (de los Lugares y Caminos Pú- blicos)"(47).

Nadie podrá negar la influencia del Derecho Romano - en el Derecho Español. La Legislación Española, también se ocu- pa del Dominio Público, estableciendo los Principios de Im- prescriptibilidad e Inalienabilidad de las cosas Públicas y Religiosas, esto en la Partida 5ª título 5º, Ley número ---- 15"(48).

Otro Autor afirma: "Las Partidas consideran a los -- Ríos, a los Puertos, a los Caminos como pertenecientes a to- dos los hombres comunalmente En tal manera que, tam- -- bién pueden usar de ellos los que son de tierra extraña"(49)

(46).- "Tratado del Dominio Público". Editorial, -Tipográfica. Editorial Argentina. Autor. Miguel S. Marienhoff, 1960

(47).- Idem cita número 46

(48).- Idem cita número 46

(49).- El Dominio Público su Natureleza Jurídica. Autor Sabi- no Alvarez Gendín, Editorial. Bosch. Casa Editorial - Barcelona 1956

Marionhoff, afirma que, Perdesius fué el primero en emplear la locución "Dominio Público", para designar a esa categoría de bienes no pertenecientes al Dominio Privado, los que están sujetos a un régimen de Derecho Especial, cuyas características son: la inalienabilidad y la imprescriptibilidad. También señala que, Proudhon, siguió igual criterio de diferenciación, divulgando en sus escritos la nueva terminología, utilizando el concepto Dominio Público como opuesto al de Dominio Privado.

La expresión Dominio Público, encuentra varias palabras sinónimas, las que son aceptadas por la Doctrina Jurídica; se utilizan con la misma significación las siguientes locuciones: "Bienes Dominicales"; "Bienes Dominiales"; "Bienes o Cosas Públicas"; todos ellos refiérense a los Bienes del Estado que son, inalienables e imprescriptibles. La Doctrina está de acuerdo en que, se utilicen los términos equivalentes; sólo se critica a los Autores que escriben en un idioma y utilizan palabras que corresponden a otro idioma lo que, en un momento dado puede conducir a confusiones; así, por ejemplo cuando un Autor de habla Hispana, utiliza expresiones que corresponde a otro idioma, como aludir a los conceptos: "Demanio", "Demania- lidad", "Demanal", "Demaniales", conceptos que pertenecen a la Lengua Italiana; dando margen con esa actitud a un notario extrajerismo o vicio de dicción.

Cabe mencionar que, el Dominio Público como una Institución del Derecho Administrativo, tiene contactos (relaciones) con otras Instituciones del Derecho que se le asemejan; pero que, la expresión en estudio posee matices diferentes. Creemos, que es de utilidad para el cabal entendimiento del presente trabajo, presentar los conceptos que más se parecen a la expresión que analizamos:

A).- DOMINIO PUBLICO Y EL SERVICIO PUBLICO

El Dominio Público, consiste en un "conjunto de bienes sometidos a un Régimen Jurídico Especial"⁽⁵⁰⁾; en cambio la no

(50).- Idem.- cita número 46

ción "Servicio Público" forzosamente implica una actividad - directa o indirecta de la Administración Pública. Es cierto - que en algunas ocasiones los Bienes afectados al Servicio Público, son bienes que pertenecen al Dominio Público; pero esto no siempre es así, pues no debemos olvidar que nuestro Derecho regula el Sistema Concesionario, Sistema que permite -- que un Servicio Público sea standido por particulares; los -- Bienes afectados a la prestación del servicio (en este caso), son Propiedad del Concesionario, claro que regidos por un Sistema Jurídico Especial mientras estén afectados a la prestación del servicio.

La diferenciación entre los conceptos mencionados a la cabeza de este apartado, claramente es la vista conjunto de Bienes y Actividad de la Administración Pública; respectivamente.

Dominio Público y Obra Pública.

"Obra Pública, es la que realice el Estado para utilidad general o sea afectada al uso Directo o indirecto de la - colectividad"⁽⁵¹⁾; de donde se deduce que la diferencia funda

(51).- Idem cita número 46

*.- Basabilbaso, citado por Marnhoff dice: "defínese al Servicio Público, como toda actividad directa o indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas, por un procedimiento de Derecho Público". citado por Marichoff, obra mencionada.

Por su parte nuestro eminente Maestro Don Andrés Serra Rojas, nos dice, que los elementos generales del Servicio Público son:

"Generalidad.- Todos los habitantes tienen derecho a usar los Servicios Públicos".

"Uniformidad o Igualdad.- Todos los habitantes tienen derecho a las prestaciones en igualdad de condiciones"

"Continuidad.- El Servicio Público, no debe interrumpirse".

"Obligatoriedad.- Es el deber que tienen las Autoridades, encargadas de prestar el Servicio".

"La Gratuidad.- El Servicio Público, debe ofrecerse al Público sin la idea de lucro".

"Derecho Administrativo" Tomo II, Autor, Andrés Serra Rojas, Editorial.- Porrúa, S.A. México D.F. 1977

mental entre los dos conceptos en análisis, radica en que, la Obra Pública, siempre es una creación humana; en cambio los Bienes Públicos, casi siempre son Bienes que la naturaleza nos proporciona y que el legislador sólo los sujeta a un Régimen, dicho de otra forma los Bienes de Dominio Público, son Bienes que no requieren de que el Estado realice ninguna actividad, y en cambio la Obra Pública, siempre necesitará de esa actividad (creación del bien), de ahí que la Obra Pública, sea sólo una parte de ese Todo que se llama Bienes de Dominio Público y que la Doctrina designa (a la Obra Pública), como Dominio Público "artificial" o "accidental".

Dominio Público y Dominio Eminente.

El Dominio Eminente, es un poder supremo del Estado sobre su Territorio. El Estado tiene una Potestad sobre su Territorio, Potestad que le permite regular los distintos tipos de Bienes de acuerdo a las finalidades del interés general.

Resulta que la diferencia fundamental entre los dos conceptos, consiste en que, el Dominio Eminente se trata en suma de Potestad y no de una Propiedad, facultad que se resume en capacidad para legislar sobre las personas y los Bienes en cambio el Dominio Público, es un conjunto de Bienes sometidos a una Régimen Jurídico Especial.

El Dominio Público y la Jurisdicción

Con solo decir que la Jurisdicción, es la Potestad para regular el uso o los usos que la cosa o el Bien es susceptible de proporcionar. Así quedan diferenciados los dos conceptos.

El Dominio Público y el Instrumento Público.

Vale decir que el instrumento Público, es un Documento dotado de valor o fuerza especial, que casi siempre es una cosa privada (por ejemplo: el testimonio de una escritura). --

clero, que el Instrumento Público puede formar parte del Dominio Público, cuando es destinado por el Estado al uso común.

El Dominio Público y la Expropiación.

Cabe señalar que la "Expropiación, es un procedimiento Administrativo del Derecho Público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos; unilateralmente, y en ejercicio de su Soberanía procede legalmente en forma concreta en contra de un Propietario o poseedor, para la adquisición forzosa o traspaso de un Bien, -- por causa de Utilidad Pública, mediante justa indemnización" (52).

De la definición antes transcrita, se ve a la vista -- que la Expropiación, es procedimiento Jurídico a través del -- cual el Estado adquiere Bienes, los que obtiene (forzosamente) por una causa de Utilidad Pública. Con lo que la diferenciación es bien marcada; "Conjunto de Bienes" y "Procedimiento Administrativo"; respectivamente.

Las Leyes Mexicanas, no contienen una definición de -- lo que debe entenderse por Dominio Público, sólo nos proporcionan un catálogo de las cosas del Dominio Público, (Artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales); también nos proporcionan la legislación y las características que poseen los Bienes del Dominio Público. Acertado sería que, nuestro ordenamiento Jurídico, nos diera una definición concreta del concepto mencionado; ya que los catálogos siempre nos conducen a imprecisiones.

Hauriou, nos dice: "El Dominio Público, está constituido por el conjunto de Propiedades Administrativas afectadas actualmente a la Utilidad Pública, sea por uso directo -- del Público o sea por decisiones Administrativas, y que a consecuencia de esa afectación, son inalienables, imprescripti--

(52).- Idem cita número 46

bles y protegidos por reglas de inspección"(53).

Nuestro querido Maestro Don Andrés Serra Rojas, nos dice: el Dominio Público está constituido por "un conjunto de Bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser - Bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser aprovechados por los particulares".

Otros aseguran que son Bienes de Dominio Público, los que no son susceptibles de Propiedad Privada; y algunos dicen que pertenecen a esta categoría los Bienes que son de una entidad Pública, y están afectados directamente a un Servicio - Público.

El jurista Frances Jeze, nos señala que las características principales de los Bienes del Dominio Público son:

"1º Pertenecen al Estado (latu sensu)";

"2º están afectados a un Servicio Público";

"3º debe de tratarse de un Servicio Público esencial";

"4º en el Servicio Público, la cosa debe desempeñar el papel capital, principal"(54).

Otro Autor lo define en los siguientes términos: "el conjunto de cosas afectadas al uso 'Directo' de la colectividad referida a una entidad Administrativa de Base Territorial, destinadas al uso Público de los Administrados, y por lo tanto que no son susceptibles de Apropriación Privada"(55).

Proudhon citado por Alvarez Gendín, señala que es "el Poder de Regir y Administrar las cosas que por ministerio de la Ley están destinadas al uso de todos, y cuya propiedad a nadie pertenece"(56). Este Autor, al decir que la Propiedad a nadie pertenece se refiere a los entes particulares, ya que no es posible decir que esos Bienes (de Dominio Público) no -

(53).- Derecho Administrativo. Autor, Andrés Serra Rojas. Editorial. Porrúa, S.A. México. 1965

(54).- Idem cita número 46

(55).- Derecho Administrativo. Tomo III. Autor Rafael Bielsa. - Editorial. Roque de Palma. Buenos Aires Argentina. 1956.

(56).- El Dominio Público; su Naturaleza Jurídica. Autor. Sabino Álvarez Gendín. Bosch, casa. Editorial. Barcelona. 1956

tienen titular, pues forzosamente deben de tener titular, nada más que corresponde al Derecho Público y no al Derecho Privado; la Doctrina y los Autores dividen sus opiniones, unos dicen que el titular de esos Bienes es el Pueblo, ⁽⁵⁷⁾ y otros que es el Estado ⁽⁵⁸⁾ y algunos no sólo el Estado en su sentido "latu sensu"; sino también las entidades Juridicopúblicas ⁽⁵⁹⁾, claro, que dicho en otras palabras, el Autor que comentamos quiso decir que no pertenecen esos Bienes a nadie en forma individual o particulares; sino que pertenecen al Pueblo o Comunidad pero vista o visto respectivamente en su conjunto.

Diez citado por Marienhoff, nos define el Dominio Público como: "el conjunto de Bienes pertenecientes a Personas Jurídicas de Derecho Público, que sean esenciales para la satisfacción de una Función Pública exclusiva de esa Persona"; para Guarcidí, es Dominial "todo inmueble perteneciente a un Ente Público Territorial, necesario para una función exclusiva del Ente, y que haya sido destinado a dicha función" ⁽⁶⁰⁾; Benthelamy, al referirse al Dominio Público decía que: "son porciones del Territorio afectadas al uso Público de todas, y no susceptibles de Propiedad Privada" ⁽⁶¹⁾.

Sabino Alvarez Gendín, nos define el concepto en estudio en la forma siguiente: "el Dominio Público es en suma, -- una forma de Propiedad Especial privilegiada de los Entes Públicos, afectada a la utilidad Pública, a un servicio o al interés Nacional y por lo tanto no sujeta a la inalienabilidad o imprescriptibilidad como la Propiedad Privada". Marienhoff, en la obra tantas veces citada (tratado del Dominio Público) nos dice: "es un conjunto de Bienes, que de acuerdo al ordenamiento Jurídico pertenecen a la Comunidad Política, Pueblo; - halláanse destinados al uso Público-----directo o indirecto

-
- (57).- Es la postura que defiende Marienhoff
(58).- Jese, citado por Marienhoff
(59).- Diez, citado por Marienhoff
(60).- Idem cita número 46

de los habitantes".

Siguiendo las ideas de Marienhoff, se debe de asen-
ter que no existen Bienes de Dominio Público por su natura-
za, ya que estos bienes adquieren esta característica por de-
creativa que hace la Autoridad competente; de aquí que Ma-
rienhoff, critique a los Autores que hacen referencia a que
los Bienes de Dominio Público no son susceptibles de Propie-
dad Privada, pues él afirma que éste no es la característica
que diferencia a los Bienes de Dominio Público; sino que pa-
re poder hablar de Dominio Público, éste debe de contener --
los 4 elementos que a continuación estudiaremos. Por lo tan-
to aceptamos que Dominio Público:

- 1.- Esta constituido por un conjunto de Bienes;
- 2.- que pertenecen al Pueblo;
- 3.- destinados al uso o usos Públicos;
- 4.- no sujetos a la inalienabilidad o a la impres-
criptibilidad.

• 2.- ELEMENTOS DEL DOMINIO PUBLICO

Cuatro son los elementos que integran la noción de -
Dominio Público:

- 1.- El Objetivo, que se refiere a los objetos (Bie-
nes o cosas) que son susceptibles de formar parte
del Dominio Público;
- 2.- el Subjetivo, que se refiere al titular del Dere-
cho;
- 3.- el Teológico, referente al fin;
- 4.- el Normativo o Legal, nos indica cuando un Bien
ha de considerarse como perteneciente al Dominio
Público.

En la Doctrina se discute si los Bienes de Dominio -
Público, lo son por su naturaleza o lo son por disposición de
la Ley. Admitiremos que sólo podrá hablarse de Dominio Públi-

(61).- Idem cita número 49

co cuando se reúnan todos los elementos mencionados, en este sentido se pronuncia Marienhoff.

A) Elemento Objetivo.

Noe señala que Bienes son susceptibles de pertenecer - al Dominio Público. En realidad no existe uniformidad en la - Doctrina acerca de que, Bienes deben de formar parte del Domini nio Público; "se discute si pueden integrarlo los "Bienes" en general (objetos inmateriales y derechos), o sólo las cosas y dentro de estas últimas si ha de tratarse de muebles o de inmuebles"(62).

Antes de señalar qué Bienes forman parte del Dominio Público, resulta útil definir a groso modo, qué debe entenderse por Bien y qué por Cosa; así mismo especificar cuáles son las clasificaciones de los Bienes y cosas que más importancia adquieren en el campo del Derecho.

"Planiol no dice: que la distinción entre Cosa y --- Bien, se debe a la diferencia entre los aspectos económicos y Jurídicos de los satisfactores. Según él, el concepto de Cosa es económico; quiere decir, que todo aquello que sirva para - satisfacer una necesidad es una cosa, la que se convierte en Bien, mediante el fenómeno Jurídico de la apropiación"(63). O tro Autor dice: "la palabra Bien procede etimológicamente del verbo latino Beare, que significa causar felicidad o dicha".. La palabra "cosa" deriva del vocablo latino causa y en el sen tido vulgar significa "todo objeto que existe en el mundo ex terior y se halla fuera de nosotros", y concluye diciendo "co sa es toda realidad corpórea o incorporea interior o exterior al ser humano, susceptible de entrar en una relación de Dere-- cho a modo de objeto o materia de la misma, que le sea útil;- tenga individualidad propia y sea sometible a un titular"(64). Rojina Villegas, sólo hace la distinción entre Bien en senti-

(62).- Idem cita número 46
(63).- Segundo Curso de Derecho Civil. Autor Leopoldo Aguilar Carvajal. Editorial, Porrúa, S.A. México D.F., 1975

do Jurídico y Económico. "desde un punto de vista Jurídico, - la Ley entiende por Bien, todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en ese sentido Bien, es todo aquello que pueda ser útil al -- hombre" (65). Ruggiero señala que la palabra Cosa, tiene varias acepciones; que, desde el punto de vista filosófico es -- toda entidad pensable, real o irreal perteneciente a la naturaleza racional o irracional y que jurídicamente es todo objeto de Derecho. (66). Por tanto se puede concluir que Cosa, es el género y Bien, es la especie; o también que será cosa todo aquello que sea susceptible de calmar o extinguir una necesidad y Bien, son las cosas apropiadas o susceptibles de apropiación. Claro, debemos dejar asentado que nuestra Legislación -- utiliza como sinónimos ambos conceptos; aunque en un rigorismo técnico Jurídico, ambos términos poseen diferencias; y como estudiosos del Derecho, debemos utilizar los términos en su -- sentido más apropiado.

Oportuno es transcribir el siguiente párrafo del Diccionario de Derecho Privado (Editorial Labor, S.A.), tomado del libro del Maestro Ernesto Gutiérrez y González (el Patrimonio).

"En el lenguaje corriente, se usan indistintamente -- las palabras Cosas y Bienes; pero siempre entendiendo que al hablar de las primeras, queremos significar los objetos que -- puedan entrar en las relaciones de Propiedad o Derechos Reales aunque vistas independientemente de cualquier relación que -- puedan tener con una persona, es decir, consideradas en sí -- mismas; mientras que la palabra Bienes, la empleamos para significar aquellas cosas que han entrado ya en la relación"

(64).- El Patrimonio. Autor Ernesto Gutiérrez y González. Editorial Cajica, S.A. Puebla, México. 1980

(65).- Compendio de Derecho Civil (Bienes, Derechos Reales y Sucesiones). Autor Rafael Rojina Villegas. Editorial Porrúa, S.A., México. 1976

(66).- Idem cita número 63.

- 45 -

Cada Autor trata de elaborar su propia clasificación de los Bienes y de las Cosas. Sólo presento las de mayor utilidad, para este estudio que realizo.

P L A N I O L

GENERALES.

- 1.- Bienes muebles o inmuebles
- 2.- Corpóreas o incorpóreas
- 3.- Bienes de Dominio Público o del Dominio de los particulares.

BIENES CORPORALES (COSAS)

- 1.- Fungibles o no fungibles
- 2.- Consumibles o no consumibles por el primer uso.
- 3.- Bienes de dueño cierto y conocido o abandonados o de dueño no ignorado.

J O S S E R A N

CORPORALES

- 1.- Consumibles o no consumibles (muebles o inmuebles)
- 2.- Fungibles o no fungibles
- 3.- Apropiadas o sin emp.

INCORPORALES

- 1.- Derechos Reales
- 2.- Derechos Personales

V A L V E R D E

Consideración objetiva naturaleza o utilidad.

- 1.- Corporales o incorporales
- 2.- Consumibles o no consumibles
- 3.- Divisibles o indivisibles

- 4.- Muebles o inmuebles
- 5.- Presente o futuro.
- 6.- Principales o accesorios

CONSIDERACION OBJETIVA

- 1.- Por el sujeto a quien pertenecen (dentro o fuera del comercio)
- 2.- Capacidad para prestar servicio (Públicos.Estado.Particulares. Nullius)*

Marlenhoff, nos afirma que la posibilidad de que los "inmuebles" fueran incluidos en el Dominio Público, nunca fué objeto de controversia y los tratadistas del momento ninguno niega esa posibilidad, inclusive algunos tratadista sólo aceptan a los inmuebles como Bienes del Dominio Público. "Tratándose de un inmueble Dominial, no solo integrará el Dominio Público su superficie; sino también el espacio, área -- que lo cubre y el subsuelo". Así surge una interesante cuestión, ¿las Cosas accesorias (de las principales) pueden formar parte del Dominio Público?. Marlenhoff, nos dice que la Doctrina no está acorde en cuanto a que, las Cosas accesorias pertenezcan al Dominio Público; aquí no podemos aplicar la -- máxima del Derecho Privado que dice que, lo accesorio sigue -- la suerte de lo principal; lo accesorio será integrante del -- Dominio Público si forma parte de él como algo permanente; -- también si contribuye en forma esencial en el uso o usos que el Bien de Dominio Público es susceptible de proporcionar. Así debemos concluir que lo accesorio forma parte del Dominio Público, siempre y cuando contribuya en forma permanente, directa o indirecta a que el Bien cumpla con los fines por los

*.- La clasificación fué tomada de Leopoldo Aguilar y Carbajal, de su Obra ya citada.
 **.- Leopoldo Aguilar Carbajal, los define "son Bienes inmuebles, los que tienen una situación fija". Obra citada.--Rojina Villónas, en la Obra citada nos dice "los inmuebles serían -- aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro; lo fijo es lo que les daría dicho carácter.

cuales adquirió esa característica o también cuando lo acceso-
rio sea esencial para que el Bien de Dominio Público, cumpla
su destino.

Los Bienes muebles, no cuentan con la misma aceptación
de los estudiosos del Derecho para su inclusión en la catego-
ría de Bien Dominial; así Meyer citado por Marienhoff. "consi-
dera que las Cosas muebles, no revisten para la administra-
ción un interés suficiente como para justificar la energía ex-
traordinaria con que se tutelan las Cosas del Dominio Público".
Se contradice a Meyer, diciendo que los muebles requieren de
mayor protección, máxima cuando es difícil sustituir al mue-
ble por otro, por lo que, concluye que los muebles necesitan
de mayor protección Jurídica y sólo dentro de la categoría --
Bien de Dominio Público tendrá esa adecuada protección. Se de-
be sostener que no existe principio Jurídico Doctrinal, ni le-
gal (en la Legislación Mexicana), que impida que los muebles
sean considerados como susceptibles de formar parte del Dominio
Público; pero esa protección tan severa y especial requiere -
que los Bienes o Cosas muebles que lo integren, tengan un ca-
rácter permanente e irremplazable, pues no tendría razón de -
ser el proteger un Bien mueble si éste es fácilmente sustituí-
do por otro; claro que puede darse el caso de que un objeto -
sea desde su punto de vista físico, fácilmente sustituido por
otro; pero que por sus características o por su interés Histó-
rico pueda no ser sustituido, el ejemplo clásico sería: el si-
llón que fué utilizado por Napoleón Bonaparte o por otro per-
sonaje Histórico; se debe agregar que ese objeto que se prote-
ge debe ser único, especial o simplemente raro.

"Las Consumibles" y las "Fungibles", no pueden resis-
tir el carácter Dominial"⁽⁶⁷⁾. El Maestro Ernesto Gutiérrez y
González nos define a las cosas consumible "es la que al pri-
mer uso que de ella se hace, se transforma de manera susten-

(67).- Idem cita número 46

dial, o bien se pierda Juridicamente; en cambio, para el mismo Autor citado la Cosa fungible "es lo que se puede sustituir por otra al momento de hacerse un pago, porque ambas tienen el mismo poder liberatorio"

Valverde, citado por Leopoldo Aguilar Carbajal (obra ya citada), nos dice: "con Bienes fungibles los que pueden ser sustituidos por otro del mismo género, calidad y cantidad"; Ruggiero, citado por el mismo Autor "dice que un Bien será consumible si su uso altera o destruye su sustancia"; de lo expuesto se puede concluir que la fungibilidad resulta de comparar una cosa con otra, pues no es una cualidad intrínseca del Bien; en cambio la consumibilidad, sí es cualidad intrínseca del Bien. Vale decir que, en virtud de que los bienes consumibles no poseen carácter de permanentes y los fungibles tienen carácter de irremplazables, no pueden formar parte del Dominio Público. conforme a lo expuesto, entre los muebles de las dependencias Públicas no revestirán carácter Dominial los lapiceros comunes, las plumas que se usan en los lapiceros, etc., pues se consumen con su uso.

"Tampoco serían Dominicales los muebles de las dependencias Públicas, cuyos ejemplares sean de tipo común, existentes en plaza y fácilmente adquiribles en la misma, pues trataría de cosas de indudable carácter fungible"⁽⁶⁸⁾. Quedó establecido que las cosas fungibles y los consumibles, no pueden formar parte del Dominio Público, ésta sería la regla general, pero como toda regla tiene su excepción, esta será, que podrán pertenecer al Dominio Público los Bienes consumibles y fungibles que constituyan piezas únicas, especiales o simplemente raras; lógico que aquí no se atiende a las características de permanencia e irremplazabilidad.

Los semovientes, sí pueden ostentar la calidad Dominial; cuando constituyen una "universalidad Pública" cons---

(68).- Idem cita número 46

*.- "B.- cosa compuesta o universalidad.- Es aquella que se forme por una agrupación de cosas singulares o simples, a las que se les dá un nombre común, y las partes pueden o no perder su individualidad física"

truida o creada para utilidad o comodidad común, o dicho en otros términos, los semovientes del estado afectados a la prestación de un Servicio Público.

Los Derechos, también pueden formar parte del Dominio Público, Marenhoff, nos señale como ejemplo de ellos a las "servidumbres Públicas" (verbigracia: servidumbre de acueducto en favor de un Pueblo, para servicio de sus habitantes), los Derechos Intelectuales sobre las Obras Científicas, Literarias y Artísticas.

Luego entonces, como conclusión se debe decir "que el Dominio se ejerce sobre Bienes idénticos a aquellos sobre los que se ejerce la Propiedad Privada, pues, como ya se expresó, la Dominialidad, es independiente de la cualidad material de las cosas" (69), por lo que objetivamente puedan integrar el Dominio Público, todos los tipos de Bienes o Cosas e inclusive los Derechos; esta afirmación no se opone a nuestra Legislación, sino que se fundamenta en ella y en la Doctrina

Universalidad de Hecho.-a).-por "Coherentium" o coherencia.- es la cosa que resulta de la unión de varias cosas simples, en donde cada una de éstas pierde su individualidad física.
Universalidad de Hecho.-b).- por "Distantium" o distancia.- es la que resulta de la agrupación de cosas simples que no pierden su individualidad física; pero sí su denominación.
c).- Universalidad de Derecho.- Es un conjunto de obligaciones y Derechos y Cosas físicas, abstractamente consideradas como unidad; por lo cual de manera independiente, que las partes de ésta varien, la unidad queda sujeta a un mismo Régimen Jurídico. "El Patrimonio". Autor. Ernesto Gutiérrez y González, Editorial Cajica, S.A. Puebla, Pue. México, 1980.

*.- Artículo 1057.-La servidumbre es un gravamen real, impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro, perteneciente a distinto dueño.

El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama Predio Dominante y el que la sufre Predio Serviente. Código Civil (para el Distrito Federal). Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

(69).- Idem cita número 46

**.- Artículo 28.- Son Bienes de Dominio Público: I.- Los de uso común; II.- los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y 42, Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; III.- los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del Artículo 30 de esta

existente sobre la Dominialidad.

B).- Elemento Subjetivo

La pregunta forzada sería ¿quién es el titular de los Bienes Dominiales? pues seguramente no puede considerárseles como Bienes sin dueño, pues de lo contrario, cualquiera podría apropiarse de ellos, lo que desvirtuaría la razón de ser del Dominio Público. Así partimos de dos planteamientos:

- 1.- Los Bienes de Dominio Público, no son Bienes sin dueño;
- 2.- de acuerdo a las características de estos Bienes y a la esencia misma de la locución que tratamos, estos Bienes jamás puedan pertenecer a los particulares.

No siempre se ha pensado que los Bienes de Dominio -- Público no puedan pertenecer a los particulares, por ejemplo durante la Edad Media un camino o un río perfectamente podían pertenecer al Señor Feudal. En una evolución superior del concepto, se considera que los Bienes pertenezcan al Rey y posteriormente perfeccionando la idea se confirma que no pertenece al Rey sino al Reyno; logrando así un avance considerable en el plano teórico, que bien merece nuestro elogio.

Ley; IV.- el suelo del Mar Territorial y las aguas marítimas interiores; V.- los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilizó para dicho fin, y los equipados a éstos conforme a la Ley; VI.- los Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, muebles e inmuebles, de Propiedad Federal; VII.- los terrenos baldíos y los demás Bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables o imprescriptibles; VIII.- los terrenos ganados natural o artificialmente al mar; IX.- las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; X.- los muebles de -- Propiedad Federal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos publicaciones, periódicos, mapas, planos, folletos y grabados importante o raros; así como las colecciones de esos Bienes; -- las piezas Etnológicas y Paleontológicas; los especímenes, tipo de flora y fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magneta

Existen dos tesis que nos tratan de dilucidar nuestras dudas, acerca de a quien pertenecen los Bienes del Dominio Público:

La primera.- CONSIDERA QUE EL TITULAR DE ESOS BIENES ES EL PUEBLO Y

La segunda.- DICE QUE EL TITULAR ES EL ESTADO.

Por supuesto que no debe dejarse de señalar que algunos como Bethelomy*, niegan toda relación de Propiedad entre el Estado y el Dominio Público; hecha esta aclaración se puede decir que son las dos tesis dominantes en lo concerniente a la cuestión planteada, y que sólo existen algunas modificaciones en la postura de los estudiosos del Derecho, ya que en esencia coinciden y adoptan una u otra tesis.

En cuanto a la tesis que acepta como titular de los Bienes Dominiales al Estado, surgen diferencias entre sus seguidores, pero en esencia son coincidentes. Unos afirman que sólo puede ser sujeto al Estado, en su sentido "latu sensu", y otros que admiten a las Entidades Jurídico Políticas (Nación, Entidades Federativas y Municipio).

Marienhoff sostiene que el titular es el Pueblo; apoyando su afirmación en los siguientes términos: "sostener que el Estado y no el Pueblo es el sujeto del Dominio de las Cosas Públicas, equivale a sostener que el Estado es dueño de sí mismo, lo cual es absurdo".

"De manera que el concepto de Estado traduzca la idea, conjunto de Territorio y de Pueblo; si falta uno de ellos no hay Estado. Siendo así, es evidente que sostener que el Estado es dueño de los Bienes Públicos, es lo mismo sostener que el Todo es dueño de una de sus Partes, lo que es un absurdo. Nos sigue diciendo Marienhoff "el dueño de los Bienes que integran el Dominio Público (que es parte del Territorio), es el ----

fónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas Artísticas o Históricas de los Museos, y; - XI.- las Pinturas Murales, las Esculturas y cualquier obra Artística incorporada o adherida permanentemente a los inmue---

"PUEBLO"; ya que el "TERRITORIO" de un Estado es parte de la superficie terrestre que por diversos motivos de orden histórico, quedó en poder de un conjunto de hombres ("PUEBLO"), unido entre sí por vínculos comunes: Raza, Lengua, Religión etc". Aunque también hace alusión sobre la administración de esos Bienes, expresando que el Pueblo no los administre directamente, sino que son administrados por la Autoridad legalmente constituida.

C).- TEOLÓGICO O FINALISTA

Este elemento se refiere a la finalidad que deben cumplir los Bienes del Dominio Público. Maranhoff nos señala -- que no existe uniformidad en la Doctrina, en cuanto a la finalidad que deben responder los Bienes en estudio. Algunos Autores consideran como nota conceptual de esta categoría de Bienes, LA DE PROPORCIONAR UN USO DIRECTO⁽⁷⁰⁾, y otros admiten el USO PUBLICO INDIRECTO⁽⁷¹⁾; aludiendo a diversos términos como: "utilidad general", "utilidad o comodidad común", "utilidad colectiva", "funciones Públicas", "fin público", etc. Aunque en opinión del Autor citado "PUEDE AFIRMARSE QUE EN LA -- ACTUALIDAD TIENE AMPLIO AFIANZAMIENTO LA OPINION DE QUIENES, EN EL CONCEPTO DE USO PUBLICO, NO SOLO COMPRENDEN EL USO DIRECTO INMEDIATO, SINO TAMBIEN EL INDIRECTO O MEDIATO"⁽⁷²⁾, -- también ya quedo asentado en párrafos anteriores que el Bien o Cosa debe de ser esencial en la Prestación del Servicio, que

bles de la Federación o del Patrimonio de los organismos de centralizados, cuya conservación sea de interés nacional. Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa, S.A. México. - 1981.

*.- Citado por Maranhoff

(70).- Idem cita número 46

(71).- Presutti, Bielsa, Guillermo A. Borda. citados por Maranhoff en la obra tantas veces mencionada (Tratado de Dominio Público)

(72).- Idem cita número 46

con las ideas que transcriben otros Autores. PODEMOS SEÑALAR QUE EL FIN PRIMORDIAL DE TODO BIEN DE DOMINIO PUBLICO, ES SATISFACER NECESIDADES PUBLICAS SEA DIRECTA O INDIRECTAMENTE, Y LO QUE DISTINGUE A UN BIEN DE DOMINIO PUBLICO, SIEMPRE SERA - SU AFECTACION A LA UTILIDAD PUBLICA.

La Ley General de Bienes Nacionales, al referirse a - los Bienes de Dominio Privado nos señala, que podran pasar a formar parte del Dominio Público cuando se destinen a la satisfacción de una necesidad Pública. Claro que esto mediante el respectivo Decreto que haga la afectación respectiva; Así que, podemos observar que nuestra Legislación utiliza en algunos casos la utilidad General como fundamento de los Bienes - del Dominio Público.

D).- Normativo o Legal

La Ley siempre sirve de base para declarar que un --- Bien pertenece al Dominio Público, la nota Jurídica que subordina un Bien al Derecho Público siempre será condición indispensable para que pueda hablarse de verdadero Régimen Domi--- nial. Nuestra Legislación nos dice expresamente que corresponde al Ejecutivo Federal, declarar cuando un Bien debe formar parte del Dominio Público; el Artículo 10 de la Ley General - de Bienes Nacionales señala: "corresponde al Ejecutivo Fede-- ral:

I.- Declarar cuando ello sea preciso, que un Bien determinado forma parte del Dominio Público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta Ley; Marrienhoff nos dice: que el Dominio Público es un concepto Jurídico y que depende para él, exclusivamente de la Ley. TAMBIEN EXPRESA QUE NO HAY BIENES PUBLICOS POR NATURALEZA CONTRADIENDO A LOS QUE HA--- BLAN DEL DOMINIO PUBLICO NATURAL, "NO HAY BIENES PUBLICOS POR NATURALEZA, NI POR DERECHO NATURAL; ES EL ESTADO QUIEN ESTABLECE EL CARACTER PUBLICO DE LAS COSAS"... FISICA O MATERIALMENTE, NI EL MAR, NI LOS RIOS Y NI SIQUIERA EL ESPACIO AEREO QUE CUBRE LOS ESTADOS, SON INSUSCEPTIBLES DE PROPIEDAD. La --

TECNICA científica moderna tiene medios que idealmente permiten medir y delimitar las superficies marinas y aéreas, casi con la misma precisión que las superficies terrestres; más aún el Derecho Interplanetario, nuevo Derecho en formación -- postula soluciones basadas en la posibilidad de delimitar el espacio terrestre y el espacio cósmico o sideral"⁽⁷³⁾

De modo que, de acuerdo a las ideas transcritas, y en base a nuestra Legislación puedo decir que el Dominio Público es un concepto Jurídico, y que todo Bien es incorporado al Régimen Dominial mediante Decreto del Ejecutivo Federal, por lo que el elemento normativo siempre está presente para designar un Bien como perteneciente al Dominio Público.

(73).- Idem cita número 46

3.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACION

De suma importancia resulta la clasificación de los Bienes del Estado en: Bienes del Dominio Público de la Federación y Bienes del Dominio Privado de la misma, ya que a cada uno de esta masa de Bienes le corresponde un Régimen Jurídico diferente. Aunque claro, formando parte del Patrimonio (ambos) del Estado tienen características comunes. No debemos olvidar que esta clasificación sólo incluye una parte del Patrimonio del Estado, ya que este se constituye también con los Bienes pertenecientes a los Estados, al Distrito Federal y de los Bienes de los Municipios.

La clasificación de los Bienes en Dominio Público y Privado de la Federación, se funda en la persona titular del Derecho de Propiedad; pues primeramente tendríamos que distinguir entre Bienes de Dominio Privado de los Particulares y Bienes de Dominio Público, comprendiendo dentro de estos últimos a los Bienes de Dominio Público y Privado de la Federación; sirviendo como Base a esta clasificación la tesis doctrinaria que admite que el "ESTADO ES UNA PERSONA JURIDICA"⁽⁷⁴⁾, la cual tiene una dualidad en su actuación⁽⁷⁵⁾: A).- ACTUA COMO PERSONA JURIDICA DE DERECHO PÚBLICO (cuando es Autoridad, poseyendo su poder soberano), y B).- COMO PERSONA JURIDICA DE DERECHO PRIVADO (cuando actúa como cualquier persona de Derecho Privado).

Util resulta distinguir entre Bien o Cosa Privada (de los particulares), y la Cosa o Bien Pública: Cosa o Bien de un particular es "la que está sujeta a Propiedad Privada o es

(74).- "La doctrina de la persona Jurídica como sujeto de derecho y obligaciones distinto de los seres humanos, que son personas por su sola cualidad de hombres, proviene del Derecho Romano"... "El estado es una persona Pública Jurídica". La Idea del Estado, Autor Mario de la Cueva, Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F. 1975

(75).- Ciencia Política, Autor Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, México D.F. 1975

susceptible de llegar a ser de Propiedad Privada"; Bien, Cosa Pública será "la que pertenece al Estado en cualquiera de las formas que este presente, y cualquiera que sea el Dominio que tenga sobre él, ya sea directo o indirecto"⁽⁷⁶⁾.

Sobre las cosas o Bienes de los Particulares no haré --
mos mayores comentarios pues salen del alcance de este trabajo,
por lo que sólo me referiré a los Bienes que pertenecen al Es-
tado.

El Maestro Andrés Serra Rojas, nos expresa que los --
Bienes de Dominio Público "forman parte del Patrimonio del Es-
tado", "pero su aprovechamiento es de utilidad Pública o de --
interés general". La Ley General de Bienes Nacionales nos enseña
la que Bienes integran el Dominio Público; Artículo 29 "son --
Bienes de Dominio Públicos:

I.- Los de uso común;

II.- los señalados en el Artículo 27 párrafos Cuarto y Quinto
de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; -
(el párrafo Cuarto del Artículo 27 Constitucional expresa: "co-
rresponde a la Nación el dominio directo de todos los Recursos
Naturales de la plataforma continental, y los zócalos submeri-
nos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en -
vetas, mantos masas o yacimientos constituyen depósitos cuyo -
naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, ta-
les como los minerales de los que se extraigan metales y meta-
loides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras
preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por
las aguas marinas; los productos derivados de la descomposi-
ción de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos sub-
terráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias -
susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combusti-
bles minerales o sólidos; el petróleo y todos los carburos de
hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado -
sobre el Territorio Nacional, en la extensión y términos que -
fije el Derecho Internacional".

(76).- Idem cita número 64

El párrafo Quinto del mismo Artículo señala: "son Propiedad de la Nación las aguas de los Mares Territoriales en -- la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, las de las Lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el Mar; las de -- los lagos interiores de formación natural que estén ligados -- directamente o corrientes constantes; las de los Ríos y sus -- Afluentes directos o indirectos, desde el punto del Cause en -- que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el Mar, Lagos, Lagunas o Esteros de Propiedad Nacional; las de las corrientes constan -- tes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, --- cuando el cauce de aquellos en toda extensión o en parte de -- ellas sirva de límite al Territorio Nacional o a dos Entidades Federativas, cuando pase de una Entidad Federativa a otra o -- cruce la línea divisoria de la República; la de los Lagos, La -- gunas o Esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados -- por líneas divisorias de dos o más Entidades o entre la Repú -- blica y un País vecino, o cuando el límite de las Riberas sir -- ve de lindero entre dos o más Entidades Federativa o la Repú -- blica con un País vecino; las de los manantiales que broten en la playas, Zonas Marítimas, Cauces, vasos o Riberas de los La -- gos, Lagunas o Esteros de Propiedad Nacional; y las que se ex -- traigan de las minas, y los Cauces, lechos o Riberas de los -- Lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas median -- te obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; - pero cuando lo exija el interés Público o se afecten otros --- aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su -- extracción y utilización y aún establecer Zonas Vedadas, al -- igual que para las demás aguas de Propiedad Nacional. Cuales -- quiera otras aguas no incluídas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la Propiedad de los Terra -- nos por los que corran o en los que se encuentren sus depósi -- tos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovecha -- miento de estas aguas se considerara de utilidad Pública, y --

quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

Fracción IV del Artículo 42 Constitucional.- "el territorio Nacional comprende: IV.- la plataforma continental y los zocalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes".

III.- Los enumerados en la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del Artículo 30 de esta Ley. (La fracción II del Artículo 27 - Constitucional contiene: "las Asociaciones Religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar Bienes Raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por si o por interposita persona, entresen al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los Bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o Colegios de Asociaciones Religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los Servicios Públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas Jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para culto público, serán Propiedad de la Nación").

IV.- El suelo del Mar Territorial y las aguas marítimas interiores;

V.- los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin, y -- los equiparados a éstos, conforme a la Ley;

VI.- los monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, -- muebles e inmuebles de Propiedad Federal.

VII.- los terrenos baldíos y los demás Bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables o imprescriptibles;

VIII.- los terrenos ganados natural o artificialmente al mar;

IX.- las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.

X.- los muebles de Propiedad Federal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos, y expedientes de las oficinas, los manuscritos incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones, periódicos, mapas, planos, folletos y gravados importantes o raros; así como las colecciones de esos Bienes, las Piezas Etnológicas y Paleontológicas, los Especímenes, tipo de Flora y Fauna; las Colecciones Científicas o Técnicas, de armas Numismáticas y Filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, Archivos Fotográficos, Cintas Magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las Piezas Artísticas o Históricas de los Museos, y;

XI.- las Pinturas Murales, las Esculturas y cualquier obra Artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del Patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés Nacional.

El Código Civil para el Distrito Federal expresamente reconoce que los Bienes según a las personas a quienes pertenecen, se clasifican en Bienes del Dominio del Poder Público y Bienes Propiedad de los Particulares⁽⁷⁷⁾; admitiendo en cuanto a los primeros que el Estado tiene una verdadera Propiedad sobre ellos y no sólo una facultad de vigilancia⁽⁷⁸⁾

(77).- Artículo 764.- "Los Bienes son del Dominio del Poder Público o Propiedad de los particulares", Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1976

(78).- Por el lenguaje empleado en nuestro Código Civil y el que usa la Ley de Inmuebles Federales de 1902, no hay lugar a duda respecto a la naturaleza del Derecho de Propiedad "...expresamente se dice que son "Bienes del Dominio del Poder Público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios"... se indica que son inalienables, pero desde el momento que se prohíbe la enajenación se está reconociendo que el Estado es el titular del Derecho de Propiedad. Rafael Rojina Villegas (obra ya citada)

Las características principales de los Bienes del Dominio Público de la Federación, mencionadas por el Maestro Ernesto Gutiérrez y González (en la obra ya citada), las resume en los siguientes términos:

- a).- Son inalienables e imprescriptibles;
- b).- no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional mientras no cambie su situación Jurídica;
- c).- no se puede establecer sobre ellos ningún derecho real de servidumbre".

En cuanto a los Bienes de uso común señala otras características.

"d).- pueden usarlos todos los habitantes de la República sin más restricciones que las establecidas en las Leyes y Reglamentos Administrativos;

e).- todo lo relacionado con estos Bienes adquiere el carácter de federal, y por lo mismo quedan sujetos en forma exclusiva a la Jurisdicción de los Poderes Federales, "y también en consecuencia, los juicios de cualquier índole que tengan como materia a dichos Bienes, sólo los resuelven los Tribunales Federales;

f).- se pueden establecer sobre estos Bienes, disfrutes especiales en favor de los particulares, pero nunca se pueden crear a través de las concesiones que se otorguen para esos disfrutes Derechos Reales a favor de los Particulares".

El Maestro Andrés Serra Rojas por su parte le señala las siguientes características:

I.- "La indisponibilidad.

- a).- la inalienabilidad.- son Bienes fuera del comercio;
- b).- la imprescriptibilidad;
- c).- la inembargabilidad.

II.- La protección penal contra la usurpación

III.- La inaplicabilidad de las dependencias del Dominio Público de las cargas de vencidad previstas para las Propiedades Privadas. Prohibición de servidumbres.

IV.- La fijación legal y unilateral por la administración de los límites del Dominio Público.

V.- No crean Desachos Reales en los Particulares.

VI.- Están sujetos exclusivamente a la Jurisdicción de los Poderes Públicos.

VII.- Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los Juicios Civiles, Penales y Administrativos, así como de los procedimientos Judiciales no contenciosos que se relacionen con los Bienes Nacionales, sean de Dominio Público o Privado.

VIII.- En resumen, están sujetos a un Régimen Jurídico excepcional, como el que establece el Artículo 27 Constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley minera, Ley de aguas, la Ley de terrenos baldíos y nacionales, la Ley General de Vías de Comunicación y otras Leyes Administrativas que se comenten en esta obra ⁽⁷⁹⁾

Se puede afirmar que tanto en la Doctrina como nuestra Legislación reconoce expresamente que los Bienes de Dominio Público son inalienables(80)(81). LA INALIENABILIDAD, es la circunstancia que no permite que un Bien este dentro del comercio; un autor expresa "la inalienabilidad significa que los Bienes de Dominio Público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las Entidades Públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamientos y explotación de estos Bienes -- los Derechos regulados en la propia Ley", se dice que signifi

(79).- Idem cita número 53

(80).- Idem cita número 65

(81).- Idem cita número 64

es "lo inalienable significa que una cosa que si puede ser de Propiedad Particular, o que inclusive ya es de Propiedad Particular, no puede ser objeto de un contrato translativo de Dominio, aunque si puede ser objeto de otro tipo de contrato" (83). El Artículo 9º de la Ley General de los Bienes Nacionales les atribuye esta característica a los Bienes dominiales; Artículo 9º "Los Bienes del Dominio Público son inalienables".

Por lo tanto se puede aceptar que los Bienes del Dominio Público de la Federación, son inalienables y esta característica los hace estar fuera del comercio, lo que es justificable y se funda en la naturaleza misma de esta categoría de Bienes la que se creó extendiendo al interés general.

Se reconoce por la Legislación (84) y admite la Doctrina (85) que los Bienes dominiales son IMPRESCRIPTIBLES. "La prescripción es el medio adquirir Bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa), mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley" (86); de donde se deduce que sobre los Bienes del Dominio Público no puede haber posesión ni provisional ni definitiva por lo tanto se están sujetos a acción reivindicativa. Dejaré asentado que los Particulares jamás podrán adquirir la Propiedad de los Bienes Dominiales por el simple transcurso del tiempo, inclusive es valedero decir que mientras el Bien pertenezca a esta categoría por ningún concepto un Particular podrá adquirir la Propiedad de los Bienes de Dominio Público.

También se admite que los Bienes en estudio son INEMBARGABLES. La palabra embargar significa "dictar o ejecutar la resolución Judicial que decreta el embargo", y la palabra embargo se define como: "la intimidación Judicial hecha el -

(83) .- Idem cita número 64 pag. 134

(84) .- Artículo 9º de la Ley General de Bienes Nacionales

(85) .- Idem cita número 64 Pag. 141

(86) .- Diccionario de Derecho; Autor Rafael de Pina, Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1976 pag. 310

deber para que se abstenga de realizar cualquier acto susceptible de producir la disminución de la garantía de un crédito debidamente especificado".

El embargo constituye una limitación al Derecho de -- Propiedad (no la privación de ella) que afecta al derecho de disposición y que subsiste mientras no sea levantado por la - Autoridad Judicial competente" (87).

Sobre los Bienes de Dominio Público no se puede establecer derecho alguno, ni limitación alguna; sobre el dominio que el Poder Público ejerce sobre ellos, pues el Estado siempre ejercerá un Dominio pleno, porque se creó esta categoría de Bienes extendiendo el interés general, por lo tanto en ningún momento el interés particular puede limitar el Dominio Público, pues si así sucediera esto chocaría con la finalidad intrínseca de la locución que tratamos la que siempre se funda y se fundará en la satisfacción del interés general.

Es acertado señalar que los aprovechamientos especiales que concede el Estado sobre los Bienes del Dominio Público de la Federación NO CREAN DERECHOS REALES A FAVOR DE LOS PARTICULARES. Derecho Real es "el Poder Jurídico que se ejerce directo e inmediato sobre una cosa para obtener de ella el grado de aprovechamiento que autoriza el título legal, y es oponible erga omnes" (88); o también se dice que significa "facultad correspondiente a una persona, sobre una cosa específica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra --- quien aquella puede dirigirse. El Derecho Real se califica como absoluto (89); de donde se infiere que el Derecho Real depende (o sigue) a la cosa misma, siendo una limitación que se impone a la Propiedad que no permite usar, disfrutar o disponer del Bien en su totalidad. fácilmente se entiende que el -

(87).- Idem cita 86 pag. 201

(88).- Idem cita número 64. pag. 194

(89).- Idem cita número 86. pag. 186

Derecho Real es una limitación (a la Propiedad), de tal manera que siendo así, se opone al concepto del Dominio Público - el que comprende (por parte del Estado) un Dominio pleno sobre los Bienes Dominicales.

La Legislación establece que LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO EST--AN SUJETOS A LA JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES - FEDERALES, excluyendo terminantemente a los Tribunales del --- Fuero Común de las controversias que con motivo de estos Bienes puedan suscitarse.

Corrobora lo anterior el Artículo 89 de la Ley General de Bienes Nacionales, que a la letra expresa:

"Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los Juicios Civiles, Penales o Administrativos; -- así como de los procedimientos Judiciales no contenciosos que se relacionen con Bienes Nacionales, sean de Dominio Público o Privado"

Es conveniente dejar asentado QUE NINGUNA LIMITACION O RESTRICCION PODRA ESTABLECERSE SOBRE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO, pues el Bien debe cumplir el fin para el que fue destinado y el estado debe de tener el Dominio pleno sobre el -- Bien Dominial, para que este, realice su fin primordial, satisfacer (o servir) al interés general.

El Código Civil (vigente) para el Distrito Federal divide a los Bienes sujetos al Dominio del Poder Público en: -- BIENES DE USO COMUN; BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PUBLICO Y BIENES PROPIOS. Se ubican dentro de los Bienes del Dominio Público de la Federación a las dos primeras clasificaciones, pues los Bienes Propios "pertenecen al Estado en la misma forma que a un Particular, y que forman su peculio particular."⁽⁹⁰⁾

Seguiré la clasificación antes señalada, por lo que - toca analizar en forma brevísima a los Bienes de uso Común.

(90).- Idem cita número 63.- Pág. 90

BIENES DE USO COMUN

Pertenecen a la masa (o grupo) de Bienes que integran el Patrimonio del Estado, son Bienes que estan a disposici3n de la poblaci3n, con las reservas y limitaciones que les señalan las Leyes y Reglamentos.

Estos Bienes pueden ser utilizados por la Poblaci3n - en general, esto en cuanto al uso ordinario del Bien, porque para aprovechamientos especiales (del Bien) se requiere de -- concesión otorgada por la Autoridad competente.

SE DEBE ENTENDER QUE EL USO COMUN ES AQUEL QUE PUEDEN REALIZAR TODOS LOS INDIVIDUOS (SOBRE EL BIEN), POR SU SOLA -- CONDICION DE PERSONA, POR EJMPLO EN MATERIA DE AGUAS: "BEBER BAIÑARSE, LAVAR ROPA, ABREVAR EL GANADO, PATINAR EN ZONAS CONGELADAS, NAVEGAR Y PESCAR"⁽⁹¹⁾. El uso común le corresponde a todos los habitantes, o sea a la colectividad; por lo que el uso común no puede tener un sujeto determinado, sino que este siempre será un sujeto indeterminado; de donde puede asegurarse que la diferencia fundamental entre al uso común y el uso especial, estriba en que en el primero, el sujeto es indeterminado y en cambio en el aprovechamiento del uso especial el sujeto forzosamente será determinado. porque dicho uso es privativo o exclusivo de una persona individualizada"⁽⁹²⁾

La diferencia entre Bien de uso Común, y Bien destinado a un Servicio Público consiste en que; ambos son Bienes -- del Dominio Público, siendo también inalienables e imprescriptibles, pero por lo que se refiere a los primeros estan dotados de características, son permanentes, en cambio los destinados a un Servicio Público lo son mientras no se desafecten.

El Artículo (18) de la Ley General de Bienes Nacionales, nos indica que Bienes forman parte del uso común.

(91).- Idem cita número 46.- Pag. 294

(92).- Idem cita número 46 P.P. 294-320

Artículo 10.- Son Bienes de uso Común:

I.- El espacio situado sobre el Territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional;

II.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el derecho internacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, la anchura del mar territorial se medirá a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.

En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial - el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adelantados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la - costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores. Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una - distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes -- más adelantadas en el mar, que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para - los efectos de la delimitación del mar territorial.

III.- Las aguas marítimas interiores, o sean aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona marítima terrestre, o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor flujo anual;

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX.- Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas, en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los diques, muelles, escolieras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

XII.- Las plazas, paseos y parques públicos y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes los visiten;

XIV.- Los monumentos arqueológicos inmuebles, y

XV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

Con fundamento en el Artículo transcrito se sostiene -
que el uso común se divide en:

- 1.- Dominio Público aéreo;
- 2.- Dominio Público marítimo (93)

Siendo los Bienes de uso común una parte del Dominio Público, gozan también de las características de este, por lo que, SON BIENES INALIENABLES, IMPRESCRIPTIBLES, INEMBARGABLES, NO CREAN LOS APROVECHAMIENTOS ESPECIALES CONCEDIDOS POR EL ES TAGO DERECHOS REALES A FAVOR DE LOS PARTICULARES Y ESTAN SUJE TOS A LA JURISDICCION DE LOS PODERES FEDERALES.

BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PUBLICO.

Esta clasificación de Bienes pasan a formar parte del Dominio Público, mediante el acto jurídico de la afectación - (en el punto número 5 de este capítulo se trata la figura jurídica de la afectación, por lo que solo diré), la afectación es el procedimiento jurídico administrativo mediante el cual un Bien queda destinado a un Servicio Público.

El Artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales nos señala que Bienes están destinados al Servicio Público

Artículo 23.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hallan comprendidos en la fracción V del artículo - 29:

- I.- Los palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;
- II.- Los inmuebles destinados a las Secretarías, Departamentos de Estado y sus dependencias;
- III.- Los inmuebles destinados a las oficinas y dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial;
- IV.- Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;

V.- Los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal;

VI.- Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones;

VII.- Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, con la salvedad que indica el artículo 25, mientras no hayan sido objeto de un acto voluntario de enajenación, con arreglo a las leyes, por virtud del cual se transmita su dominio a personas de derecho privado, y

VIII.- Cualesquier otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en la fracción II del artículo 39 de esta ley.

Existen otros Bienes que se consideraran sujetos al Régimen Jurídico de los Bienes destinados a un Servicio Público estos son los enunciados en el artículo 24 de la ley antes mencionada.

Artículo 24.- Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, los siguientes:

I.- Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público;

II.- Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro, y

III.- Los afectos mediante decreto a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósitos de lucro.

Por último solo señalaré dos cuestiones importantes:

1.- Que nuestra Constitución expresamente reconoce la división de los Bienes del Estado, en uso común y destinados a un servicio público.

=Artículo 132.- Las fuentes, los cuartales, almacenes de depó

sito y demás Bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión AL SERVICIO PUBLICO O AL USO COMUN, ESTARAN SUJETOS A LA JURISDICCION DE LOS PODERES FEDERALES en los términos -- que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; -- más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo ad-- quiere dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva*.

2.- Los Bienes destinados a un servicio público mientras as-- ten afectados al servicio público, gozarán de las caracteris-- ticas de los Bienes Dominiales, por lo tanto serán: INALIENA-- BLES, IMPRESCRIPTIBLES, INEMBARGABLES, ESTARAN SUJETOS A LA JU-- RISDICCION DE LOS PODERES FEDERALES Y LAS CONCESIONES QUE SO-- BRE ELLOS OTORQUE EL ESTADO, NO CREARAN DERECHOS REALES A FA-- VOR DE LOS PARTICULARES.

(93).- Derecho Administrativo. Autor Gabino Fraga. Editorial - Porrúa, S.A. México. 1976 P.P. 352-353

1).- BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

Trataremos ahora en forma breve, otra parte o masa de Bienes que forman el Patrimonio del Estado. El artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales señala; "el Patrimonio Nacional se compone:

Fracción II.- De los Bienes de Dominio Privado de la Federación"

Por exclusión podemos expresar que este conjunto de Bienes lo componen todos aquellos Bienes que de una u otra forma pertenecen al Estado, los cuales no han sido incluidos en la categoría de Bien Dominial.

Se señalan como características de estos Bienes;

- a).- "Si se trata de los inmuebles, son inembargables". Esto lo corrobora el artículo 38 de la Ley General de Bienes Nacionales; aquí encontramos una característica que es común tanto al Dominio Público como al Privado de la Federación.
- b).- "Los particulares pueden adquirir estos Bienes por usucapion -----la Ley desde luego dice prescripción ----- pero los plazos para usucapir se establecen en el Código Civil, y que se verán más adelante se duplican, y en consecuencia, si en el Código se exigen 3 y 5 años para usucapir los muebles, de buena o mala fe, con relación a estos Bienes se precisan 6 y 10 años, de buena o mala fe, según sea el caso, y respecto de los inmuebles se tendrá que poseer la cosa por 10 y 20 --- años para usucapir, según sea de buena o mala fe⁽⁹⁴⁾.
- c).- "Se pueden enagenar a título gratuito a las Entidades de la Federación, para que los destinen a obras sociales u otras similares". Es lo que consigna el artículo 39 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- d).- "Pueden también ser reivindicados por el Estado"⁽⁹⁵⁾ --

(94).- Artículo 38 y 60 de la Ley General de Bienes Nacionales artículo 1152 y 1153 del Código Civil para el Distrito Federal.

(artículo 55 Ley General de Bienes Nacionales).

Otro autor, los señala las siguientes características

- a).- Son inembargables;
- b).- Pueden adquirirse por prescripción, con excepción de los terrenos nacionales y cualesquiera otros declarados igualmente imprescriptibles;
- c).- Son enagenables;
- d).- Pueden cederse a título gratuito;
- e).- Son susceptibles de donación;
- f).- Pueden ser objeto de todos los contratos que regule el "Derecho Común". (96)

El Artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales nos señala que los Bienes del Dominio Privado de la Federación, se rigen por la Ley mencionada y en todo lo no previsto se aplica supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal, consignando una excepción, los Bienes comprendidos en la fracción 1^a del artículo 32 de la misma Ley, (fracción que se refiere a las tierras y aguas que sean susceptibles de enagenación a favor de los particulares), Bienes que siempre serán reglamentados por la legislación de bosques, tierras y aguas, que es materia Federal.

(95).- Las características fueron tomadas del maestro Ernesto Gutiérrez y González. obra citada, en el número 64, pp. 147-148.

(96).- Derecho Administrativo tomo II. Autor Andrés Serra Rojas Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1977 P. 195 (Las características señaladas por los dos autores son valideras, para la nueva ley General de Bienes Nacionales. con la única salvedad de que los bienes inmuebles de dominio Privado de la Federación, no son prescriptibles (Artículo 60 Ley General de Bienes Nacionales vigente)

5).- AFECTACION Y DESAFECTACION DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DESTINADOS A UN SERVICIO PUBLICO.

Marienhoff dice que la palabra AFECTACION (en nuestro idioma), es un extranjerismo, es una palabra que fue tomada del idioma frances, aunque admite que si concuerda con la idea que se quiere expresar (la destinación de un Bien al uso Público), pero señalando que el término propio debe ser el de CONSAGRACION, palabra que en nuestro idioma significa "dedicar plenamente una cosa a un fin noble y elevado", y en cambio la palabra AFECTAR significa "obra sin naturalidad ni sencillez"⁽⁹⁷⁾. Podemos decir que es acertado el comentario de Marienhoff y que bueno sería que tanto la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia utilizará el término consagración pues concuerda exactamente con la idea que queremos expresar, DESTINAR UN BIEN (TOTALMENTE) AL USO DE LA COMUNIDAD.

Se dice que la afectación es "el hecho o la manifestación de voluntad del Poder Público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de las comunidades"⁽⁹⁸⁾.

Se discute sobre la naturaleza de la afectación, para unos es un Hecho Jurídico, otros consideran que es un Acto Jurídico⁽⁹⁹⁾ útil es definir qué significa el Acto y el Hecho Jurídico. HECHO JURIDICO.- "es todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un Hecho del hombre, que el ordenamiento Jurídico toma en consideración para atribuirle consecuencias de Derecho"; o también se le puede considerar como "todo acontecimiento natural u del hombre, capaz de producir efectos Jurídicos"⁽¹⁰⁰⁾. En cambio al ACTO JURIDICO

(97).- Las definiciones (de afectación y consagración), fueron tomadas del Enciclopédico Universo, Autor Fernández Editores S.A. México D.F. 1976 PP. 26 y 261

(98).- Idem cita número 46 P. 151

(99).- Idem cita anterior P. 152

(100).- Derecho Civil (primer curso). Autor Ignacio Galindo - Gorfias, Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1976 PP. 204 y 206

CO, se define diciendo "es una manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, cuya función directa es engendrar, fundándose en una regla de Derecho, en contra o en pro-vecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación Jurídica permanente, o al contrario, de efecto limitado que conduce a la formación, o la modificación o a la extinción de una relación de Derecho"⁽¹⁰¹⁾, de las definiciones -- consignadas se pueda inferir que la afectación es un Acto Jurídico de la Administración Pública, que siempre debe ser expreso"⁽¹⁰²⁾. Es lo que se deduce de nuestra Legislación, cuando expresamente señala; artículo 10 "corresponde al Ejecutivo Federal:

I.- DECLARAR, cuando ello sea preciso, que un Bien determinado forma parte del Dominio Público". Reafirmando esta idea en la fracción segunda del mismo artículo;

II.- Incorporar al Dominio Público, MEDIANTE DECRETO", en el artículo 29, se señala que debe ser mediante voluntad expresa de la administración para que se pueda destinar a un inmueble al servicio público; artículo 29 "para destinar un inmueble al servicio público; el EJECUTIVO EXPEDIRA EL DECRETO CORRESPONDIENTE"⁽¹⁰³⁾ Se dice que de la afectación puede consistir en un ACTO O HECHO JURIDICO,⁽¹⁰⁴⁾ dependiendo del tipo de Bien Dominial que sea (artificial o natural), estimamos que los que opinan en este sentido confunden la ASIGNACION DEL CARACTER PUBLICO, CON LA AFECTACION DEL BIEN, cuestiones que son distintas; "LA ASIGNACION del carácter público a una cosa, sólo significa establecer que dicha cosa tendrá calidad Dominial.- como integrante o dependiente del Dominio Público; En cambio LA AFECTACION significa que un Bien declarado Dominial queda efectivamente incorporado al uso Público"⁽¹⁰⁵⁾, para noso----

(101).- Idem cita número 100 P. 211

(102).- Derecho Administrativo. Autor.- Gabino Fraga. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1978 P. 356

(103).- Los artículos señalados en párrafos anteriores (10-- Frac. I y II y 29) pertenecen a la Ley General de Bienes Nacionales.

troes de acuerdo a nuestra legislación, creemos que LA AFECTACION SIEMPRE SERA UNA DECLARACION EXPRESA DE VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE TENDRA COMO FIN DESTINAR UN BIEN - AL USO DE LA COLECTIVIDAD. Siendo la declaración (que emita el Estado), un verdadero Acto Jurídico. Además la Ley señala que sólo mediante decreto del Ejecutivo se podrá destinar un Bien al servicio público, dependiendo por lo tanto de la voluntad de la Administración Pública, el que el Bien forme parte del uso colectivo. La expresión de voluntad (en la Administración Pública), se emitirá por medio de la autoridad competente y de acuerdo a las formalidades que señalen las leyes que fijan a la materia de que se trate.

DESAFECTACION.-

Entenderemos por desafectar, sustraer del Dominio Público un Bien. La desafectación no hace terminar el Derecho de Propiedad (del Estado), sólo cambia el Bien de Régimen Jurídico, saldrá del Dominio Público e ingresará al Dominio Privado de la Federación; en lo que se desprende de la lectura del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales.

"Artículo 17.- Los Bienes de Dominio que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación"

Creemos que la afectación así como la desafectación debe ser actual, efectiva y expresa.

{104).- Idem cita número 46 pp 151-163

{105).- Idem cita número 46 p 156

C A P I T U L O T E R C E R O

N O R M A T I V I D A D D E L O S P A R Q U E S N A C I O N A L E S .

- 1.- Ley Forestal de 1960
- 2.- Reglamento de la Ley Forestal de 1960
- 3.- Reglamento sobre Parques Nacionales e Internales.
- 4.- Constitución Política Mexicana.
- 5.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 7.- Ley de Expropiación.
- 8.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 9.- Ley Federal de Reforma Agraria.

1).- LEY FORESTAL DE 1960

Antes de abordar el análisis de esta Ley haremos una breve referencia histórica sobre las disposiciones que en una u otra forma influyeron en la reglamentación de los Bosques. Estos antecedentes nos son útiles porque a través de ellos comprendemos la evolución que han tenido en nuestro País los conceptos proteccionistas y conservacionistas. Esta doctrina obtiene su mayor logro al establecerse en la Legislación (Mexicana) la Institución Parques Nacionales, reconociendo legalmente lo que de hecho ya existía en la vida Nacional.

Sólo se puede considerar como verdadera Ley Forestal a la promulgada por el Presidente Plutarco Elías Calles en el año de 1926. En base a esta afirmación dividiremos estos antecedentes en:

- a).- Antes de la Ley Forestal de 1926;
- b).- después de la Ley Forestal de 1926

Concluyendo con el estudio de la Ley Forestal Vigente, sobre la que realmente debe girar este estudio.

- a).- Antes de la Ley Forestal de 1926

Se afirma que, el primer antecedente se encuentra en las SIETE PARTIDAS, en la ley XXVII, título XV, de la partida VII, bajo el rubro de.

"Como aquellos que cortan a mala intención arboles o viñas para dar lugar a pechar el daño que hicieron⁽¹⁰⁵⁾. LA PRAGMATICA de los reyes católicos expedida en 1496 prohibía la tala en montes, ciudades o viñas, ordenando que la leña sólo se obtuviera de las ramas y no de arboles enteros"⁽¹⁰⁷⁾, - apreciamos que ya existe preocupación de los Gobernantes por

(106).- Legislación Forestal Mexicana. Autor Héctor Beltrán - Gutiérrez Editorial Libros de México. México D.F. 1962 P. 11
 (107).- Idem cita número 106 P. 12

le deforestación que estaban sufriendo las tierras Naciona--
les, se dan disposiciones que contienen aspectos técnicos-fo--
restales, como la Ley de 1559 dictada por Felipe II el 29 de
Marzo del mismo año, "que las cortas de enmederamiento se ---
hagan en tiempo conveniente"(108)

Una disposición que es sumamente conservacionista, es
la establecida en el capítulo XXXI de las ordenanzas de la --
MESTA que a la letra dice "Que por cuento a pegar fuego en --
los campos y zabanas se ha visto suceder inconvenientes gene--
rales y particulares, y en especial se ha visto ser dañoso pa--
ra la conservación de los pastos para los ganados, y que el -
efecto para que se hace vicio o pare ningún provecho y efecto
por lo presente ordeno y mando que NINGUNA PERSONA DE NINGUNA
CALIDAD QUE FUERA OSADA DE PEGAR FUEGO EN NINGUN MONTE O ZABA
NA. (109)

En las ordenanzas del 17 de Agosto de 1803 encontra--
mos el primer conjunto de Leyes que en sus totalidad se refle--
jan al problema forestal; esta ordenanza se refiere al gobier--
no de los montes y arbolados. Se divide en los siguientes tí--
tulos:

- I.- De los montes y arbolados en que se ha de observar esta -
ordenanza,
- II.- de la Jurisdicción Económica Gubernativa,
- III.- de la Jurisdicción contenciosa,
- IV.- de los montes y arbolados realengas, baldíos y de los --
propios,
- V.- de los montes y arbolados de dominio particular,
- VI.- del conservador general
- VII.- de los conservadores de los Departamentos,
- VIII.- del Inspector General
- IX.- de los Inspectores de Departamento,

(108).- Idem cita número 106 P. 13

X.- de los Comandantes de provincia, sus auditores, promotores Fiscales y escribientes,

XI.- de los Comandantes y subdelegados de partido,

XII.- de los Fiscales Celadores,

XIII.- de los directores de arbolados,

XIV.- de los guardias,

XV.- de las revistas

XVI.- del fondo de montes su administración e inversión

XVII.- de las penas⁽¹¹⁰⁾

Además de ser el primer conjunto de disposiciones que en forma exclusiva aborda el problema forestal, podemos observar que lo hace con buena técnica legislativa, constituyendo - ralmente una ley avanzada para su época.

Establece que sobre los montes y arbolados (comprendidos en la ordenanza), tenía jurisdicción económica gubernativa la Jurisdicción de Marina.

Artículo 19.- "Y es mi soberana voluntad que así el Gobierno Económico y Gubernativo de los referidos montes y arbolados, como el conocimiento de los asuntos contenciosos que tengan - relación con su conservación, aumento y prosperidad correspondan privativamente a la JURISDICCION DE MARINA, con absoluta inhibición de cualesquiera otra Jurisdicción o Autoridad, por privilegiada que sea, en el modo y forma que se expresará"⁽¹¹¹⁾

Establece una verdadera estructura de la organización y vigilancia de los montes y arbolados, señala entre otros a: El conservador general, Capitanes Generales de los Departamentos, Inspector General de montes, Comandantes de montes, Di--

(109).- Idem cita número 106 P. 14

(110).- Idem cita número 106 PP. 15-33

(111).- Idem cita número 106 Pp. 16 y 17

rectores de arboladas y los guardas.

Es justo señalar que este ordenamiento es adelantado para su época, pues en este cuerpo de Leyes ocupa un lugar -- preponderante la REFORESTACION, LA CREACION DE VIVEROS ASI CO MO LA PREOCUPACION POR CONSERVAR LOS BOSQUES, algo que es importante señalar es la creación de un fondo de montes; ya se señala que los infractores de estas disposiciones serán multa dos o inclusive podía privarseles de la libertad. Para nosotros realmente es una inovación el establecer las COMISIONES PATRIOTICAS y esto corrobora nuestro dicho que ya existía una preocupación por conservar la riqueza forestal. Además el establecimiento de premios que deben de darse a las personas que logren adelantos para la prosperidad del Bosque, constituye un acierto del Legislador de esa época, disposición que en nuestros días puede aplicarse al campo forestal y claro también dentro del sistema Parques Nacionales.

Es indudable que todo ordenamiento tiene fallas o --- errores, a esta ordenanza la principal crítica que se le hace es la relativa a que limita su Jurisdicción a una franja sobre las costas; siendo este motivo importante para que no se le considere como la Primera Ley Forestal, aunque no podemos negar que este cuerpo de Leyes es un claro antecedente de la Ley Forestal de 1926.

Puede criticarse la atribución de competencia (sobre los montes y arbolados) hecha a favor de la Jurisdicción de --- Marian, pero es comprensible tal atribución, pues en esa etapa las flotas marinas eran sumamente necesarias, siendo el -- mar el más importante medio de transporte de la Nueva España con la corona española, por lo que la Jurisdicción de Marina era fundamental en al organización colonial y hallándose esta actividad sumamente vinculada con los Bosques por la Necesidad de maderas para la construcción de ahí la preocupación -- por conservar determinado tipos de arboles.

Vale decir que ni la Constitución de 1824 ni la de -- 1857 se refieren el problema forestal y mucho menos a los Par

ques Nacionales, siendo la Constitución de 1917 la que lo abarca y da las bases constitucionales para reglamentarlo tal vez se pueda afirmar que las Constituciones de 1824 y de 1857 consideraron al problema forestal como algo secundario, pues existían otras inquietudes sociales y políticas que fueron en las que centraron su atención los Legisladores de aquellas épocas.

Tanto en el Reglamento de 18 de Abril de 1961 ("Reglamento de corte de arboles en Terrenos Nacionales"), como en el Reglamento "para la explotación de los Bosques y terrenos baldíos y Nacionales", del 18 de Octubre de 1894; se otorga competencia a la Secretaría de Fomento para conocer de los asuntos forestales.

Así llegamos en esta evolución histórica a la Ley Forestal de 1926 y su Reglamento, estas disposiciones tienen influencia de los antecedentes consignados y claro recoge lo mejor de la teoría y de las prácticas anteriores por lo que supera a todas las Leyes anteriores. Pero dejemos que el estudio de la evolución histórica de la Legislación Forestal nos señale la importancia de esta Ley y su reglamento, "revistan gran importancia debido a que pueden ser considerados (como) el primer cuerpo de Legislación Forestal de nuestro País, en que se sienta las bases para la organización del servicio forestal⁽¹¹²⁾, la Ley de 1926 tiene el mérito de regir a todos los Bosques, sean de Propiedad Pública o Privada. Se desprende del estudio de esta Ley que acepta a la conservación y protección de los Bosques como su finalidad primordial por lo que debe ser uno de los principales motivos de preocupación y desvelo de los Gobernantes y del Pueblo en General.

En esta Ley y su Reglamento, por primera vez que se hace referencia a los Parques Nacionales, reconociendo una situación ya existente en el País (el cañón y el Parque Nacional Desierto de los Leones).

(112).- Idem cita número 106 P. 75

Artículo 39 del Reglamento de la Ley Forestal de 1926.

"Los terrenos Forestales Nacionales que por su ubicación con figuración topográfica y otras circunstancias constituyen una Belleza Natural propia para el recreo popular y fomento del turismo, serán declarados por Decreto del Ejecutivo. Parques Nacionales, previa proposición del servicio forestal".

Se da facultades a la Secretaría de Agricultura y fomento para conocer todo lo relativo a los Parques Nacionales.

B).- Después de la Ley Forestal de 1926

Por coincidir en lo esencial con la Ley Forestal Vigente (con respecto al tema que tratamos) sólo diremos, se emite una nueva Ley Forestal en 1942 que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de Marzo de 1943; expidiéndose su respectivo Reglamento el 28 de Junio de 1944; después se promulga la Ley Forestal de 31 de Diciembre de 1948 - la que fué reformada el 31 de Diciembre de 1951, expidiéndose su Reglamento respectivo el 12 de Julio de 1950.

Ahora corresponde analizar a la Ley Forestal Vigente que realmente es la que guía esta tesis, sólo como una referencia necesaria y útil hemos consignado estos brevísimos antecedentes legislativos.

Ley Forestal Vigente.

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial de 16 de Enero de 1960, dedica el capítulo VI a los Parques Nacionales donde nos señala algunos lineamientos sobre ellos. Se puede decir que son deficientes las disposiciones que en este capítulo se dan, en primer lugar se carece de una definición concreta de lo que debe entenderse por Parque Nacional e Internacional, se establece que la organización y administración de estos centros de esparcimiento Nacional corresponde a la Autoridad Forestal.

Artículo 68º.- "La administración, conservación, vigilancia y acondicionamiento de los Parques Nacionales, compete a la autoridad forestal".

A nuestro juicio esto no era correcto pues debió atribuirle competencia a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y no a un departamento, pues esto nos puede conducir a diversas interpretaciones ya que el Departamento Forestal sólo es una parte de la Secretaría antes mencionada, aunque interpretando conjuntamente con el Reglamento de la Ley Forestal y la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, debe decirse que si correspondía esta facultad a la Secretaría de Agricultura y Ganadería la que realizaba esta atribución a través de la Dirección Forestal.

Artículo 187 del Reglamento de la Ley Forestal. "LA ADMINISTRACION Y MANEJO DE LOS PARQUES NACIONALES ESTARA A CARGO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA, la que promoverá - todo lo relacionado con su conservación, acondicionamiento para el uso público, construcción de caminos, senderos y alojamientos y sitios donde acampar, con propósito de hacerlos - fácilmente accesibles y para proporcionar el pueblo sitios de descanso y recreación honesta, al alcance de sus posibilidades".

La Ley en estudio interpretada conjuntamente con su Reglamento sigue atribuyéndole competencia para organizar y administrar los Parques Nacionales a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, esto contradice a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Ley nos señale en su Artículo 37 Fracción XV, que corresponde ESTA FACULTAD A LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS; lo que se corrobora con el Acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal el 6 de Octubre de 1978, publicado el 11 del mismo mes y año, este Acuerdo dice que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la administración y organización de los Parques Nacionales, así como la facultad para otorgar usos o aprovechamientos especiales dentro de ellos.

El capítulo VI de la Ley citada a la cabeza de este punto se titula "de los Parques Nacionales", y entre otras cosas consigna lo siguiente.

Artículo 62º.- "El Ejecutivo Federal podrá establecer, para uso público, parques nacionales en los terrenos forestales -- que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias, lo ameriten".

Excluye tajantemente que sea otra autoridad la que establezca un Parque Nacional, lo que es totalmente congruente, pues siendo el establecimiento de ellos de interés nacional, debe ser el Ejecutivo Federal el que expida el Decreto que -- los crea y nunca la Autoridad local, aunque aquí cabría señalar que lo IDEAL SERIA QUE FUERAN CREADOS POR MEDIO DE UNA -- LEY, LA QUE SERIA EMITIDA POR EL LEGISLATIVO FEDERAL Y QUE SE DIERA PARTICIPACION A LA OPINION PUBLICA.

Artículo 63º.- "Es de utilidad pública el establecimiento, -- la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna".

Sería conveniente que en este artículo o en algún otro se estableciera no sólo la utilidad pública, sino que además se dijera que ES DE INTERES SOCIAL Y NACIONAL ESTABLECIENDO ACONDICIONAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS PARQUES NACIONALES Y AGREGANDO QUE TODAS LAS DISPOSICIONES QUE SOBRE ELLOS SE -- DICTEN SERAN DE ORDEN PUBLICO.

Artículo 64º.- "Los terrenos de propiedad nacional, comprendidos dentro de los parques nacionales, se consideraran bienes destinados a un servicio público".

Con esta disposición se trata de proteger al máximo -- a los Parques Nacionales, y sólo incorporándolos al Régimen -- Dominial se logra tal finalidad; aunque se dice que el terreno de propiedad nacional que se encuentre dentro de un Parque Nacional se considerará como bien destinado al servicio público, la verdad es que dentro de estas áreas se encuentran terrenos de distinto régimen de propiedad y aunque la legislación expresamente lo reconozca, la verdad ES QUE SOLO CUANDO TODO EL AREA DE UN PARQUE NACIONAL SEA DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION PODRA REALIZARSE LOS FINES PRIMORDIALES DE ESTA INSTITUCION, para lograr esto contamos con el sistema expropiatorio que permite obtener esos bienes mediante la respecti

ve indemnización, ojala en los años próximos se regularice la situación de nuestros Parques Nacionales.

Artículo 659.- "los parques nacionales podrán comprender terrenos de cualquier régimen jurídico de propiedad".

Artículo 660.- "Cuando al establecerse un parque nacional, se incluyen terrenos que no sean de propiedad nacional, el Ejecutivo Federal fijará en el decreto la causa de utilidad pública -- que fundamente la expropiación de los mismos, para que la nación adquiera su dominio".

Los Artículos 69 y 70 dicen:

Artículo 69.- "La construcción de alojamientos, centros de -- recreo, comercios, restaurantes y, en general, la realización de cualquier actividad lucrativa dentro de los parques nacionales, estará sujeta al permiso previo de la autoridad forestal".

Artículo 70.- "Los permisos que la autoridad forestal atorgue de acuerdo con el artículo anterior, especificarán el término por el que se conceden las obligaciones de los permisionarios las limitaciones a que deben sujetar su actuación y las causas que determinen su cancelación".

Se refieren a los permisos para construir, alojamientos, centros de recreación, comercios, restaurantes etc. para ello se requiere de permiso previo que otorgará la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de acuerdo con lo estipulado por el Artículo 37 en su fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de la Ley hay otros artículos que indirectamente influyen en los Parques Nacionales, pero que no son esenciales como el Artículo 89 que se refiere a los grupos Cívicos - Forestales, los cuales tienen dentro de sus múltiples funciones, "hacen propaganda en favor de la conservación y el disfrute por el público, de los Parques Nacionales de su Jurisdicción" (113)

(113).- Artículo 392 del Reglamento de la Ley Forestal.

2).- REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL DE 1960

Este ordenamiento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Enero de 1961, consta de 10 títulos dedicando el capítulo tercero del título séptimo a los Parques Nacionales.

El artículo 185 del ordenamiento mencionado establece quienes pueden solicitar la creación de un Parque Nacional, -- además tiene implícita la idea de que sólo el Ejecutivo puede emitir tal decreto.

Artículo 185.- "Las Secretarías de Estado, los gobiernos de -- los Estados y Municipios, las instituciones científicas y ---- cualquier grupo social interesado, podrán solicitar del Ejecutivo federal que declare parques nacionales a aquellas porciones del territorio que lo merezcan por su belleza, valor científico, educativo o de recreo, significación histórica, desarrollo del turismo, tradición u otras razones de interés nacional".

Se estipula en este reglamento que los usos especiales que se otorguen a los particulares (dentro de los Parques Nacionales), tendrán como duración 25 años, siendo prorrogables por una sola vez por igual término.

Artículo 190.- "La Secretaría de Agricultura y Ganadería podrá conceder permisos precarios y concesiones con duración -- hasta de veinticinco años, prorrogables por una sola vez por igual término, para construir y operar hoteles, cabañas, restaurantes, estaciones de servicios y, en general, para toda clase de obras que con fines lícitos y honestos se pretende -- realizar dentro de los parques nacionales".

Cuestión importante es dejar asentado que toda obra -- que construyen los concesionarios al terminar sus derechos a los aprovechamientos especiales y su respectiva prórroga (si se solicita) pasarán a ser propiedad de la Nación y se destinarán al beneficio de la comunidad.

Artículo 191.- "Al expirar el permiso o la concesión respectiva, las obras ejecutadas por los particulares en los parques nacionales pasarán a propiedad de la nación y se destinarán - para beneficio del pueblo".

En todo el capítulo III del título mencionado se alude a que la autoridad facultada para organizar, administrar, así como para otorgar los usos especiales dentro de los Parques Nacionales, es la Secretaría de Agricultura y Ganadería: Vuelvo a afirmar que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al acuerdo de 6 de Octubre de 1978 (publicado en el Diario Oficial de 11 de Octubre del mismo año), CORRESPONDEN ESTAS ATRIBUCIONES A LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS y sólo por decreto expreso del Ejecutivo podrá otra autoridad administrar u organizar a un Parque Nacional (artículo 379; párrafo 7º de los considerandos, respectivamente)⁽¹¹⁴⁾.

(114).- "Que de acuerdo a las disposiciones de la Ley Forestal, en atención a lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la autoridad encargada de organizar y administrar los Parques Nacionales está facultada para otorgar permisos a efecto de que se construyan alojamiento, centros de recreo, comercios etc.", acuerdo de 6 de Octubre (del Ejecutivo Federal), Publicado en el mensajero Forestal (No.387;

3).- REGLAMENTO SOBRE PARQUES NACIONALES E INTERNACIONALES

Este ordenamiento reconoce expresamente que los Parques Nacionales sólo pueden crearse por decreto del Ejecutivo siendo congruente con la Ley Forestal y con la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 19.- "Se declaran parques nacionales, mediante decreto del Ejecutivo, según lo establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Forestal de 5 de abril de 1926, aquellos lugares destinados a asegurar la protección de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial".

Se admite que las Bellezas Escénicas no reconocen los límites establecidos por el hombre (en sus respectivos estados), por lo que con el fin de protegerlas y estrechar los lazos de amistad entre los Países limítrofes (al nuestro), se podrán establecer zonas de protección y conservación; estas áreas se designan con el nombre de Parques Internacionales, -- que son realmente áreas ubicadas en los límites de los Países, que se internan en un País y en otro, por lo que se definen en los siguientes términos: ES UNA AREA DE LA NATURALEZA QUE PERTENECE A DOS O MAS PAISES, ESTABLECIDA PARA LA PROTECCION, CONSERVACION DE LA FLORA Y LA FAUNA O PARA LA PRESERVACION DE OBJETOS DE INTERES ESTETICO, GEOLOGICO, PREHISTORICO, HISTORICO, ARQUEOLOGICO O CIENTIFICO; QUE TIENE IMPORTANCIA PARA LOS PAISES QUE LE ASIGNAN ESA CARACTERISTICA O PARA EL MUNDO EN GENERAL, DONDE RIGEN NORMAS QUE PERTENECEN AL DERECHO INTERNACIONAL; por lo que se establece en este cuerpo de normas lo que sigue:

Artículo 20.- "Con la finalidad de asegurar lazos de unión -- más estrechos y de mejor comprensión, de las costumbres y culturas entre México y los países vecinos, se establecen los parques internacionales, que son medida más apropiada para conseguir esta finalidad".

Artículo 54.- "previo estudio y proposición del servicio forestal y con la conformidad de los países interesados, el Ejecutivo, mediante decreto, declarará parque internacional la parte fronteriza de nuestro país que reúne las condiciones establecidas en los artículos primero y segundo del presente reglamento.

Una diferencia que encontramos entre los Parques Nacionales y los Parques Internacionales es que, dentro de los Parques Internacionales no se puede otorgar concesión alguna por parte del Gobierno de un Estado, y dentro de los Parques Nacionales sí se otorgan concesiones; esta disposición es congruente pues sólo podrían otorgarse dos usos especiales y los permisos por acuerdos en que intervinieran los estados creadores del Parque Nacional de que se trate, ya que estos son --- creados atendiendo al interés general de ambos Países.

Artículo 59.- "De acuerdo con lo que establece el artículo anterior, el otorgamiento de permisos, concesiones y celebración de contratos de arrendamiento dentro de los parques nacionales, es únicamente facultad de la Secretaría de Agricultura y Fomento, no pudiéndose otorgar concesiones en los parques internacionales".

En los Parques Nacionales la venta de bebida alcohólicas sólo se pueda realizar mediante permiso y de acuerdo a las condiciones que señale la Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas.

Artículo 60.- "Queda prohibida la venta de bebidas alcohólicas dentro de los parques nacionales, pudiendo hacerse sólo mediante el permiso y condiciones especiales que fija la Secretaría de Agricultura y Fomento".

Se establece que la Secretaría de Agricultura y Fomento, es la encargada de organizar y administrar así como la facultada para otorgar permisos y usos especiales dentro de los Parques Nacionales. Es necesario que se actualice este Reglamento con el fin de evitar contradicciones y errores en la a-

plicación de estas normas, ya que la encargada de administrar y organizar así como de otorgar permisos especiales (de acuerdo a la Legislación Vigente), es la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obres Públicas; así lo señala el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los artículos 78, 88 y 98 se refieren a la administración (en concreto) de los Parques Nacionales e Internacionales, vale decir que casi nuce se observan estas disposiciones, puesto que la mayoría de los Parques Nacionales carecen de la debida protección, cuidado o vigilancia; esto debido a la pequeña cantidad de presupuesto que se dedica a ellos. Conveniente es fomentar una verdadera conciencia en los mexicanos, que logra cambiar nuestra mentalidad hasta lograr que en nuestras visitas a estos centros de esparcimiento sólo dejemos nuestras huellas y volvamos de ellos con el conocimiento del majestuoso y maravilloso mundo que nos brinda nuestra madre naturaleza.

Artículo 78.- "Cada uno de los parques nacionales estará al cuidado de un encargado, que será el responsable del orden, limpieza, mejoramiento y conservación del referido parque".

Artículo 88.- "El personal que se designe para la administración y buen funcionamiento de los parques internacionales será elegido entre aquellos empleados de mejores antecedentes morales y de mayor preparación cultural, debiendo el encargado ser ingeniero especialista en el ramo forestal, y el personal auxiliar deberá reunir, además de las condiciones indicadas, tener cuando menos cinco años de servicio activo en el ramo forestal".

Artículo 98.- "El encargado de cada parque nacional e internacional, será el jefe de las corporaciones contra incendios de la zona que se determine, quedando facultado y con apoyo en el artículo 39 de la Ley Forestal vigente, para solicitar la ayuda de autoridades y vecinos de dicha zona para extinguir los siniestros que dentro de su jurisdicción se presenten".

Se prohíbe el uso de armas de fuego en los Parques Nacionales, ya que se puede afirmar que aún la propia presencia del ser humano, altera en varias ocasiones aunque sea en mínima parte el ecosistema del Parque Nacional de ahí que se prohíbe la circulación de vehículos o de cualquier aparato que produzca fuertes ruidos.

Buena sería que en la Institución que tratamos se adoptara la clasificación teórica, que señala que en un Parque Nacional deben establecerse 2 áreas: 1ª AREA DE ESPARCIMIENTO 2ª AREA DE RESERVAS NATURALES⁽¹¹⁵⁾, Las primeras son áreas en que se protegen las Bellezas Escénicas de la flora y de la fauna, pero se adaptan para que el público pueda disfrutar de estas Bellezas con finalidades de educación, investigación, salud, turismo o simplemente de esparcimiento; las segundas se destinarán exclusivamente a la protección y conservación de la flora y de la fauna silvestre; gozarán estas áreas de protección inviolada, solo permitiéndose el acceso a los científicos, cuando tengan como fin el estudio de esa porción de la naturaleza. Parece ser que el Reglamento en estudio admite esta clasificación al expresar que se fijará una zona destinada a campamentos, es lo que se deduce de los siguientes artículos.

Artículo 14.- "Para poder ocupar los albergues destinados al alojamiento de los visitantes será necesario recabar previamente el permiso correspondiente del encargado del parque".

Artículo 15.- "En cada parque nacional se fijará una zona destinada a "campamentos", y será necesario, para establecer casas de campaña, recabar previamente el permiso del encargado del parque, En esta virtud, queda terminantemente prohibido acampar en otros lugares distintos a los señalados".

(115).- Los Parques Nacionales de México. Autores Ambrosio - González y Víctor Manuel Sánchez L., Ediciones del I.M.R.N.R. México D.F. 1961 pp. 94-95

Artículo 16.- "En los parques nacionales se fijarán lugares - en donde se pueda hacer fuego destinado a preparar alimentos y hogueras, quedando sujetos a las sanciones que fija la Ley Forestal y su reglamento aquellos que provoquen incendios.-- Igualmente se establecerán dentro de los parques nacionales - lugares destinados a tirar desperdicios".

Es deseable que ya abandonemos ese sentido poético - con el cual fueron creados los Parques Nacionales, debemos - otorgarles política legislativa, cultural, económica y social_{mente} las consideraciones que merecen; pugnando (siempre) por un verdadero cuidado de los existentes, haciendo una revisión de ellos para dejar como tales, sólo aquellos que reúnan las características que les señalan nuestras Leyes y auxiliándonos en cada análisis de la teoría (sobre los mismos), la -- cual casi siempre nos conducirá a obtener mejores resultados en este campo que permanece casi inexplorado.

4).- CONSTITUCION POLITICA MEXICANA

Nuestra Constitución es el instrumento máximo que reglamenta la vida económica, política y social del País, en ella - deben encontrar su fundamento todas las leyes que se expiden, y contra las que no se ajusten a nuestra Carta Magna, el Legislador creó el juicio de amparo como medio protector de los particulares; afirmando así su carácter de norma suprema de la Nación por lo que se puede decir NADA EN CONTRA DE LA CONSTITUCION Y SI TODO TENIENDO COMO FUNDAMENTO A LA NORMA SUPREMA NACIONAL.

Con respecto al tema que tratamos (régimen legal de -- los Parques Nacionales), es valadero decir anca y firma base ofrece la Constitución de la República para levantar sobre --- ella un conjunto de normas (Derecho Forestal) que asegure, la - conservación y protección de los Bosques y el incremento de la riqueza silvícola. Podemos afirmar que en los artículos 27 y - 73 Constitucionales encontramos la base de la Legislación Forestal cuya disposiciones son de índole Federal.

El artículo 27 Constitucional faculta (al Estado) para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, transformando así totalmente a la propiedad hasta quedar convertida en una propiedad social, no contando ya - con atributos que le daba el Derecho Romano, pues no es posible en nuestros días abusar de la propiedad y no podrá hacerse uso del Derecho de propiedad cuando éste atente contra el interés de la colectividad. También este artículo FACULTA AL ESTADO PARA QUE DICTE LAS MEDIDAS PERTINENTES QUE TENGAN COMO FIN REGULAR EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, DONDE SE UBICAN FORZOSAMENTE LAS RIQUEZAS FORESTALES, Y CLARO NO DEBEMOS OLVIDAR QUE LOS PARQUES NACIONALES FORMAN PARTE DE ELLAS, y son ellos los que tienen como finalidad la conservación de los lugares de belleza supralativa, ayudando a la conservación del medio ambiente haciendo así más placentera la vida del ser humano sobre la faz de la tierra.

Concluyendo debemos expresar que NUESTRA CONSTITUCION PERMITE ESTRUCTURAR SOBRE ELLA UN VERDADERO DERECHO FORESTAL, EL QUE TIENE COMO FIN PRIMORDIAL NORMAR LOS USOS Y APROVECHAMIENTOS QUE SON SUCEPTIBLES DE PRODUCIR LOS RECURSOS FORESTALES. Esta nueva rama DEL DERECHO esta constituido por un conjunto de principios y normas las que se encuentran dispersas en varias Leyes y Reglamentos, algunos de los cuales se analizan en este trabajo.

5).- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Cierto es que el Código Civil para el Distrito Federal regula las relaciones entre los particulares y los Parques Nacionales pertenecen al Dominio Público, por lo que parecería para algunos que no tiene razón de ser el análisis de este Código; por nuestra parte estimamos necesario su análisis, aunque sea sumamente breve.

En primer lugar debemos señalar que expresamente la Ley General de Bienes Nacionales expresa que se aplica supletoriamente el Código en estudio. También para poder distinguir las distintas clases de Bienes tenemos que acudir a la Legislación Civil; además el Código Civil nos señala como y en que forma se puede utilizar la propiedad privada.

Sólo transcribiré algunos artículos que a nuestro juicio son los más importantes para el estudio que se realiza en esta tesis.

Por lo que hace a los Bienes, estos se norman por lo dispuesto en el libro segundo, título primero y segundo. El artículo 750 nos indica cuales se consideran Bienes inmuebles. En el capítulo III del título segundo se clasifican los Bienes de acuerdo a las personas a las que pertenecen:

Artículo 764.- "los bienes son del Dominio y del Poder Público o de propiedad de los particulares".

Artículo 765.- "Son bienes del Dominio del poder público o los municipios del Poder Público, los que pertenecen a la Federación".

Artículo 767.- "Los Bienes de Dominio del Poder Público se dividen en Bienes de uso común, Bienes destinados a un Servicio Público y Bienes Propios".

Artículo 768.- "Nos señala que los Bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles".

770.- "nos dice expresamente que los Bienes destinados a un Servicio Público son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del Servicio Público al que hallen desti

nados.

Un artículo que es asuamente interesante y que nos seña la orientación que hoy por hoy el Estado le dá a la propiedad privada es el artículo 840, el que sigue las ideas de nuestra Constitución atribuyendo a la propiedad la limitante -- de utilizarse siempre en el beneficio privado pero sin causar -- daño al interés colectivo.

Por lo que el artículo 840 señala: "no es lícito ejercer el Derecho de Propiedad, de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicio a un tercero, sin utilidad para el propietario".

Reafirmando las ideas contenidas en el artículo 830 - que nos dice: "que el propietario de una cosa puede gozar y - disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

6).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Esta ley nos indica la estructura que tiene la Administración Pública, señalándonos sus facultades, organización y funcionamiento.

El artículo 37 de esta ley nos señala:

Artículo 37.- "A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción XV.- Organizar y administrar los Parques Nacionales"

La ley anterior (ley de Secretarías y Departamentos de Estado) le otorgaba esta facultad a la Secretaría de Agricultura; aunque claro, si se analizan las facultades conferidas a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; -- así como a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se podrá apreciar que tiene que existir una verdadera coordinación y labor de apoyo de una Secretaría hacia la otra y viceversa (artículo 35 y 37 respectivamente). Aun más, existe un acuerdo del Ejecutivo actual, publicado en el Diario Oficial de 11 de Octubre de 1978, en el cual se hace alusión a la coordinación entre las dos dependencias mencionadas, por lo que en los considerandos de dicho acuerdo se estipula, --- "que al conferir a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de ORGANIZAR Y ADMINISTRAR LOS PARQUES NACIONALES, no se excluye la intervención de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en las zonas, ya -- que la continúa reservando la competencia respecto a las --- técnicas y procedimientos orientados a la conservación de sus bosques y aguas, para administrar los servicios de sanidad y para fijar las medidas orientadas a la conservación de la flora y de la fauna"(116)

(116).- Revista el Mensajero Forestal correspondiente a Enero y Febrero de 1979 (número 387) P. 20

Por lo tanto podemos afirmar que:

1.- CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS ADMINISTRAR Y ORGANIZAR LOS PARQUES NACIONALES Y SOLO POR ACUERDO (EXPRESO) DEL EJECUTIVO, PODRA LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS U OTRA DEPENDENCIA O ENTE PUBLICO ADMINISTRAR EN PARQUE NACIONAL.

2.- Es la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultada para otorgar permisos que permitan obtener determinados aprovechamientos, dentro de los Parques Nacionales.

3.- Es esta Secretaría la facultada para expedir los reglamentos interiores de los Parques Nacionales.

A continuación se transcribe el acuerdo que dá atribuciones a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para administrar y organizar los Parques Nacionales.

PRIMERO.- CORRESPONDERA A LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS, LA ORGANIZACION ADMINISTRACION Y ACONDICIONAMIENTO DE LOS PARQUES NACIONALES QUE DETERMINE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, CUYAS CARACTERISTICAS Y VOCACION LOS IDENTIFIQUEN COMO FACTORES FUNDAMENTALES PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES de vida y bienestar de los asentamientos humanos y para cumplir funciones de recreación.

SEGUNDO.- CORRESPONDERA A LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, LA ORGANIZACION ADMINISTRACION Y ACONDICIONAMIENTO DE LOS PARQUES NACIONALES QUE DETERMINE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, cuyas características y vocación los identifiquen con las funciones de conservación de ecosistemas y de protección de cuencas hidrológicas.

TERCERO.- LAS SECRETARIAS DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS, EJERCERAN SUS FUNCIONES RELATIVAS A LA ORGANIZACION, ADMINISTRACION y acondicionamiento de los parques nacionales respectivos de acuerdo con lo previsto en la Ley Forestal y su Reglamento, y en las demás disposiciones aplicables.

CUARTO.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para la organización, administración y acondicionamiento de los parques nacionales a que se refiere este Acuerdo, deberá:

I.- Integrar los programas de obras y los relativos a las acciones para organizar los parques nacionales a su cargo, con objeto de prestar servicios al público y fomentar las actividades recreativas, culturales y educativas, que coadyuvan al desarrollo integral de dichas zonas.

II.- Elaborar estudios para determinar los valores geomorfológicos, culturales o educativos, así como las bellezas escénicas naturales que tengan los parques nacionales a cargo de la Secretaría, a fin de integrar con dichas áreas naturales protegidas un Sistema de Parques Nacionales para la recreación como factor fundamental de mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los asentamientos humanos.

III.- Efectuar investigaciones a fin de determinar la capacidad y potencialidad de los parques nacionales a su cargo, como áreas de recreación y esparcimiento para los asentamientos humanos.

IV.- Formular en coordinación con las dependencias correspondientes, un diagnóstico sobre la situación de la tenencia de la tierra de los parques nacionales.

V.- TRAMITAR Y OTORGAR PERMISO Y CONCESIONES.

VI.- Determinar las bases conforme a las cuales deberá efectuarse la administración de los parques a cargo de la Secretaría.

VII.- Otorgar a organizaciones educativas, deportivas, culturales u otras que lo soliciten, permisos para la construcción de albergues, campamentos, refugios u otras instalaciones para beneficio de sus miembros, y sin fines lucrativos.

VIII.- Proyectar y programar la construcción de alojamientos, centros de recreo, comercios, restaurantes u otro tipo de obras, para el ejercicio de actividades lucrativas dentro de los parques nacionales.

IX.- Otorgar permisos y en su caso, concesiones limitadas para construir y operar hoteles, cabañas, restaurantes, estaciones de servicio y en general, toda clase de obras que se pretendan realizar dentro de los parques nacionales cuyos predios sean de propiedad federal.

X.- FORMULAR LOS REGLAMENTOS INTERIORES de Organización y Funcionamiento de los Parques Nacionales que están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en coordinación con las Entidades cuya competencia incida en la materia.

XI.- PROPONER AL EJECUTIVO FEDERAL, LA CREACION DE PARQUES NACIONALES DE TIPO FORESTAL EN AQUELLAS ZONAS QUE LO AMERITEN POR SU BELLEZA, VALOR CIENTIFICO, EDUCATIVO, TURISTICO, DE SIGNIFICACION HISTORICA, TRADICION U OTRAS RAZONES DE INTERES NACIONAL, ASI COMO LA CREACION DE PARQUES DE NATURALEZA DESERTICA MARINA O DE PROTECCION A ZONAS ARQUEOLOGICAS U OTRAS, EN COORDINACION CON LAS DEPENDENCIAS QUE CORRESPONDA.

XII.- Las demás necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

QUINTO.- En los parques nacionales preponderantemente forestales a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá:

I.- Determinar las medidas orientadas a la conservación de suelos y aguas aplicando en su caso, las técnicas y procedimientos adecuados.

II.- Emitir opinión en relación con las propuestas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas.

III.- Administrar los servicios de sanidad forestal.

IV.- Señalar las medidas orientadas a la conservación de la flora y de la fauna que permitan la protección y desarrollo integral de las áreas naturales protegidas.

V.- Realizar censos culturales y de saneamiento forestales, en coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y

Obras Públicas

VI.- Coordinar sus actividades con las de la Secretaría de --- Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la ejecución de programas de reforestación.

SEXTO.- De acuerdo con lo previsto en los puntos primero y segundo del presente Acuerdo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos seguirá administrando los parques nacionales que han estado a su cargo, con excepción de los que a continuación se señalan, cuya administración quedará a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- 1.- Lagunas de Montebello, Chiapas.
- 2.- Popocatepetl Iztaccihuatl, México
- 3.- En Chico, Hidalgo
- 4.- Constitución de 1857, Baja California
- 5.- Pico de Crizaba, Puebla-Veracruz.
- 6.- Cumbres de Monterrey, Nuevo León
- 7.- Volcán de Colima, Colima
- 8.- El Tepozteco, Morelos

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los parques de Sierra de San Pedro Mártir, en el Estado de Baja California, y Lagunas de Chacahua en el Estado de Oaxaca, continuarán bajo la administración de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hasta que ésta concluya la realización de los programas de limpia, saneamiento y aprovechamiento forestal y de desarrollo faunístico. Una vez terminados los programas mencionados, dicha Dependencia procederá a entregar los referido parques a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

7).- LEY DE EXPROPIACION

Esta ley reglamenta el sistema expropiatorio indicándonos cuando, porque y a través de cuales requisitos puede el Estado expropiar un bien para que así pase a formar parte del Patrimonio Nacional.

La expropiación es uno de los modos o formas mediante los cuales el Estado puede adquirir el dominio sobre un bien - o como su nombre lo indica viene a ser "un medio por el cual - el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que el particular se le otorga por la privación de su propiedad" (117).

Definiese a la expropiación en los siguientes términos "es un procedimiento administrativo de Derecho Público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, -- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso - de un bien por causa de utilidad pública y mediante justa indemnización" (118)

Necesario y útil resulta analizar esta Ley que indirectamente influye en la reglamentación de los Parques Nacionales, pues la misma Ley Forestal nos remite a la Ley de expropiación en su artículo 66, que a la letra dice: "Cuando al establecerse un parque nacional, se incluyen terrenos que no sean de propiedad nacional, el Ejecutivo Federal fijará en el decreto la causa de utilidad pública que fundamenta la expropiación de los mismos, para que la nación adquiriera su dominio".

(117).- Derecho Administrativo Gabino Fraje. Editorial Porrúa S. A. México D.F. 1978 P. 381

(118).- Derecho Administrativo Andrés Serra Rojas, Tomo II, -- Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1977 P. 261

Constantemente hemos aludido al concepto de utilidad pública, que es la base de todo procedimiento expropiatorio; por lo que pasamos a indicar qué debemos entender por utilidad pública. La Ley en estudio no define a este concepto, sólo enumera varias situaciones que debemos considerarlas como causas de utilidad pública⁽¹¹⁹⁾, las que sirven de base para iniciar un procedimiento expropiatorio.

La Suprema Corte de Justicia a divagado también en la interpretación del concepto utilidad pública, aunque inclinándose siempre por la idea de que si es posible fijar abstractamente un criterio unitario de lo que significa la causa pública. En una época consideramos como requisitos esenciales de la utilidad pública los siguientes:

- A).- "Que sea impuesta por causa de necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, recunde en provecho común, en beneficio de la colectividad;
- B).- que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación, y no de simples individuos⁽¹²⁰⁾

Apreciamos que el bien expropiado siempre deba destinarse a la satisfacción de una necesidad pública.

En otra época la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificando su criterio se refiere a tres tipos de interés; Interés Público, Interés Nacional e Interés Social, consignándolo en los siguientes términos "ultimamente se han precisado las ideas al respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico abarca tres causas específicas: LA UTILIDAD PÚBLICA EN SENTIDO GENÉRICO, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; LA UTILIDAD SOCIAL que se caracteriza por la necesidad de

(119).- artículo primero de la Ley de Expropiación

(120).- Idem cita número 117 P.P. 387-368

satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante a ella a toda la colectividad; y LA UTILIDAD NACIONAL, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un País de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que lo afectan como entidad política o como entidad internacional" (121).

CREEMOS QUE EL CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA FORZOSAMENTE TIENE QUE VINCULARSE A LA SATISFACCION DE LA NECESIDADES PUBLICAS QUE SON ATENDIDAS POR EL ESTADO, DE AHI QUE SOLO PODRA JUSTIFICARSE QUE EL ESTADO OBLIGUE A UN PARTICULAR A CEDER LE SU PROPIEDAD CUANDO ESTA SE VAYA A DESTINAR A LA SATISFACCION DE UNA NECESIDAD PUBLICA.

Refiriéndonos a los Parques Nacionales, debemos expresar que la satisfacción de la necesidad pública, radica en la recreación y esparcimiento del Pueblo, así como en la conservación de Zonas de interés científico geológico, esto con el fin de legarlo a las generaciones futuras, para que en ellos puedan aprender la historia natural de un País o Región, además que mejor justificación puede existir que la conservación del medio ambiente que debe ser uno de los principios objetivos a alcanzar por parte de todos los Gobiernos y por todos los ciudadanos; pues sólo protegiendo el medio ambiente podemos asegurar la existencia del ser humano sobre la faz de la tierra, y son los Parques Nacionales los que indiscutiblemente contribuyen en el medio ambiente, a los cuales se les atribuye el ser verdaderos laboratorios purificadores del medio ambiental. PARA NOSOTROS SOCIAL, POLITICA, CULTURAL, ECONOMICA Y JURIDICAMENTE SE ENCUENTRA JUSTIFICADO EL ESTABLECIMIENTO DE LOS PARQUES NACIONALES, defenderlos y protegerlos es el deber de todo ciudadano, puesto que ellos asegurarán la existencia de las Bellezas Escénicas, al mismo tiempo proporcionan esparcimiento al pueblo, el que día a día se va encerrando en murallas de acero y concreto conociendo (a veces) ya sólo el maravilloso mundo de los Bosques a través de los libros, Creemos que Pueblo y Gobierno juntos deben de pugnar por conservar los

(121).- Idem cite número 117 p. 388

pocos lugares de belleza natural que nos quedan, para poder dejarles a las generaciones futuras muestras representativas de nuestro pasado natural.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, podemos decir que el Decreto expropiatorio que se dicte para establecer un Parque Nacional lo podemos ubicar en la fracción VII del Artículo 18 de la expropiación que a la letra dice: "Se consideran causas de utilidad pública; Fracción VII.- LA DEFENSA CONSERVACION, DESARROLLO O APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS SUCEPTIBLES DE EXPLORACION"; ahondando más la Fracción X señala "LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR LA DESTRUCCION DE LOS ELEMENTOS NATURALES"; como puede observarse en cualquiera de estas fracciones podemos fundamentar el decreto que cree un Parque Nacional, pero por si no fuera suficiente podemos acudir a la fracción XII del mismo artículo antes citado, Fracción que indica "los demás casos previstos por Leyes especiales" e interpretando este precepto con el artículo 63 de la Ley Forestal, más sólidos serán los argumentos Jurídicos que nos permitan fundamentar el decreto expropiatorio.

Artículo 63.- "Es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna".

DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO, NO EXISTE CAUSA ALGUNA QUE IMPIDA CREAR CONSERVAR O RESTAURAR UN PARQUE NACIONAL, sino que la Ley de Expropiación, la Ley Forestal y su Reglamento, la Constitución y la Ley de Bienes Nacionales pugnan por el establecimiento, conservación y restauración de estos centros de esparcimiento nacional.

8).- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Dentro del grupo de leyes que indirectamente influyen en la reglamentación de los Parques Nacionales, sin duda alguna tendremos que ubicar a la ley mencionada a la cabeza de este apartado.

En primer término no indica que Bienes forman el Patrimonio del Estado⁽¹²²⁾; artículo primero de esta ley. El Patrimonio Nacional se compone:

- I.- De los Bienes de Dominio Público de la Federación, y
- II.- de Bienes de Dominio Privado de la Federación.

Podemos criticar esta ley diciendo:

I.- Sólo regula una parte del Patrimonio Nacional, y parece ser que el Legislador olvidó que este también se compone con los Bienes de las Entidades Federativas, los del Departamento del Distrito Federal, los de los Municipios, las de las Empresas Paraestatales y los pertenecientes a las Empresas Privadas de interés Público⁽¹²³⁾.

II.- Se afirma que la ley en sus 79- artículos que la integran sólo se refiere "a los Bienes de la Nación que se pueden catalogar como de tipo pecuniario o que representen un valor apreciable en dinero, olvidando hacer comentario alguno sobre el aspecto no pecuniario de los Derechos de la Nación"⁽¹²⁴⁾, la ley en estudio debió incluir los valores instituidos símbolos de nuestra Nacionalidad como la Bandera, el Escudo Nacional y el Himno Nacional, los que indiscutiblemente forman parte del Patrimonio del Estado.

(122).- El Patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los Derechos y acciones de que es titular, -- los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México D.F. 1977 P. 121

(123).- Idem cita número 109 P. 120

(124).- Idem cita número 64 p. 138

III.- La tercera crítica que se hace⁽¹²⁵⁾ a la ley en análisis es la que la tilda de inconstitucional al artículo 18 en su -- fracción II, esto en virtud que señala que el mar territorial -- tendrá una distancia de 12 millas (22,224 metros), agregando (que de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las leyes que de ella emanen y el Derecho Internacional" cuestión que constituye una verdadera falacia, por lo que es valedero decir que:

.- Nuestra Constitución en ningún artículo señala las 12 millas de mar territorial, sólo nos remite a lo que señale el -- Derecho Internacional reconociendo la competencia del Derecho Internacional, pues un área tan delicada como es el mar territorial no debe estar sujeta a los caprichos de los Gobiernos -- en particular; sino que debe ser un consenso general, por lo que nuestra Constitución señala en su Artículo 27 párrafo 5º "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales EN LA EXTENSION Y TERMINOS QUE FIJE EL DERECHO INTERNACIONAL;

II.- No existe ningún acuerdo a nivel Internacional que acepte las 12 millas como mar territorial, siendo los Países desarrollados los que más las critican, de ahí que en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar -- uno de los puntos discutibles fuerón las 12 millas de mar territorial consignándose en los siguientes términos en textos oficiales (sujetos a discusión) "todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base determinadas de conformidad con la presente convención"⁽¹²⁶⁾.

Así que tendremos que concluir que la fracción II del artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, es inconstitucional, ya que la norma ordinaria no puede ir más allá de lo que establece la norma suprema Nacional, además el Legislador no debe propiciar las violaciones a nuestra Carta Magna --

(125).- Idem cita número 64 P. 142

(126).- Tercera Conferencia de las Naciones Unidas, sobre el De

de ahí que si se quiere establecer las 12 millas como mar territorial, lo primero que se debe hacer es, reformar nuestra Constitución ya que sólo así la norma ordinaria validamente - podrá reglamentar los usos y aprovechamientos que sobre esas 12 millas nos correspondan.

Dejamos asentado anteriormente que esta ley influye - indirectamente en la reglamentación de los Parques Nacionales, pues bien esta ley reglamenta todo lo relativo a los Bienes - del Dominio de Poder Público; (tanto privado como público) señala las características que tienen esos Bienes y nos hace -- una clasificación de los mismos, nos indica que los Bienes -- destinados a un servicio Público pertenecen al Dominio Público (artículo 4º y 17º) y aún más el artículo 18 (de esta Ley) nos señala cuales son los Bienes de uso común incluyendo dentro de los mismos a los "Parques Públicos, cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal", (fracción XII del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales), por lo tanto podemos afirmar que los Parques Nacionales son - Bienes que integran el uso común siendo estos una especie de Bienes del Dominio Público; POR LO QUE LOS PARQUES NACIONALES GOZARÁN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES DOMINIALES: SERÁN: IMPRESCRIPTIBLES, INEMBARGABLES, INALIENABLES, SUJETOS A LA JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES FEDERALES, Y LAS CONCESIONES QUE SOBRE ELLOS OTORQUE EL ESTADO, NO CREAN DERECHOS REALES A FAVOR DE LOS PARTICULARES.

Para dar firmeza a lo expresado transcribimos los siguientes Artículos de la Ley General de Bienes Nacionales.

2º.- "Son Bienes de Dominio Público.

1.- los de uso común-

5º.- "Los Bienes de Dominio Público estarán sujetos exclusivamente a la Jurisdicción de los Poderes Federales".

8º.- "Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los Juicios Civiles, Penales o Administrativos, así como de los Procedimientos Judiciales no contenciosos que se relacionen con Bienes Nacionales, sean de Dominio

Público o de Dominio Privado.

99.- "los Bienes de Dominio Público son inalienables o imprescriptibles y no están sujetos mientras no varíe su situación Jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional".

139.- "Las concesiones sobre Bienes de Dominio Público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

189.- "Son Bienes de uso común:

Fracción XII.- las plazas paseos y PARQUES PUBLICOS, cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

9).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La Ley citada al rubro tiene como antecedente al Código Agrario de 1942. Esta Ley sólo hace una referencia sobre -- los Parques Nacionales (Art. 249), indicándonos que de acuerdo con el fin a que están destinadas (las tierras nacionales), -- son inafectables las superficies de Propiedad Nacional sujetas a proceso de reforestación, los PARQUES NACIONALES Y LAS ZONAS PROTECTORAS; las extensiones que se requieran para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las Escuelas Secundarias Técnicas, Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ganadería Oficiales, y las causas de las corrientes, los vasos y las zonas Federales, Propiedad de la Nación.

Artículo 249.- "Son inafectables por concepto de dotación, -- ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente;

II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

III.- Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árbol frutales;

IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259;

También son inafectables:

a).- Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, conforme a la ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía

calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de éstos.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior, se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

b).- LOS PARQUES NACIONALES Y LAS ZONAS PROTECTORAS;

c).- Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales; y

d).- Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación".

Este artículo sólo se refiere a las acciones de dotación, ampliación, o creación de nuevos centros de población que no pueden afectar a los Parques Nacionales, pero la pregunta forzosa es; ¿se puede afectar a un Parque Nacional a través de un procedimiento restitutorio? en base a la Ley de Reforma Agraria (Art. 193), TENDRIAMOS QUE CONCLUIR QUE SI, lo que es una verdadera incongruencia con respecto a las distintas leyes que hemos analizado;

Artículo 193.- "Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

I.- Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1856;

II.- Hasta cincuenta hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

III.- Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;

IV.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

V.- Las aguas destinadas a servicios de interés público".

En primer lugar este artículo enunciado contradice el artículo 64 de la ley Forestal (vigente), que a la letra dice:

"Los terrenos de propiedad nacional comprendidos dentro de los PARQUES NACIONALES, SE CONSIDERARAN BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PUBLICO", adquiriendo así la característica de bien dominial por lo que no puede afectarse mediante ningún procedimiento, ni Judicial ni Administrativo. También existe contradicción con el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, que en la conducente indica: "Son bienes de uso común: fracción XII las plazas y LOS PARQUES PUBLICOS CUYA CONSTRUCCION O CONSERVACION ESTE A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL". Siendo los bienes de uso común una especie perteneciente al género Bien Dominial, por lo que es valedero el comentario hecho en el párrafo anterior.

Desearse es que el legislador armonice unas leyes con otras, ya que sólo así evitaremos las interpretaciones erróneas, las que nos pueden conducir a impresiones.

CAPITULO CUARTO

CARACTERISTICAS DE LOS PARQUES NACIONALES

- 1.- Inalienables
- 2.- Imprescriptibles
- 3.- Intrenmisibles
- 4.- Inembargables
- 5.- Son: Bienes de Dominio Público
- 6.- Sujetos a los Tribunales Federales
- 7.- Creados por Decreto del Ejecutivo
- 8.- Proporcionan un Servicio Público

En este capítulo trataremos las características de los Parques Nacionales, que para nosotros son:

- 1.- Inalienables,
- 2.- imprescriptibles,
- 3.- Intromisibles
- 4.- inembargables
- 5.- son Bienes de Dominio Público,
- 6.- sujetos a los Tribunales Federales.
- 7.- creados por Decreto del Ejecutivo; y
- 8.- proporcionan un Servicio Público.

Otras personas que sobre los mismos realicen algún estudio, podrán atribuirles un mayor número de características, nosotros en este modesto trabajo analizaremos las que consideramos más importantes

1.- INALIENABLES

Un parque Nacional es "una área de la naturaleza, que PERTENECE AL DOMINIO PÚBLICO, establecida para la protección y conservación de la flora y la fauna o para la preservación de objetos de interés estético Geológico o científico de importancia nacional, QUE PROPORCIONA UN SERVICIO PÚBLICO; donde rigen leyes especiales que pertenecen al Derecho Público".

Podemos afirmar que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad son medios jurídicos, mediante los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los Bienes Dominiales, con la finalidad de que estos cumplan con el fin o motivo de su afectación. Tal protección no sólo es contra los particulares sino también contra los desmanes que pudieran cometer los funcionarios públicos. La protección de los Bienes comunes, es rigurosa y efectiva, lo que hace que se espere del Derecho --

Privado; se justifica este régimen porque tiende a mantener --
inclúme a las cosas públicas.

La INALIENABILIDAD significa que los Bienes de Domi---
nio Público no están sujetos a acción reivindicatoria o de po
esión definitiva o provisional y que los partilares y las En-
tidades Públicas sólo podrán adquirir sobre el uno, aprovecha-
mientos y explotación de estos Bienes, los derechos regulados
en la propia ley. Esta característica hace que los Bienes no -
se encuentren dentro del comercio, no son susceptibles de nin-
gún contrato traslativo de Dominio.

De acuerdo a las ideas anteriores podemos afirmar que,
los Parques Nacionales forman parte del Patrimonio Nacional, -
los que proporcionan un Servicio Público; esto es congruente -
con la teoría y la Legislación Mexicana. La teoría admite que
la inalienabilidad y la imprescriptibilidad son efectos del Ré-
gimen Dominial y vale decir lo que DEFINE A UN BIEN COMO BIEN
DOMINICAL ES SU RESPECTIVA AFECTACION que del mismo se haga. Pa-
ra poder establecer un Parque Nacional, se requiere del Decre-
to del Ejecutivo, que así lo declare; Decreto que forzosamente
debe de justificar la causa de utilidad pública, que en este -
caso es la protección y conservación de las bellezas escénicas;
así como la preservación de objetos de interés geológico, está-
tico o científico y teniendo como finalidad primordial la recrea-
ción, educación y esparcimiento del pueblo.

La Ley Forestal en su artículo 64 indica "los terrenos
de propiedad nacional, comprendidos dentro de los parques nacio-
nales, se consideran bienes destinados a un servicio públi-
co"; y el 66 expresa "cuando al establecerse un parque nacio-
nal, se incluyan terrenos que no sean de Propiedad Nacional, -
el Ejecutivo Federal fijará en el Decreto la causa de utilidad
pública que fundamenta la expropiación de los mismos, para que
la nación adquiera su dominio".

El Decreto mencionado (en los artículos citados), es el
que realiza la respectiva afectación de esos bienes al Servicio

Público, haciéndolos entrar así al Régimen Dominial (ver artículo 109 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales), - régimen que los hace ser inalienables e imprescriptibles, y -- por si fuera poco puede agregarse que la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo 2º señala que los Bienes destinados a un Servicio Público pertenecen al Régimen Dominial (fracción IV), señalándoles como una de sus principales características la de la inalienabilidad.

Artículo 9º Ley General de Bienes Nacionales "Los Bienes del Dominio Público son inalienables".

2.- IMPRESCRIPTIBLES

Las consideraciones hechas en el punto anterior son va lederas para este inciso, inclusive se puede afirmar que la im prescriptibilidad surge como una consecuencia necesaria de la inalienabilidad.

Se define a la IMPRESCRIPTIBILIDAD en los siguientes - términos, es el medio de adquirir Bienes (positiva) o de li--- brarse de obligaciones (negativa), mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la -- Ley. Esta característica no permite que sobre un Bien se pueda ejercer posesión provisional ni definitiva; por lo tanto estos Bienes no están sujetos a acción reivindicatoria; así lo consigna el artículo 9º de la Ley General de Bienes Nacionales -- "los Bienes del Dominio Público son inalienables e imprescrip- tibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurí dica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o pro- visional".

Podemos afirmar que los particulares jamás pueden obte- ner la propiedad de un Bien o cosa pública y mucho menos por - el siempre transcurso del tiempo.

LOS PARQUES NACIONALES ADQUIEREN LA CARACTERÍSTICA DE IMPRESCRIPTIBLES A TRAVÉS DEL DECRETO EXPROPIATORIO QUE LOS -- DESTINA AL SERVICIO PÚBLICO, pues con ello pasan a formar par- te de los Bienes de Dominio Público los que gozan de la carac-

terística mencionada.

3).- INTRASMISIBLES

La propiedad o dominio que sobre los Parques Naciona-- les se detente no se puede transmitir a los particulares, Esta característica surge como consecuencia necesaria de la inalie-- nabilidad y la imprescriptibilidad. Puede afirmarse que las co-- sas Públicas no son susceptibles de ningún contrato traslativo de dominio y no puede ejercerse sobre ellas posesión alguna, - de donde se infiere que LA PROPIEDAD O DOMINIO DE LOS PARQUES NACIONALES NO PUEDEN TRANSMITIRSE, por ser ellos Bienes pertene-- cientes al Dominio Público.

Vale decir que si puede transmitirse la facultad de or-- ganizarlos y administrarlos, pues en primer término esta atribución le corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (artículo 37 fracción XV de la Ley Orgánica - de la Administración Pública Federal), pero no hay nada que -- doctrinal ni legislativamente se oponga a que otra Autoridad - pueda organizarlos y administrarlos.

4).- INEMBARGABLES

La palabra EMBARGAR significa "dictar o ejecutar la re-- solución Judicial de embargo", y EMBARGO es "la intimidación Ju-- dicial hecha al deudor para que se abstenga de realizar cual-- quier acto susceptible de producir la disminución de la garan-- tía de un crédito debidamente especificado", por lo tanto el - embargo trae aparejada la idea de una posible enagenación ya - que esta medida cautelar en última instancia tiende a asagu-- rar la ejecución forzada, la que se realiza sobre el Bien embar-- gado. Constituye el embargo una limitación al derecho de pro-- piedad, que afecta el derecho de disposición, y sobre las co-- sas comunes no puede establecerse limitación alguna, pues el -

Estado necesita el pleno dominio de ellos, para que puedan cumplir los fines a los que están dedicados, la satisfacción del interés social.

Tal vez no pueden embargarse los Bienes de Dominio Público por las Autoridades Judiciales, por que éstas carecen de competencia para poder cambiar a un Bien del Régimen Jurídico al que pertenece sino que la desafectación debe ser por Decreto del Ejecutivo, el que se ubica dentro de la Administración Pública.

Los Parques Nacionales proporcionan un Servicio Público por lo tanto forman parte del Dominio Público y sobre estos -- Bienes no puede establecerse restricción o limitación alguna, -- de ahí que los Parques Nacionales no sean embargables.

5).- SON BIENES DE DOMINIO PUBLICO

El Dominio Público "es en suma una forma de propiedad privilegiada de los Entes Públicos, AFECTADA A LA UTILIDAD PUBLICA A UN SERVICIO O AL INTERES NACIONAL"⁽¹²⁷⁾; por lo tanto vale decir que las porciones del Territorio Nacional destinadas al uso de los que forman parte del Régimen Dominial. Los Parques Nacionales proporcionan recreación esparcimiento al -- PUEBLO EN GENERAL, además son verdaderos laboratorios purificadores del medio ambiente; medio ambiente que rodea a todos los habitantes de un País o de una Región; para nosotros estas son razones suficientes para que un centro de recreación Nacional se ubique dentro del Régimen Dominial, ya que sólo así se les puede brindar la protección adecuada.

Para incluir a un Bien dentro del Régimen Dominial --- siempre se acude a conceptos como: finalidad pública, utilidad común, beneficio colectivo, interés general, interés nacional. etc..; por otra parte es válido señalar que varias son las causas por las que se puede declarar a un Área como Parque Nacional, por ejemplo: las Bellezas escénicas; valor científico, -- educativo o recreativo; significación histórica, desarrollo -- del turismo o por razones de interés nacional. Consideramos --

que cada uno de los motivos que sirven de fundamento para el establecimiento de un Parque Nacional deben ser verdaderas -- causas de utilidad pública, pues sólo así actuaremos conforme a las normas y reglas que rigen a nuestro sistema Jurídico Nacional. Es oportuno comentar que un Parque Nacional siempre se establece por Decreto del Ejecutivo, y que este siempre tiene que fundamentarse en una causa de interés nacional, además --- cuando se comprendan Bienes de Dominio privado el Estado tiene que acreditar la existancia de la causa de utilidad pública, - observando las formalidades que señalen las Leyes, de no ser - así puede ser anulado el procedimiento expropiatorio.

"Expropiación por causa de utilidad pública llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se -- trate de utilidad pública, importa una violación de garantías" 2^a sala, tesis 394 Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas tomo II P. 279.

La Doctrina⁽¹²⁸⁾ y la Legislación⁽¹²⁹⁾ PERMITEN AFIRMAR QUE LOS PARQUES NACIONALES SON BIENES DE DOMINIO PUBLICO, así lo ha considerado el Legislador Mexicano, quien para evitar di- vagaciones teóricas consignó QUE ES DE UTILIDAD PUBLICA EL ES- TABLECIMIENTO, LA CONSERVACION Y ACONDICIONAMIENTO DE LOS PAR- QUES NACIONALES.

Artículo 63.- "Es de utilidad pública el establecimiento, la - conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y - monumentos naturales, así como la protección de sus recursos - naturales y el incremento de su flora y fauna.

(127).- Ver P. 38 y siguientes de esta tesis

(128).- "La Jurisdicción sobre los Parques Nacionales es muy sim- ple, son propiedad, inalienable de la nación, son propiedad co- mún del pueblo entero; no hay derecho, ni privado, ni municipal ni provincial, para postular una pulgada DE ESA TIERRA DE DOMI- NIO PUBLICO" Los parques nacionales, revista de la asociación - cultural natural. Boletín 8, Tomo 1958 1971

(129).- Ley Forestal artículo 63, Ley General de Bienes Naciona- les artículo 29 fracción V, y artículo 10.

6).- SUJETOS A LOS TRIBUNALES FEDERALES

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 5º estipula "Los Bienes de Dominio Público estarán sujetos exclusivamente a la Jurisdicción de los Poderes Federales"; el artículo 8º de la misma Ley señala "sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los Juicios Civiles, Penales o Administrativos, así como de los Procedimientos Judiciales no contenciosos que se relacionen con Bienes Nacionales sean de Dominio Público o de Dominio Privado".

Debemos decir que los Parques Nacionales como su nombre lo indica se establecen por una causa de interés nacional, estos lugares son de utilidad para todo el País, pues proporcionan recreación, educación y esparcimiento para todos los habitantes del País, además aunque algún habitante nunca visite un Parque Nacional, este influye en su vida ya que el Parque influye en el medio ambiente, por lo tanto, todo ciudadano goza y disfruta del bienestar que proporciona un Parque Nacional.

Además toda la legislación de tierras, bosques y aguas es federal y los Parques Nacionales forman parte de los Bosques, por lo que están regidos por una Legislación Federal la que sólo puede aplicarse por los Tribunales Federales.

Para nosotros se justifica que un Parque Nacional, es sujeto a LA JURISDICCION DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES FEDERALES, PORQUE LA PROTECCION, CONSERVACION DE LAS BELLEZAS ESCÉNICAS DE LA PATRIA DEBE SER EL MOTIVO DE PREOCUPACION DE TODOS LOS HABITANTES DEL PAIS.

7).- CREADOS POR DECRETO DEL EJECUTIVO

Este inciso no requiere de muchos comentarios, ya que la Legislación es muy clara al respecto, por lo que sólo trans

cribiré algunos artículos concluyentes.

Artículo 62 de la Ley Forestal "El Ejecutivo Federal podrá establecer, para uso público, parques nacionales en los terrenos forestales que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias, lo ameriten".

Artículo 185 del Reglamento de la Ley Forestal "Las Secretarías de Estado, los gobiernos de los Estados y municipios las instituciones científicas y cualquier grupo social interesado, podrán solicitar del EJECUTIVO FEDERAL QUE DECLARE PARQUES NACIONALES a aquellas porciones del territorio que lo merezcan por su belleza, valor científico, educativo o de recreo significación histórica, desarrollo del turismo, tradición u otras razones de interés nacional".

Artículo 12 del Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales "Se declaran PARQUES NACIONALES, MEDIANTE DECRETO DEL EJECUTIVO, según lo establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Forestal de 5 de abril de 1926, aquellos lugares destinados a asegurar la protección de la bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial".

Los Artículos anteriores son congruente con lo que estipula la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 109 "corresponde al Ejecutivo Federal:

Fracción I.- DECLARAR, cuando ello sea preciso, que un Bien-determinado forma parte del Dominio Público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta Ley,

Fracción II.- Incorporar al Dominio Público, MEDIANTE DECRETO, un Bien que forma parte del Dominio Privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación".

B).- PROPORCIONAN UN SERVICIO PUBLICO

El Servicio Público se define como "conjunto de elemen

tos personales y materiales, coordinados por los órganos de la Administración Pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que estos disponen normalmente para el desarrollo de la misma" (130)

Los Parques Nacionales deben ser lugares de recreación, esparcimiento y educación de la colectividad; para poder cumplir estos fines necesariamente se requiere de un conjunto de elementos personales, materiales e inmateriales, pues no basta sólo la existencia de una área de belleza superlativa, sino -- que además se requiere del cuidado, protección y conservación de la misma, haciéndose también necesario el establecer lugares de descanso (sillas, mesas), baños y señalamientos útiles a los visitantes, además todo esto necesita de un conjunto de -- normas Jurídicas y morales que señalen las conductas que deben de observar los visitantes.

No creemos que alguien pueda objetar esta afirmación, - LOS PARQUES NACIONALES PROPORCIONAN UN SERVICIO PÚBLICO; ellos se constituyen con el junto de elementos materiales (área de la naturaleza) personales (personal administrativo y de vigilancia) regido por un conjunto de normas que señalan las facultades y atribuciones de las Autoridades, así como la conducta que debe observar el público en general; planteamiento que el legislador aceptó, por lo que la Ley Forestal en su artículo 649.- dice "los terrenos de propiedad nacional, comprendidos dentro de los Parques Nacionales, se consideran Bienes destinados a un Servicio Público".

(130).- Diccionario de Derecho. Autor Rafael de Pina. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1976 P. 341

CAPITULO QUINTO

ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE
PARQUES NACIONALES

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY FEDERAL SOBRE PARQUES NACIONALES

Este Proyecto fue presentado ante la Cámara de Diputados el 27 de Diciembre de 1978, por el Diputado (del Partido - Acción Nacional) JORGE GARABITO MARTINEZ, quien bien merece -- nuestro elogio. Resaltaremos en primer lugar los méritos de este proyecto.

19.- Designar a este Proyecto como Ley Federal, es un verdadero acierto, ya que es congruente con la Legislación de tierras -- bosques y aguas que siempre son disposiciones de competencia -- Federal.

20.- La simple idea de que sea una Ley específica, la que reglamente a los Parques Nacionales, consideramos que es motivo de elogio, porque a lo largo de este trabajo hemos insistido en -- que una Ley especial debe de regirlos, pues no es justo que -- una Institución tan importante no cuente con una Ley especial, por lo que se tiene que acudir a diversos ordenamientos vigentes, y en varias ocasiones a la interpretación, pues existe -- contraposición de un texto con otro. Por el bien de todos y -- por el bien de los Parques Nacionales deseamos que se llegue -- a aprobar el proyecto en análisis.

30.- Se establece LA COMISION DE PARQUES NACIONALES, circuns--tancia en la que inexisten los estudiosos de esta Institución. cabe señalar que DEBERIA DARSE PARTICIPACION A LOS CENTROS DE INVESTIGACION FORESTAL EXISTENTES EN EL PAIS; para nosotros -- bueno sería que el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables A.C., contare con un delegado ante tal comisión y de ser posible que fuera por lo menos vocal en ese organismo contando con voz y voto⁽¹³¹⁾

(131).- El Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables

42.- el estipular que la Secretaría de Turismo provoverá el conocimiento de los Parques Nacionales, tanto en el País como en el extranjero, para nosotros es otro acierto de este Proyecto de Ley, aunque creemos que debería consignarse en los siguientes términos.

ES OBLIGACION DE LA SECRETARIA DE TURISMO, promover y difundir el conocimiento de los Parques Nacionales, tanto en -- el País como en el extranjero.

En cuanto a los errores de que adolece este Proyecto só lo haremos dos consideraciones:

19.- Comete el gravísimo error de considerar como función principal de los Parques Nacionales, "la conservación y reproducción de la flora y de la fauna locales", para nosotros tal función -- la constituye la recreación, educación y solaz del pueblo; ya -- que LA CONSERVACION Y REPRODUCCION DE LA FLORA Y DE LA FAUNA SE LOGRA EN LAS ZONAS DE RESERVA. En este trabajo hemos sostenido que los Parques Nacionales son un tipo de reserva específica en la que el fin primordial debe ser la recreación, educación y so laz del mundo, siendo este planteamiento el más acorde con la Doctrina que sobre Parques Nacionales existe.

20.- Consideramos que la "IMPORTANCIA HISTORICA" en ningún momento debe estar como fundamento de un Parque Nacional, porque

no se realizó verdaderos estudios sobre los Parques Nacionales y sobre todas las cuestiones forestales. Es además un divu-- gular de las ideas conservacionistas. Mi más sincero agradeci-- miento por tan inmerecidas atenciones que se me brindarán, sin -- los cuales tal vez no hubiera sido posible la realización de -- este trabajo. Ojalá que en las dependencias oficiales se actuara con este criterio, porque en ellas sólo encontré malos tratos y la exigencia de requisitos innecesarios que realmente desu-- llian al individuo pensando en algunas ocasiones en abandonar la investigación que se realiza.

cuando se quiera proteger un lugar, por esa circunstancia, para ello existe la Zona de Monumentos regulada por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas.

En términos generales el Proyecto es bueno y constituye un avance más de la Doctrina conservacionista, los errores de que adolece son subsanables. Que bueno que exista la preocupación de los ciudadanos por el deterioro que sufre nuestro medio ambiente., POR ESO DEBEMOS DE CUIDAR ESOS CORONES DE LA NATURALEZA DE EXCEPCIONAL BELLEZA.

Interesantes resultan las palabras del Diputado Jorge Garabito por lo que aquí se transcriben.

"El hombre, gran depredador de la naturaleza, ha venido destruyendo muchas riquezas naturales; las reservas forestales han mermado considerablemente, la contaminación de los ríos ha destruido la flora y la fauna de grandes extensiones; ha variado peligrosamente el equilibrio ecológico en muchos lugares; LA EROSION Y AGOTAMIENTO DE LOS SUELOS HA SIDO EL RESULTADO DE POLITICAS AGRICOLAS EQUIVOCADAS; LA SUSTITUCION DE BOSQUES POR TIERRAS QUE RESULTAN IMPROPIAS PARA EL CULTIVO Y EL PASTOREO EN TERRENOS ESENCIALMENTE FORESTALES, HAN VENIDO MERMANDO GRANDEMENTE NUESTRAS RIQUEZAS NATURALES.

La protección de la declaratoria de parques nacionales se extiende solamente a 48 lugares catalogados, cuando son muchos más los sitios que requieren esta protección, que debe extenderse, no sólo a terrenos forestales de belleza singular, o sitios históricos o señalados por tradiciones mexicanas, sino a muchas playas que también constituyen lugares de gran belleza natural, aptos para el recreo, salud de los visitantes, y a lugares que representan un gran interés cultural, como las zonas arqueológicas, las misiones y las áreas de pinturas rupestres" (132)

Por último transcribiremos el Proyecto en anélis.

LEY FEDERAL DE PARQUES NACIONALES

CAPITULO I.- De los Parques Nacionales e Internacionales

Artículo 1º.- Parques Nacionales son lugares que por su belleza natural, atractivo turístico, importancia histórica, tradicional o cultural, necesitan ser protegidos, acondicionados y conservados en las mejores condiciones.

Artículo 2º.- Parques Internacionales son lugares situados en las fronteras con países vecinos, destinados a fomentar las buenas relaciones con dichos países y para que se conozcan mejor nuestras costumbres y culturas.

Artículo 3º.- Sólo mediante decreto se constituirán los parques nacionales e internacionales.

Artículo 4º.- Es de utilidad pública el establecimiento, conservación y acondicionamiento de los parques nacionales. La protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y su fauna, el cuidado de sus monumentos y de sus obras artísticas, históricas o culturales.

Artículo 5º.- Los terrenos nacionales comprendidos en los parques nacionales, se considerarán bienes destinados a un servicio público.

Artículo 6º.- Cuando al establecerse un parque nacional se incluyan terrenos que no sean propiedad de la nación, el decreto que lo constituye fijará la causa de utilidad pública que fundamente su expropiación para que la nación adquiriera su dominio mediante indemnización.

CAPITULO II.- De la Administración.

Artículo 78.- LA ADMINISTRACION, CONSERVACION, VIGILANCIA Y ---
ACONDICIONAMIENTO DE LOS PARQUES NACIONALES, ESTARA A CARGO DE
LA COMISION DE PARQUES NACIONALES.

Artículo 88.- La Comisión de Parques Nacionales estará integra-
da permanentemente por un Delegado de la Secretaría de Agricult-
tura y Recursos Hidráulicos que la presidirá, un Delegado de la
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y un Dele-
gacion de la Secretaría de Turismo, que serán vocales.

Artículo 98.- La Secretaría de Marina y el Instituto de Antropo-
logía e Historia nombrarán asimismo un Delegado ante la Comi-
sión de Parques Nacionales que serán citados cuando se trate de
parques en que, por tener playas, monumentos o zonas de interés
cultural, deban intervenir.

Artículo 108.- Cada parque estará al cuidado de un encargado --
que será responsable del orden, limpieza, mejoramiento y conser-
vación del parque y tendrá a su cargo el personal auxiliar que
sea designado.

Artículo 118.- La Comisión de Parques Nacionales nombrará los -
encargados de cada parque y el personal auxiliar correspondien-
te.

Artículo 128.- En las áreas que comprendan los parques naciona-
les no se permitirá ninguna explotación de los recursos foresta-
les, ni se dará concesión de especie alguna para extraer cual-
quier producto forestal y sus derivados.

Artículo 138.- En los parques nacionales que contengan lagunas,
esteros o playas, se permitirá la pesca a los ribereños para su
consumo o venta en pequeña escala.

Artículo 148.- En ningún caso y por ningún motivo se permitirá
el establecimiento de industrias en las áreas de los parques na-
cionales.

Artículo 15.- La instalación de comercios, hoteles o servicios turísticos se hará mediante concesión de la Comisión y bajo su vigilancia.

CAPITULO III.- De los visitantes

Artículo 16.- La entrada de los parques nacionales será completamente libre y gratuita. Los extranjeros que visitan los parques internacionales observarán los requisitos que en su caso - fijen las autoridades migratorias.

Artículo 17.- La Comisión de Parques Nacionales elaborará un Reglamento para cada parque de acuerdo con sus condiciones específicas.

Artículo 18.- El Reglamento de cada parque fijará los deportes que se puedan practicar y áreas destinadas a ello, lo mismo que lo sitios donde se pueda acampar y realizar otros tipos de --- actividades.

Artículo 19.- La caza y pesca son fines deportivos, se ajustará a los requisitos que, además del Reglamento del Parque, fijen - las autoridades correspondientes.

CAPITULO IV.- Disposiciones varias

Artículo 20.- Es función principal de los parques nacionales, - la conservación y reproducción de la flora y fauna locales. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por conducto - de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, tendrá a su cuidado la vigilancia de los parques en ese aspecto.

Artículo 21.- La Comisión de Parques Nacionales cuidará de mantener a éstos libres de contaminación de cualquier especie.

Artículo 22.- La Secretaría de Asentamiento Humano y de Obras

Pública tendrá a su cargo la realización y mantenimiento de -- las obras que requiera el servicio público en los parques nacionales y las vías de acceso a los mismos. --

Artículo 23.- La Secretaría de Turismo, promoverá el conocimiento de los parques nacionales e internacionales, tanto en el --- país como en el extranjero.

TRANSITORIOS

Artículo primero. Esta Ley entrará en vigor a los quince días - después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Artículo segundo. Queda derogado el Capítulo VI "De los Parques Nacionales" de la Ley Forestal publicada en el Diario Oficial - de 16 de enero de 1960

Artículo tercero. Mientras el Ejecutivo emite el Reglamento de esta Ley, continuará vigente el "Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales" publicado el 20 de mayo de 1942, en todo lo que no se oponga a la presente Ley.

Salón de Sesiones.- Diputado Jorge Garabito Martínez"

COMENTARIO FINAL

Después de haber terminado esta tesis, fué abrogada - la ley General de Bienes Nacionales de 1968, siendo sustituida por la Ley General de Bienes Nacionales de 22 de diciembre de 1981, publicada en el diario oficial de 8 de enero de 1982.

En virtud de que las reformas dadas en la nueva ley no influyen en la esencia de la institución que en esta tesis se trata (Los Parques Nacionales) consideramos no justo cambiar la estructura de un trabajo realizado a través de varios meses sometiéndonos a su acertada consideración; por lo que sólo se hacen las anotaciones necesarias a pie de página, además del comentario que a continuación se hace:

1.-La ley abrogada otorgaba competencia a la Secretaría de Patrimonio Nacional para realizar todos los actos que con motivo de los Bienes de Dominio Público se suscitaban,

2.-la ley vigente otorga esa misma competencia a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,

3.-los artículos que de esta ley se consignan (en la tesis) sufrieron sólo modificaciones de forma, pues en algunos casos, sólo se les atribuye un número de artículo diferente, pero consignándose en iguales términos. Por lo que a manera de ejemplo señalamos:

a) sufre ligera modificación el artículo 2o. (ley anterior). La Vigente consigna en dos fracciones (VI y VII) lo que señalaba la fracción VI de la ley anterior,

b) se agrega una fracción más al artículo 3o. que en la letra dice, "Son Bienes de Dominio Público" fracción VII.- "los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiere en el extranjero",

c) el artículo 7o. de la ley anterior corresponde al artículo 8o. de la ley vigente,

d) es similar el artículo 17o., al artículo 10o. -

e) el artículo 29.- se refiere a los bienes de uso común y es igual al artículo 18o. de la ley anterior.

4.- una reforma que es importante, es la consignada en el artículo 60, de la ley vigente, en el que se estipula que los Bienes Inmuebles de Dominio Privado de la Federación no son -- prescriptibles. Esta medida trata de dar mayor protección al Patrimonio Inmueble Federal. Consideramos que no es justificable tal decisión, ya que la federación tiene las medidas adecuadas para proteger sus Bienes, y para el caso de que un particular llegue a poseer un inmueble de Dominio Privado de la Federación, este debe ser prescrito; porque si la federación no reclama tal Bien en el término de 10 años lógico se piensa que el bien reporta poca utilidad a la federación, por lo que bien puede pasar al Dominio Privado de los Particulares.

Para nosotros se acertado el criterio de la ley anterior que consigne la prescriptibilidad de los Bienes mencionados, - lo que es congruente con la Doctrina (133).

Esperamos que alguien se interese por estudiar adecuadamente este tema.

(133).- GARRIDO FALLA FERNANDO, "Tratado de Derecho Administrativo" Vol. II Instituto de Estudios Políticos, MADRID 1975.

C A P I T U L O S E X T O

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- UN PARQUE NACIONAL es, una área de la naturaleza, establecida para la protección y conservación de la flora y la fauna o para la preservación de objetos de interés estético, geológico o científico de importancia nacional; que proporcionan un servicio público, consistente en la recreación, el esparcimiento y la educación del pueblo; donde rigen Leyes especiales que pertenecen al Derecho Público.
- 2.- Cultural, económica, jurídica, política y socialmente se encuentra plenamente justificado el establecimiento, adaptación y cuidado de los Parques Nacionales, siendo la función primordial de ellos, la recreación y educación del pueblo.
- 3.- La Doctrina y la Legislación, nos permiten afirmar que los Parques Nacionales son Bienes que pertenecen al Dominio Público; por lo tanto son: Inalienables, Imprescriptibles, Inembargables; No crean los aprovechamientos especiales concedidos por el Estado Gerarchos Reales a favor de los particulares y están sujetos a la Jurisdicción de los tribunales Federales.
- 4.- En los Parques Nacionales se protegen y conservan las Bellezas Escénicas, ayudando además a mantener el equilibrio ecológico, ya que son verdaderos laboratorios naturales purificadores del medio ambiente.
- 5.- En los Parques Nacionales el individuo puede gozar de la majestuosa y apacible belleza de la naturaleza, proporcionándonos momentos de insustituible esparcimiento, ayudándonos a disminuir las tensiones nerviosas.

6.- Distintas Leyes reglamentan a los Parques Nacionales, deseable es que se expida una Ley específica que los regule para evitar las incorrectas interpretaciones que de los mismos ordenamientos surgen.

7.- El Gobierno Mexicano debe dar mayor apoyo a los Parques Nacionales, aumentando el presupuesto que a ellos se destina para poder adaptarlos, cuidarlos y vigilarlos adecuadamente.

8.- Es urgente la creación de grupos cívicos forestales, debiendo darseles mayor ayuda y orientación para que puedan difundir las ideas conservacionistas de las que los Parques Nacionales constituyen un verdadero ejemplo.

9.- La Secretaría de Turismo debe tener como obligación promover el conocimiento de los Parques Nacionales, tanto en el País como en el extranjero.

10.- Se debe educar al pueblo en materia forestal, fomentando su amor por los bosques, difundiendo y mostrando los múltiples beneficios que nos proporcionan los Parques Nacionales.

11.- En los Parques Nacionales tendrán las generaciones futuras muestras representativas de los distintos ecosistemas que existen en el País, cumpliendo así una verdadera función educativa.

12.- Ha sido un verdadero acierto de nuestro Gobierno el haber establecido varios Parques Nacionales, Nuestro deber es cuidarlos, adaptarlos y defenderlos, puesto que ellos hacen más placentera nuestra existencia sobre la faz de la tierra.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BROON, Juan
"Esbozo de Historia Universal"
Ed. Grijalbo, México, 1973
- 2.- GONZALEZ BLAKALLER, Ciro
"Síntesis de Historia Universal"
Ed. Herrero, S.A., México, 1970
- 3.- BELTRAN, Enrique
"Parques Nacionales y Reservas Naturales en América Latina"
Ediciones del I.M.R.N.R., México, 1974
- 4.- BELTRAN, Enrique
"Los Parques Nacionales y la Semana de Cinco Días"
Ediciones del I.M.R.N.R., México, 1974
- 5.- QUINTANAR ARELLANO, Francisco
"Parques y Jardines de México"
Manual consultado en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada
- 6.- BELTRAN, Enrique
"En Defensa del Parque Nacional Desierto de los Leones"
Ediciones del I.M.R.N.R., México, 1972
- 7.- MENENDEZ PIDAL, Ramón
"Gran Enciclopedia del Mundo"
Ediciones Durvan, S.A., de Ediciones Bilbao, 1972
- 8.- Diccionario de la Lengua Española
Ed. Porrúa, S.A., México, 1973
- 9.- SERRA ROJAS, Andrés
"Ciencia Política"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1973
- 10.- DE PINA, Rafael
"Diccionario de Derecho"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1976
- 11.- LEMUS GARCIA, Raúl
"Derecho Agrario Mexicano"
Ed. Lim. sa, México, 1978
- 12.- Revista Contenido (extra) del mes de Julio de 1981

- 13.- Enciclopedia de México, Tomo II
México, 1977
- 14.- Enciclopédico Universo
Ed. Fernández Editores S.A., México, 1976
- 15.- Diccionario Enciclopédico Durvan, Tomo VII
Ed. Durvan, S.A., España, 1973
- 16.- S. MARIENHOFF, Miguel
"Tratado del Dominio Público"
Ed. Tipográfica, Argentina, 1960
- 17.- ALVAREZ GENDIN, Sabino
"El Dominio Público su Naturaleza Jurídica"
Bosch casa Editorial, Barcelona, 1956
- 18.- BIELSA, Rafael
"Derecho Administrativo", Tomo III
Ed. Roque de Palma, Buenos Aires Argentina, 1959
- 19.- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo
"Segundo Curso de Derecho Civil"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1975
- 20.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto
"El Patrimonio"
Ed. Cajica, S.A., Puebla, México, 1980
- 21.- ROJINA VILLEGAS, Rafael
"Compendio de Derecho Civil", Tomo II
Ed. Porrúa, S.A., México, 1976
- 22.- H. RUSA, Antonio
"Los Parques Nacionales"
Revista Forestal Mexicana (noviembre-diciembre, 1978)
- 23.- GONZALEZ, Ambrosio y SANCHEZ, Víctor Manuel
"Los Parques Nacionales de México"
Ediciones del I.M.R.N.R., México, 1961
- 24.- BELTRAN, Enrique
"Temas Forestales"
Ediciones del I.M.R.N.R., México, 1955
- 25.- Coroninas, Juan
"Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana"
Volumen III
Ed. Gredos, Madrid, 1976

- 26.- SERRA ROJAS, Andrés
"Derecho Administrativo" (dos Tomos)
Ed. Porrúa, S.A., México, 1977
- 27.- "Ley Forestal"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1980
- 28.- TORAL ALMAZAN, Estela y RUIZ NUÑO, José Alfredo
"Áreas Protegidas Situación Actual y Valor Sociológico"
Tesis de la Facultad de Ciencias
- 29.- Gran Enciclopedia Larousse, Tomo 7
Ed. Planeta, S.A., España, 1979
- 30.- Código Civil para el Distrito Federal
Ed. Porrúa, S.A., México, 1978
- 31.- Ley General de Bienes Nacionales
Ed. Porrúa, S.A., México, 1981
- 32.- DE LA CUEVA, Mario
"La Idea del Estado"
Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1975
- 33.- FRAGA, Gabino
"Derecho Administrativo"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1976
- 34.- GALINDO, Ignacio
"Derecho Civil"
Ed. Porrúa, S.A., México, 1976
- 35.- Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural
Tomo XXI, 2 de Diciembre de 1960, artículo de Lucas Tortorelli.
- 36.- WOOD, Wallaceate
"La Protección de la Naturaleza en las Américas"
Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
Ed. Cultura, México, 1940
- 37.- BELTRAN GUTIERREZ, Héctor
"Legislación Forestal Mexicana"
Ed. Libros de México, México, 1962
- 38.- El Mensajero Forestal (No. 387)
- 39.- Reglamento de la Ley Forestal.
Ed. Porrúa, S.A., México, 1980

- 40.- Reglamento sobre Parques Nacionales e Internacionales
Ed. Porrúa, S.A. México, 1980
- 41.- Constitución Política Mexicana
Ed. Teocalli, México, 1981
- 42.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ed. Porrúa, S.A., México, 1981
- 43.- Ley de Expropiación.- consultada en la compilación Andre-
de. Puesta al día, hasta 1980
- 44.- Ley General de Bienes Nacionales
Ed. Porrúa, S.A., México, 1981
- 45.- Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho
del Mar, Volumen III texto integrado para fines de nego-
ciación. Naciones Unidas, Nueva York, 1978
- 46.- Ley Federal de Reforma Agraria
Ed. Porrúa, S.A., México, 1981
- 47.- Diario de los Debates de 1978, Tomo II
Diciembre 27.
- 48.- Ley General de Bienes Nacionales
Pública en el Diario Oficial de 8 de enero de 1982
- 49.- Cerrido Falle, Derecho Administrativo Tomo II,
- 50.- Ramón Martín, Derecho Ambiental
Ediciones del Instituto de Investigaciones Ambientales,
Madrid España 1978.- Este libro fué de mucha utilidad en-
la elaboración de ésta tesis, y aun cuando no se consigna
ningún párrafo textualmente, sirvió de base a varias de -
las ideas que aquí se presentan. Por lo que consideramos-
de justicia mencionarlo.

