

459
Zij



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

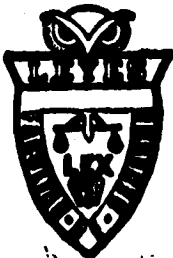
FACULTAD DE DERECHO

**"ASPECTOS JURIDICOS DE LAS AREAS
NATURALES PROTEGIDAS EN MEXICO".**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO EN
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE OROZCO CASTRO**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO
LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO**



MEXICO, D. F.

1996



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

C. DIRECTOR DE SERVICIOS
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E .

El pasante JOSE OROZCO CASTRO, con número de cuenta 7939590-6, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la - - dirección del Lic José Antonio Almazán Alanís, intitulada "ASPECTOS JURIDICOS DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MEXICO".

El pasante JOSE OROZCO CASTRO, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que mi permiso otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 29 de enero de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURIDICO-ECONOMICOS
LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle.

DEDICATORIAS

A DIOS, DOY GRACIAS POR TODAS SUS BENDICIONES.

A MI PADRE, SR. MAURILIO OROZCO ZAMUDIO, CON CARÍÑO, RESPETO Y ADMIRACION POR TODO SU APOYO BRINDADO EN LOS MOMENTOS MAS DIFICILES DE MI VIDA Y POR CREER EN MI.

A MI MADRE SRA. ELENA CASTRO DE OROZCO, POR DARME LA VIDA, SU AMOR Y CARÍÑO.

A MI ESPOSA MARGARITA E. MIER CERVANTES, POR COMPARTIR MIS FRACASOS Y MIS TRIUNFOS, CON AMOR PARA TÍ.

A MI HIJA CLAUDIA EUGENIA, CON PROFUNDO AMOR Y POR DARME LA OPORTUNIDAD DE DISFRUTAR LOS SENTIMIENTOS MAS NOBLES QUE DIOS LE HA DADO.

A MIS HERMANOS, POR LOS TIEMPOS FELICES DE NUESTRA NINEZ

A LA SRA. MARGARITA, SR. RAFAEL Y SRITA. IRENE, CON RESPETO Y CARÍÑO POR TODO SU APOYO INMERECDAMENTE RECIBIDO.

A LA SRITA. ELVIRA CASTILLO, CON GRAN CARÍÑO POR SU TIEMPO BRINDADO EN MI FORMACIÓN COMO ESTUDIANTE.

AL LIC. AQUILINO VAZQUEZ, POR SUS MUESTRAS DE AMISTAD, CONFIANZA Y APOYO EN LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

AL LIC. JORGE ENRIQUEZ Y LIC. GABRIELA HERNANDEZ, CON AFECTO POR SUS MUESTRAS DE AMISTAD Y SU AYUDA INCONDICIONAL.

AL BIOL. JORGE BAEZ, POR SU AMISTAD Y CONSEJOS BRINDADOS EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO

CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO AL LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIS Y LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS, POR SUS FINAS ATENCIONES Y SU TIEMPO BRINDADO EN LA ASESORIA DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO CON PROFUNDO CARIÑO, INSTITUCION DE LA CUAL GUARDO IMBORRABLES RECUERDOS.

A MIS AMIGOS QUE DE UNA U OTRA FORMA COLABORARON EN LA REALIZACION DE ESTA INVESTIGACION.

INDICE

INTRODUCCION	i
--------------	---

GLOSARIO	iii
----------	-----

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURIDICO CONCEPTUAL

1. El Derecho Económico Frente al Derecho de los Recursos Naturales.	1
1.1 Concepto de Derecho Económico.	7
1.1.1 Concepto de Recurso Natural.	8
1.1.2 Interpretación Económica de los Recursos Naturales.	9
1.2 La Propiedad en México.	12
1.2.1 Concepto de Propiedad.	15
1.2.2 Propiedad Originaria.	16
1.2.3 Propiedad Pública.	19
1.2.4 Propiedad Privada	21
1.2.5 Propiedad Social.	23
1.3. Modalidades del Régimen de Propiedad.	25
1.4. Expropiación	28

CAPITULO SEGUNDO

LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

2. Importancia de la Biodiversidad en México.	31
2.1 Uso y Conservación de la Biodiversidad.	33
2.2 Concepto de Área Natural Protegida.	37
2.3 Análisis de la Figura de Área Natural Protegida (ANP).	38
2.4 Antecedentes y Evolución.	40

CAPITULO TERCERO

INSTITUCIONES JURIDICAS ENTORNO A LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

3. Categorías, Declaratorias y Ordenamiento de Areas Naturales Protegidas.	46
3.1 Tipos y Caracteres de las Areas Naturales Protegidas.	46
3.2 Declaratorias para el Establecimiento, Conservación, Administración, Desarrollo y Vigilancia de las Areas Naturales Protegidas.	52
3.3 Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP).	58

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

4. Análisis del Marco Jurídico Vigente.	66
4.1 Fundamento Constitucional.	66
4.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	68
4.3 Ley Forestal.	69
4.4 Ley de Pesca.	73
4.5 Ley de Caza.	75
4.6 Ley General de Asentamientos Humanos.	76
4.7 Ley Agraria.	78
4.8 Ley de Expropiación.	80
4.9 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	80
4.10 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.	81
4.11 Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.	83
4.12 Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	85
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFIA	92

INTRODUCCION

El mundo se está enfrentando a una serie de problemas ambientales, debido a los grandes trastornos y modificaciones que está sufriendo nuestro entorno y que afectan considerablemente la diversidad biológica.

Debido a la importancia capital que tiene la diversidad biológica para el hombre y el mundo, combinado con los fenómenos naturales devastadores y los modelos de crecimiento económicos, han conducido a la pérdida de una considerable cantidad de especies de flora y fauna, se han visto desaparecer grandes extensiones de bosques y selvas a un ritmo acelerado.

El presente trabajo, tiene como finalidad dar a conocer la importancia jurídico-económica que tienen los recursos naturales, así como la conservación de la biodiversidad y la importancia que tienen las áreas naturales protegidas para México.

México, juega un papel muy importante por ser depositario de una extraordinaria diversidad biológica, aproximadamente la décima parte de la biodiversidad del mundo se encuentra en territorio mexicano.

Lo anterior se debe a que México, es uno de los países del mundo donde se halla representada una gran variedad de comunidades vegetales y animales, debido a la compleja topografía de su territorio, la variedad de

ii

sus climas y su condición de zona de transición biogeográfica entre las regiones neártica y neotropical.

Es así como el Estado Mexicano en su Constitución Política, ha tomado el espíritu conservacionista protegiendo a los recursos naturales, imponiendo modalidades a la propiedad privada, y creando diversos ordenamientos legales, para garantizar su protección conservación y desarrollo.

En virtud de lo anterior, este trabajo intenta ser una síntesis del cómo en nuestro país, las áreas naturales protegidas son parte importante en la lucha que se lleva a cabo por la conservación y protección de la biodiversidad.

Comenzaremos con un breve análisis; en el Capítulo I el Marco Jurídico Conceptual, en el Capítulo II las Areas Naturales Protegidas, en el Capítulo III Instituciones Jurídicas en torno a las Areas Naturales Protegidas y en el Capítulo IV se hará un breve análisis de la Ley aplicable al caso concreto.

GLOSARIO DE TERMINOS

BIOMA: Es una agrupación de ecosistemas similares en su composición vegetal; constelación de los factores ambientales que los enmarca y composición de sus poblaciones animales.

BIOSFERA: La porción de la tierra en la cual pueden operar los ecosistemas esto es, el suelo, aire y agua habitados biológicamente - es designada adecuadamente como la biósfera.

CONSERVACION: Se aplica el término al conjunto de medidas, estrategias, políticas, prácticas, técnicas y hábitos que aseguren el rendimiento sostenido y perpetuo de los recursos naturales renovables y la prevención del derroche de los no renovables.

CONTAMINACION: Alteración de un hábitat por incorporación de sustancias extrañas capaces de hacerlo menos favorable para los seres vivientes que lo pueblan.

CRECIMIENTO ECONOMICO: Como el asunto rápido y sostenido del producto real por habitante con los consiguientes cambios en las características tecnológicas, económicas y demográficas de la sociedad.

DEGRADACION AMBIENTAL: Evolución de un recurso en un sentido desfavorable, generalmente por ruptura del equilibrio de la naturaleza ante un uso inadecuado.

ECODESARROLLO: Es un estilo de desarrollo que busca con insistencia en cada región natural soluciones específicas a los problemas particulares,

habida cuenta de los datos ecológicos, pero también culturales, así como de las necesidades inmediatas y a largo plazo.

ECOSISTEMA: Es una unidad estructural, funcional y de organización, consistente en organismos (incluyendo al hombre) y las variables ambientales (bióticas y abióticas) de un área determinada.

HABITAT: Es aquella parte del medio ambiente en la cual se establecen los intercambios inmediatos entre el hombre y los recursos que le son esenciales para cumplir con sus funciones vitales.

MEDIO AMBIENTE: Es todo aquello que rodea al ser humano y que corresponde:

- Elementos naturales tanto físicos como biológicos.
- Elemento artificial (las tecnoestructuras).
- Elementos sociales y las interacciones de éstos entre sí.

POLITICA AMBIENTAL: Conjunto de medidas que poseen un mínimo de coherencia entre sí, tendientes a lograr un ordenamiento ambiental.

VEDA. Espacio de tiempo en el que está prohibido por la ley cazar o pescar.

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURIDICO CONCEPTUAL

1. EL DERECHO ECONÓMICO FRENTE AL DERECHO DE LOS RECURSOS NATURALES.

El Derecho Económico, es el derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea, de la regulación jurídica de la macro-economía.

En México el Derecho Económico y Social venía generándose desde la época colonial, en sus aspectos económico, político y social.

México fue un país en el que las normas conservadoras imperaban y le daban tónica a nuestro derecho positivo; como desenlace de nuestra Revolución de 1910, la situación cambió con un derecho positivo revolucionario, que fue el económico, que surgió en el país con el propósito de marcar una nueva técnica jurídica al mundo.

Sólo el espíritu revolucionario del Constituyente de Querétaro, fue capaz de romper los rígidos moldes de la técnica constitucional clásica, para recoger " las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y las fuerzas todas del crecimiento nacional."¹

¹ Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico, ED. Porrúa, ED. México, pág. 75

La Constitución Política de 1917 fue el resultado de una tremenda conmoción social, fruto de las aspiraciones de la Revolución de 1910 y que transformó en derecho positivo las pretensiones socioeconómicas de los mexicanos.

Es así como el Derecho Económico aparece con sus normas, que con una gran visión y dándoles la importancia que tienen, el Constituyente de Querétaro las incluyó en el artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917.

Actualmente el párrafo tercero del artículo 27 señala: " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación..."²

..." y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"³

El párrafo cuarto del mismo ordenamiento legal señala, " Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos,

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Trillas, México 1994, pág. 36.

³ Ibidem.

constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales 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.”⁴

En referencia a lo anterior, el Lic. Manuel Palacios Luna señala que “de acuerdo con las normas constitucionales, que la reglamentación sobre nuestros recursos naturales, tiene estas vertientes fundamentales: el dominio sobre el suelo y el subsuelo del territorio nacional, que “corresponde originariamente a la Nación”, en los términos del artículo en cita de nuestra Carta Magna en su párrafo primero. Ella transmite su dominio a los particulares; en los términos de la misma concesión, bajo pena de revocación por incumplimiento, constitucionalidad del Derecho Económico.”⁵

Es ahí donde el derecho entra como guardián silencioso, garantizando su correcto aprovechamiento en beneficio de todos y evitando su despilfarro. El derecho, actúa en esta lucha del hombre por el dominio de la naturaleza, por medio de la transferencia de tecnología y la investigación científica.

⁴ Ibidem.

⁵ Palacios Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México. Ed. Porrúa, S.A. México 1993. pág. 109.

Entorno a los recursos naturales disponibles, que son bienes económicos, se genera el proceso económico y el grado de desarrollo nacional. La Nación y los recursos naturales, integran una unidad geopolítica, que todas las Naciones del mundo protegen en sus Constituciones Políticas.

La historia de Naciones como la nuestra, registra la explicación lógica de su política económica sobre sus recursos naturales, recursos respecto a los cuales, las Naciones poderosas han puesto su atención. Esta acción política con actos de invasión, despojo y explotación de los recursos naturales han integrado la política que llamamos colonialismo. Tales hechos explican el por qué nuestro derecho, tanto constitucional como reglamentario, han impuesto medidas protectoras.

Nuestro derecho fundamenta sus principios, en la defensa de los recursos naturales, en su exploración, explotación y aprovechamiento.

La ciencia económica así como la economía política, son metodologías sociales que han tomado a la naturaleza como la materia prima, como el insumo con que cuentan las naciones para sus procesos productivos. Los procesos económicos con los procesos de la naturaleza, son en sí una relación de la utilización y explotación de la naturaleza y sus recursos por la sociedad.

La economía política se interesa por el modo de producción, distribución y consumo de una manera aislada sin una relación con la naturaleza, es así como la ciencia económica concibe a los procesos económicos como un triunfo de la sociedad sobre la naturaleza.

En el contexto de la ciencia económica, los recursos naturales han sido considerados como un elemento satisfactor de necesidades humanas , de igual forma son considerados instrumentos de producción como fuente originaria de energía.

Bajo este orden de ideas y desde el punto de vista económico, se ha concebido a los recursos naturales sólo como fuente generadora de riqueza, sin tomar en cuenta la importancia de su conservación y uso racional.

La teoría marxista-leninista y su método de análisis científico, permitió descubrir regularidades objetivas en el desarrollo de procesos multidimensionales de la interacción entre la naturaleza y la sociedad. Así, la base en que se sustenta dicha interrelación está dada , según la definición de Karl Marx, " en el trabajo como un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en el que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción, su intercambio de material con la naturaleza." ⁶

Sin embargo, la única forma por medio de la cual el hombre puede entablar esa relación dialéctica con la naturaleza, es a través de las relaciones sociales de producción. En la medida en que los hombres se establecen dentro del proceso productivo, tienen relación con la naturaleza y relaciones de los hombres sobre los mismos hombres, en ese sentido se produce un

⁶ Marx Karl, El Capital. Obras Escogidas, Título II, pág. 23

intercambio de actividades, por medio del cual se tiene relación con la naturaleza y el hombre a través de la producción.

Puede concluirse, que el desenvolvimiento económico de cualquier país, es sólo aquel que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático de justicia social interna y externa.

Debe entenderse, que el desenvolvimiento ecológico considerado exclusivamente en este aspecto, solo es una abstracción y debe pensarse que lo económico viene a ser solo una parte, un aspecto del desenvolvimiento integral de los habitantes de un país.

Puede afirmarse que el derecho económico al propiciar el desenvolvimiento económico de un país, debe estructurarse en un sistema de principios y de normas que directamente lo incluyan o que indirectamente lo hagan a través de otros aspectos, no propiamente económicos. Lo económico debe estar presente en prioridad, siempre que no tropiece con otros valores humanos de más elevada jerarquía.

1.1 CONCEPTO DE DERECHO ECONÓMICO.

El Maestro Manuel R. Palacios Luna, define el concepto de Derecho Económico como el "conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares."⁷

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, define al Derecho Económico como " Conjunto de valores, principios, normas y procedimientos jurídicos, tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta e imperativa del Estado en todos los aspectos macro y microscópicos de la economía, a través de medidas y actividades coactivas y persuasivas, estimulantes y disuasivas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de dicha economía y, por lo tanto, la producción, distribución y uso o consumo de bienes, servicios e ingresos."⁸

El Dr. Andrés Serra Rojas, define el concepto de Derecho Económico como " el conjunto de estructuras, valores, principios, normas, procedimientos, medidas técnicas y jurídicas de la economía organizada, el desarrollo económico y social del Estado, el cual las formula para la realización y dirección de su política económica, pública o privada, donde

⁷ Palacios Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México, pág. 26 cita.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Kaplan Marcos, UNAM, ed. Porrúa 6ª ED. México 1993 pág. 984.

prevalece el interés general. Comprende además las relaciones entre los agentes de la economía, según el sistema de economía dirigida o de la economía social del mercado.”⁹

1.1.1. CONCEPTO DE RECURSO NATURAL

Hugo Rangel Couto, define el concepto de Recurso Natural “ todo aquello que en la naturaleza puede ser tomado o aprovechado por el hombre para satisfacer directa o indirectamente sus necesidades.”¹⁰

El autor antes citado señala que... “el concepto de recurso natural tiene un sentido esencialmente dinámico, los recursos naturales no lo son en sí mismos sino en función de su utilidad para el hombre, así que pueden ser recursos y de pronto dejar de serlo o pueden no serlo y de pronto convertirse en tales.”¹¹

Ángel Bassols define a los Recursos Naturales como: “ Aquellos muy variados medios de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza”. Entonces, por un lado se induce que dichos recursos son muchos y muy variados; que su valor reside en ser medios de subsistencia de los hombres que habitan el planeta y, por otro, se hace

⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. ed. Porrúa, S.A., 3ª ED. México 1993, pág. 27.

¹⁰ Rangel Couto, Hugo, El Derecho Económico. pág. 115, cita.

¹¹ *Ibidem.* pág. 116.

hincapié en el hecho de utilizar esas riquezas en forma directa, ya sea para usarlos conservando el mismo carácter en que la naturaleza los ofrece o bien transformándolos parcial o completamente en su calidad original y convirtiéndolos en nuevas fuentes de energía o en subproductos y mercancías manufacturadas." ¹²

Es " el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre." ¹³

El Dr. Jorge Witker, define a los Recursos Naturales como "A todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material." ¹⁴

1.1.2. INTERPRETACIÓN ECONÓMICA DE LOS RECURSOS NATURALES.

"La tierra es la morada del hombre de ella obtiene lo necesario para subsistir: su alimentación, su vestido, los materiales para su habitación, los recursos para el impulso científico, tecnológico y cultural... Los recursos naturales sí son un factor de carácter positivo o negativo en la evolución social de un pueblo. En lo positivo, por las riquezas que ofrece; en lo negativo, por su abandono o mal aprovechamiento." ¹⁵

¹² Muñoz Baret, Jorge. La Industria Petrolera ante La Regulación Jurídico-Ecológica en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1º ed. México 1992, pág. 10.

¹³ Glosario de Términos, SEDUE, pág. 146.

¹⁴ Wiker V. Jorge, Derecho Económico, ed. Harla S.A. de C.V. 3ª ED. México 1992, pág. 82.

¹⁵ Palacios Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México, pág. 107 Cita.

“ Una Nación, dice Reymond Barre, es primero un centro de actividades económicas heterogéneas; actividades que por su naturaleza pueden ser agrícolas; industriales, comerciales, etc.; por su origen, planes de unidades individuales, de grandes unidades y de grupos del Estado; por su espíritu: capitalista, precapitalista, socialista, etc.; por su régimen de concurrencia, libre o monopolística.” ¹⁶

El hombre se ha convertido en un gran depredador de los recursos naturales, por ejemplo podemos señalar las prácticas agrícolas torpes que han ocasionado el deterioro de la tierra, extinción de especies animales y vegetales por la caza excesiva, la pesca y por los trastornos ecológicos que provoca. Además destruye los recursos escénicos y las bellezas naturales por la construcción de carreteras, así como la explotación de minerales, etc.

El Maestro Hugo Rangel señala que los recursos naturales pueden ser cosas o fuerzas; entre los primeros tenemos la tierra, el agua, la fauna y la flora; entre los segundos; encontramos el viento, las mareas, las olas marinas, la energía solar o la presión atmosférica; a veces se combina una cosa con una fuerza como pasa con el agua y la atracción terrestre que la hace rodar para el riego o la hace caer para generar electricidad.

Los recursos naturales pueden dividirse en dos grandes categorías: los renovables y no renovables. Siendo más necesario el cuidado y la economía al utilizar los segundos que con los primeros, porque aquellos podrían durar indefinidamente si se les mantiene en ciertas condiciones, como ejemplo en el

¹⁶ Ibidem, pág. 108.

caso de los renovables podríamos citar la perspectiva de mantener intacta la explotación de un bosque, si los arboles que se talan son remplazados por otros oportunamente y en el caso de los no renovables podemos señalar como ejemplo, la extracción de petróleo, ya que no es posible quemar un mismo barril de crudo dos veces.

Se ha comentado mucho que hay que hacer uso inteligente de los recursos naturales y cuidar de su conservación, lo que no quiere decir que se suspenda su aprovechamiento, sino que se le saque el mejor provecho eliminando despilfarros, y así prolongando su existencia y haciéndolos servir al mayor número de habitantes.

México se encuentra ubicado en el hemisferio norte del continente americano, contando con una extensión total de 2.022,058 km²; sus litorales tienen en total 9,903 km.; 2,756 km. en el Golfo de México y en el mar Caribe y 7,147 en el Océano Pacífico y Golfo de California.

Por la extensión de su territorio, nuestro país ocupa el décimo tercer lugar en el mundo, cuenta con un relieve del suelo tan abrupto que pocos países del mundo cuentan con él. Su situación entre dos océanos y sus diferencias de altitud en el territorio, le permiten contar con casi todos los tipos de climas, desde el ecuatorial en las selvas tabasqueñas, hasta el frío de las regiones altas.

La flora ofrece una gran diversidad, desde las plantas xerófitas en las zonas desérticas y distintos tipos de arbustos, matorrales, agaves y cactaceas, los bosques mixtos y las palmeras de las costas hasta los bosques tropicales en toda su extensión .

En cuanto a la fauna, ésta representa casi todos los órdenes de mamíferos; las aves son muy numerosas y variadas.

Los yacimientos de minerales metálicos, se encuentran casi en todas las regiones montañosas. La República Mexicana cuenta con una gran variedad de yacimientos de minerales como son el oro, plata, cobre, zinc, hierro, sales, azufre, uranio, petróleo, etc.

Dentro del territorio nacional, se estima que hay abundantes recursos geotérmicos y se considera que hay muchas zonas especialmente convenientes, para el aprovechamiento de la energía solar.

La conceptualización entre hombre-naturaleza desde el punto de vista jurídico, se encuentra en el concepto de propiedad respecto de los recursos naturales como elemento susceptible de aprovechamiento.

1.2 LA PROPIEDAD EN MEXICO.

El régimen de propiedad en México, a la llegada de Cortés, entre los Aztecas, Tepanecos y Texcocanos, pueblos que dominaban la mayor parte del territorio mexicano ,era una consecuencia de su organización política. Su gobierno era una Monarquía absoluta, en la que el Rey disponía de vidas y haciendas. Agrupábanse a su alrededor, como clases privilegiadas, en primer término, los sacerdotes y los guerreros de alta categoría, en segundo término, la nobleza en general.

La distribución de la tierra era, un reflejo de esta organización política. El monarca era el dueño absoluto de los territorios sujetos a sus armas, siendo la conquista el origen de esta propiedad.

El monarca se apropiaba de las tierras de los pueblos vencidos, distribuyendo parte de ellas entre los guerreros, los nobles y los sacerdotes.

Las tierras se encontraban clasificadas en : tierras del Rey, del pueblo, de los barrios, para la guerra y de los dioses.

Los conquistadores, al apoderarse de las tierras de los vencidos, no hicieron otra cosa que seguir la tradición de los monarcas indígenas.

La propiedad de los indios sufrió, desde luego, rudos ataques desde la Conquista, aunque se respetó la propiedad comunal de los pueblos.

Desde los primeros tiempos de la Conquista , la propiedad se organiza en tres grupos: propiedad privada de los españoles, propiedad eclesiástica y propiedad de los pueblos indios.

La propiedad de la tierra se organizó en la Nueva España sobre la base de una desigualdad absoluta, que favorecía el desarrollo de la propiedad individual y decadencia de la pequeña propiedad de los indios. La propiedad de los españoles evolucionó en forma absorbente con detrimento de la indígena, formándose grandes latifundios.

El problema de la propiedad en los primeros años del México Independiente representaba, pues, la expresión de varios: amortización y

latifundismo como denominadores comunes y sobresalientes, pero con consecuencias como lo era una economía estacionaria, un problema que impedía la estabilidad política, y una población indigente y miserable que vivía en dependencia anacrónica y servil de los grandes propietarios.

El origen de las grandes propiedades de los terratenientes particulares, fue la concesión que los reyes españoles hicieron a los conquistadores, el apoderamiento arbitrario que éstos canalizaron en su favor de las tierras baldías y el despojo que verificaron de las tierras de indios, tanto de los particulares, como de los bienes de comunidades. La propiedad del clero tuvo su punto de partida en los favores reales, pero ésta no quedó ahí estacionaria; el espíritu piadoso de los pobladores de la Colonia fue agregando a las dotaciones originales una propiedad siempre creciente por medio de los legados, las capellanías y las obras pías.

El problema de la defectuosa distribución de la propiedad territorial se conoció desde el inicio del movimiento de Independencia y aun antes. La lucha que se inició en 1810, fue marcadamente una enérgica protesta en contra del régimen de propiedad imperante.

Los gérmenes de nuestro problema agrario que heredamos de la Colonia, siguieron desarrollándose en los años posteriores al movimiento de Independencia, al igual y consecuentemente que el problema social de la injusta distribución de la riqueza.

La Revolución Mexicana de 1910, tuvo como preocupación fundamental, llegar a una redistribución de la propiedad de la tierra, acabando con su concentración que se tenía en pocas manos. Este ideal

encontró su realización en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, que acabó con el régimen del latifundismo.

El artículo 27 de la Constitución, sienta las bases fundamentales de la propiedad en México, especialmente la que recae sobre las tierras, sobre las aguas y sobre las riquezas naturales.

1.21. CONCEPTO DE PROPIEDAD.

El Diccionario Jurídico Mexicano define el concepto de propiedad como "Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio." ¹⁷

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que " la palabra propiedad proviene de la latina " propietas", que a su vez se deriva "prope", cerca, indicando en su acepción más general una idea de proximidad y adherencia entre las cosas. De ahí que en un sentido jurídico-económico, la propiedad represente la relación de dependencia en que se encuentra el hombre, respecto de las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades." ¹⁸

Para Rojina Villegas, la propiedad es "el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en

¹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Marquez González, José Antonio, pág. 2598 Cita.

¹⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, ed. Drskill S.A., 2ª ED. Argentina 1980, pág. 450-451.

sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.”¹⁹

Por su parte, Guillermo Cabanellas, señala que “ En general, la propiedad, es cuando nos pertenece o es propio sea su índole material o no, y jurídica o no, de otra especie. Por antonomasia, la facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa. Más perceptiblemente, el objeto de ese dominio o derecho.”²⁰

1.2.2. PROPIEDAD ORIGINARIA.

Con el fin de dar solución al problema agrario, la Nación Mexicana por conducto de sus representantes del Congreso Constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Apartir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social. La propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público.

El actual artículo 27 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala “ La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde

¹⁹ *Ibíd*em cita 17.

²⁰ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual. ed. Heliasta, 1954, pág. 462.

originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”²¹

Entrando al estudio del precepto que nos ocupa con el objeto de entender el significado de propiedad originaria, haremos referencia a diversas teorías que tratan de esclarecer dichas circunstancias, basándonos en el estudio que sobre las mismas realiza el maestro Jorge Madrazo quien señala que “El primer párrafo del artículo 27, es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de la propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existe no menos de cinco distintas tendencias interpretativas. Una de ellas conocida como LA TEORÍA PATRIMONIALISTA DEL ESTADO, considera que la nación mexicana al independizarse de España se subroga en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española, derecho que, se dice, le fueron conferidos por la bula intercoetera de Alejandro VI, en 1493.

Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del 27, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

Una tercera teoría asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo, se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

²¹ Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM, México pág. 73-74.

Otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27 resulta de la combinación de la teoría moderna de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado.

Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada por este primer párrafo un derecho nuevo y singular; no sólo un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación." ²²

El análisis de este precepto, nos lleva a unirnos a lo expresado en líneas anteriores por el Dr. Jorge Madrazo, concluyendo que la propiedad originaria consiste " no sólo en un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en dominales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario original que es la nación." ²³

En este orden de ideas, resulta necesario analizar los diversos tipos de propiedad que se derivan de la propiedad originaria mismos que son: Propiedad Pública, Propiedad Privada y Propiedad Social.

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

1.2.3. PROPIEDAD PUBLICA.

Diego Valadéz, señala que " La propiedad pública se regula por los párrafos 4o. a 8o. y por las fracciones I y VI del artículo 27 Constitucional. Esta propiedad se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las entidades federativas, del Departamento del Distrito Federal, de los municipios y de las entidades paraestatales" ²⁴

Es importante señalar que la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 1o. hace referencia a la división de los bienes de la federación, señalando que existen los bienes del dominio público y los bienes del dominio privado , los primeros se encuentran enunciados en el artículo 2o. y los últimos en el artículo 3o. de la ley en cita.

Cabe mencionar que, "Los bienes del dominio público, entre los que se encuentran los señalados en los párrafos 4o., 5o. y 8o. del artículo 27, están sujetos a un régimen jurídico excepcional establecido por el referido precepto constitucional y diversas leyes, como la Ley de Bienes Nacionales, Ley Federal de Aguas, Ley Forestal, Ley de Vías Generales de Comunicación y otros ordenamientos de carácter administrativo." ²⁵

De acuerdo con este régimen, entre otras características, tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de

²⁴ Valadéz, Diego y Otros, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Impresos Chavez, S.A. de C.V. 3ªED. México 1992. pág. 125.

²⁵ *Ibidem*.

gravámenes o derechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales. Su uso, aprovechamiento y explotación por los particulares requiere de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, debiendo señalar que la propia Constitución excluye expresamente los bienes no susceptibles de ser concesionados. Conforme a la Ley de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles, sin embargo, el dominio o el uso de estos bienes son transmisibles para atender necesidades sociales para destinarlos a servicios públicos de los Estados o Municipios.

En relación a los principios fundamentales del artículo 27 constitucional, el Dr. Alfonso Noriega Cantú señala que son dos los principios fundamentales del artículo 27: " En cuanto al primero de los principios, debe recordarse que por dominio directo no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la Colonia, ni sólo el dominio eminente, que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni en un dominio semejante, al que se conserva el dueño de la enfiteusis sino que el dominio directo además de englobar todas las características constituye una propiedad perfecta protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad. En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al suelo minero, debe quedar claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre la mina sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes." ²⁶

En materia de aguas, los párrafos 5o. y 6o. en relación con el párrafo 1o. del artículo 27 Constitucional establece el régimen fundamental de las

²⁶ Noriega Cantú, Alfonso. Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, UNAM, México, 1988, pág. 121.

aguas propiedad de la Nación que, si bien le pertenecen originariamente " no son susceptibles de constituir propiedad privada por contar con las ya mencionadas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. La explotación, uso y aprovechamiento de éstas aguas por los particulares requieren concesión del Ejecutivo Federal, sujeta a determinados requisitos y condiciones pero si se trata de la generación de energía eléctrica destinada al servicio público, corresponde exclusivamente a la Nación dicha explotación. Las aguas de propiedad nacional, deben entenderse, corresponden a la Federación con el carácter de bienes de dominio público. El párrafo 5o. no alude a las aguas de dominio privado de la Federación que al igual que las que son propiedad de los Estados, Municipios y particulares, son las aguas que corren o se encuentran en tierras propiedad de los mismos distintas a las que enumera el propio párrafo 5o. En el espíritu de todo el artículo 27 Constitucional se encuentra el concepto de aguas de propiedad social, que son aquellas que por las vías de restitución o dotación se entregan en propiedad de los núcleos de población ejidal o comunal. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo, la propiedad al núcleo de población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas." ²⁷

1.24. PROPIEDAD PRIVADA.

"La propiedad privada, es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con

²⁷ Madrazo, Jorge y Otros, Op. Cit. pág. 77.

las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.”²⁸

La propiedad privada es la base de todos los sistemas capitalistas, sin embargo, aún cuando se piense que nuestra Constitución es eminentemente social, el gran alcance técnico-jurídico-sociológico de sus creadores se ve reflejado al innovar en ésta, todo un mecanismo de seguridad y protección para los diversos sectores de la población que conforman la sociedad mexicana.

El maestro Jorge Madrazo, señala que “ la propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a los que había sido el constitucionalismo decimonónico. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código de Napoleón y reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo.”²⁹

Se establece que la propiedad privada se encuentra sujeta al interés público y al beneficio social, por tanto, el Estado, válidamente puede retomar en propiedad las tierras y aguas que constituyó en propiedad privada mediante la figura de la expropiación, figura que estudiaremos más adelante.

El maestro Noriega nos señala que “las modalidades de la propiedad privada constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México”, y a continuación establece que “la Suprema

²⁸ Tomo P-Z, Madrazo Jorge, Op. Cit, pág. 2608-2609.

²⁹ Madrazo, Jorge y Otros, Op. Cit, pág. 74-75.

Corte de Justicia en jurisprudencia firme ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De este modo, los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en la extinción parcial de los atributos del propietario. Así, por virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, éste no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho."³⁰

1.25. PROPIEDAD SOCIAL.

El artículo 27 Constitucional reconoce a la propiedad social en cuanto se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

En primer término el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

El patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zonas de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

³⁰ Noriega Cantu, Alfonso. Op. Cit, pág. 118.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque en ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

El mismo artículo 27, regula la propiedad social en el párrafo 3o. y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX, XX. asimismo la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales, por lo que, como consecuencia de la Reforma Constitucional de 1992, estamos ante la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria.

Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, la reforma de 1992 puso fin al reparto agrario. En la respectiva exposición de motivos se menciona que dicho reparto era necesario y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar.

En la actualidad, se afirma en el mencionado documento, " ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación, por lo que el trámite de solicitudes que no pueden atenderse genera incertidumbre, crea falsas expectativas, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, produce una mayor pulverización del minifundio y con todo ello descende la productividad y los ingresos de los campesinos. por eso se propuso y fue

aprobada la modificación del párrafo 3o. y la fracción XV, y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación." ³¹

Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, el párrafo primero de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello, tal como se anuncia en la exposición de motivos, se confirma el ejido y a la comunidad como forma de propiedad.

Dada su característica de propiedad social, " el Estado mexicano, de acuerdo con las referida exposición, no renuncia a la protección de los intereses de ejidatarios y comuneros, y por tal motivo la nueva fracción VII establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. De tal forma, proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; asimismo, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos." ³²

1.3. MODALIDADES DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD.

El Diccionario Jurídico Mexicano define las modalidades a la propiedad como " la facultad del Estado mexicano para modificar el modo de

³¹ Valadez, Diego. Op. Cit, pág. 128-129.

³² *Ibidem*.

manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social.”³³

El artículo 27 párrafo tercero de la Constitución enuncia: “ La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación...”³⁴

La Constitución otorga a la Nación la atribución de imponer modalidades a la propiedad, la cual actúa políticamente en su conjunto por el Gobierno Federal cuya competencias están distribuidas entre tres órganos de gobierno llamados Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y es a esos órganos, que dentro de las atribuciones propias que les corresponden en su funcionamiento, a quienes toca imponer modalidades a la propiedad, es decir : el Legislativo por medio de las Leyes, el Ejecutivo haciéndolas cumplir y el Judicial aplicándolas a casos concretos e interpretando el derecho.

El Maestro Fernández del Castillo señala que: “ Por modalidad de la propiedad debe entenderse los modos de ser de la propiedad; implican la conservación de un concepto fundamental, que es la propiedad y la consideración de diversos de sus aspectos.

Estos aspectos o modalidades de la propiedad pueden ser desde dos puntos de vista: uno, desde el punto de vista interno, es decir desde el punto

³³ Tomo I-O, Madrazo, Jorge. Op. Cit, pág. 2143.

³⁴ Constitución Comentada Op. Cit, pág. 117.

de vista del contenido del derecho de propiedad, y entonces por modalidad se entienden las limitaciones impuestas por intereses privados considerados en general, o por intereses públicos a la propiedad; y el otro, desde el punto de vista externo, es decir, desde el punto de vista, no del contenido, sino del contenido del derecho de propiedad, sino en cuanto al acceso de las personas para adquirir ese derecho de propiedad, y en este aspecto las modalidades de la propiedad son la capacidad de las personas físicas o morales para adquirir la propiedad ya sea por circunstancias propias de ellas, o por circunstancias de las cosas que pretenden apropiarse, o por ambas conjuntamente, y los medios de adquirir el dominio. "³⁵

La Nación para imponer modalidades a la propiedad, solo puede hacerlo porque lo requiera así el interés público, es decir el interés de todos los componentes de la sociedad que constituyen la Nación Mexicana; no deben imponerse modalidades caprichosas que pugnen con ese interés público, ni tampoco pueden los órganos de gobierno interpretar a su antojo el interés público; a ello corresponde efectivamente atender ese interés público, y por lo mismo interpretarlo para imponer las correspondientes modalidades a la propiedad.

Ahora bien, hemos analizado nuestro régimen constitucional de propiedad, motivo por el cual, y atendiendo a la naturaleza social de la propiedad, podemos establecer que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público; lo cual nos conlleva a señalar que el Estado tiene la facultad de retirar el derecho de propiedad que ha transferido al particular. Sin embargo, para evitar que esta

³⁵ Fernández del Castillo, German. La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho. 2ª ED. México 1987. pág. 64-65.

situación se convierta en un acto arbitrario, surge la figura de la expropiación como único medio para llevar a cabo dicha privación.

1.4. EXPROPIACIÓN.

Conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, señala que "... las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"³⁶

Es importante para este estudio definir el concepto de expropiación:

El Diccionario Jurídico Mexicano define el concepto de expropiación como "una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social."

³⁷

No obstante lo anterior, existen algunos conceptos que, dada su subjetividad, es pertinente analizar para el efecto de evitar arbitrariedades por parte de las autoridades como es la utilidad pública.

El Maestro Fernández del Castillo nos indica que para que exista la utilidad pública se requiere contar con los siguientes elementos:

³⁶ Valadéz, Diego. Op. Cit, Pág. 128-129.

³⁷ Tomo D-H, Lions, Monique. Op. Cit. pág. 1389.

1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
2. Un objeto considerado capaz de satisfacer esa necesidad.
3. El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Es importante señalar que "la necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente, que lo mismo puede ser un bien material, que un bien inmaterial o ciertos actos o ciertas instituciones." ³⁸

Asimismo " la utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio." ³⁹

Es válido señalar que " la utilidad que da lugar a la expropiación es únicamente la de los bienes en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad." ⁴⁰

Lo anteriormente expuesto nos permite señalar que no es lo mismo necesidad pública que la necesidad del Estado, aún cuando ambas puedan coincidir. Por tanto la diferencia estriba en que una necesidad de Estado es para su propia función como tal y la necesidad pública es la que radica en el

³⁸ Fernández del Castillo, German, Op. Cit, pág. 75.

³⁹ Noriega Cantu, Alfonso. Op. Cit, pág. 117.

⁴⁰ *Ibidem.*

pueblo que es el sujeto pasivo de la necesidad, es el que le da su carácter de pública.

En esta virtud, toda expropiación tendrá por objeto adquirir un bien en específico a través del cual se va a dar satisfacción a la necesidad pública existente.

CAPITULO SEGUNDO

LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

2. IMPORTANCIA DE LA BIODIVERSIDAD EN MEXICO.

"La diversidad biológica es el principal legado de la evolución sobre la tierra. Se manifiesta por una extraordinaria riqueza de especies de animales y vegetales en diferentes ambientes. En las zonas áridas, en las selvas tropicales y en los sistemas marinos, la diversidad de especies constituye la expresión más acabada de complejidad y perfección de la vida en el globo terrestre. Esta diversidad es también el acervo histórico de la variabilidad genética de todos los organismos vivos que les permite afrontar cambios ambientales y la competencia de otras especies. La biodiversidad es el sustento de la vida, determina la cantidad de oxígeno en el aire, regula el clima y mantiene el equilibrio global del planeta."⁴¹

México es uno de los países más ricos del mundo en especies de plantas y animales, por lo que pertenece a las Naciones llamadas Megadiversas ya que entre ellas albergan alrededor del 60% de todas las especies vivientes del planeta.

Es así como México tiene una gran responsabilidad por ser depositario de una extraordinaria diversidad biológica. Aproximadamente la décima parte de la biodiversidad del planeta se encuentra en el territorio mexicano.

⁴¹ Áreas Naturales Protegidas de México. Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL) 1^{er} ed. México 1993. pág. 11.

Nuestro país posee los principales sistemas ecológicos o biomas del planeta, como son: los bosques templados, selvas tropicales, matorrales xerófilos, sabanas, manglares y flora acuática. Así mismo es considerado uno de los países en el mundo que cuenta con una gran variedad de plantas y esto se debe a la complejidad topográfica del territorio, su variedad de climas y su condición de zona de transición biogeográfica entre las regiones neártica y neotropical.

"Una de las características más importantes de la diversidad biológica de México, es que entre 30 y 50% de todas las especies con las que cuentan, son endémicas, es decir, su distribución esta restringida al Territorio Nacional."⁴²

México es depositario del mayor número de reptiles del mundo, ya que se han registrado 717 especies y más de la mitad son endémicas del país, por lo que ocupa el primer lugar a nivel mundial; el segundo lugar por su diversidad de mamíferos con 449 especies; el cuarto en especies de anfibios con 282 y plantas angiospermas; el sexto por las mariposas diurnas y el décimo por su variedad de aves.

Asimismo los bosques de pinos y encinos son los más diversos del planeta y en ellos se han observado 55 especies de pinos y 138 de encinos; de éstos, más de las tres cuartas partes son especies nativas. Los desiertos albergan la mayor variedad de cactáceas del planeta y el sistema marino del Golfo de California contiene 28 especies de mamíferos marinos, esto es el 35% de los existentes en el mundo.

⁴² Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 1993-1994. SEDESOL-INE, México. 1994. pág. 89.

De las especies de flora y fauna existentes en México, se calcula que 336 se encuentran en peligro de extinción y de estas 170 son endémicas, 801 están amenazadas con 442 endemismos, 1130 son consideradas especies raras con 605 endemismos y 154 están sujetas a protección especial de las cuales 43 son endémicas.

"Según la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO), en México se han extinguido, 38 especies de vertebrados y 11 de plantas vasculares."⁴³

La diversidad biológica es nuestro principal recurso natural; nuestro capital biológico en el banco del mundo, sobre todo por que su pérdida sería irreversible.

Aun cuando podamos diseñar una tecnología capaz de combatir problemas ambientales, una vez que desaparece una especie animal o vegetal, es para siempre y nunca la volveremos a ver.

21. USO Y CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD.

Nuestro ambiente se encuentra en la actualidad gravemente amenazado por el calentamiento global, el deterioro de la capa de ozono, la erosión, la acumulación de desperdicios tóxicos y la contaminación. Sin embargo, existe un problema ambiental que sobrepasa en importancia a

⁴³ Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 1993-1994. SEDESOL-INE, México. 1994. pág. 89.

todos los demás; la pérdida de la diversidad biológica de nuestro planeta; esa riqueza de especies, ecosistemas y procesos ecológicos que convierten a la Tierra en el único lugar del universo dónde sabemos con certeza que existe vida.

Cuando se habla de la conservación de la diversidad biológica a nivel mundial, está se enfoca a las regiones tropicales de la Tierra, puesto que los trópicos albergan 80% de las especies del planeta porque además son estos ecosistemas los que se encuentran en el mayor peligro de desaparecer.

La reducción de la biodiversidad es desde luego, la pérdida de los bosques tropicales, que son los biomas más diversos de los ecosistemas de la Tierra también los que están desapareciendo rápidamente.

El hecho es que los bosques y la biodiversidad están siendo destruidos con enorme rapidez, es importante señalar que aunque los bosques tropicales húmedos han recibido atención en años recientes, la mayoría de los principales ecosistemas tropicales están también en peligro y en el caso de los países como México, muchos de ellos requieren atención inmediata.

Con el objeto de situar a México en el contexto mundial, es necesario el concepto de áreas críticas amenazadas, unas 15 en total, ocupan aproximadamente 1% de la superficie del planeta y aunque sólo representan 12% de los bosques tropicales que aún existen, albergan sin embargo entre 30 y 40% de la riqueza de especies terrestres del planeta. Estas áreas deben constituir el principal frente de acción.

El sur de México es particularmente importante en términos de riqueza de especies ya que es ahí donde se entrelazan dos de las principales regiones biogeográficas del planeta la neártica y la neotropical. En esta gran zona de contacto, encontramos una mezcla de elementos faunísticos y florísticos del norte y el sur de América, así como una fauna endémica que únicamente se encuentra en esta zona. En México los estados que cuentan con mayor diversidad biológica son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Michoacán. Así mismo, los estados con más alto número de endemismos son Baja California Sur, Baja California Norte y Oaxaca.

En términos generales, se puede decir que México alberga el 10% de la biodiversidad terrestre del planeta.

México no solamente se distingue por su diversidad sino también por su alto índice de endemismos de especies que solamente se encuentran dentro de los límites geográficos del país.

Los desiertos albergan, entre otras plantas, la mayor variedad de cactáceas del planeta, muchas de las cuales son endémicas y se encuentran severamente amenazadas.

Los ecosistemas marinos, como el Golfo de California y los arrecifes coralinos de la costa de Yucatán y Quintana Roo, contribuyen también a la gran diversidad biológica de México.

Conservar las áreas críticas de bosque tropical húmedo es de vital importancia, pero es urgente comenzar a prestar más atención a otros componentes de la biodiversidad, ya que México no sólo cuenta con una

amplia variedad de ecosistemas, sino también de especies animales y de variabilidad genética en el nivel vegetal.

En suma, es de resaltar la gran riqueza de la vegetación tropical, conviene no perder de vista que en el caso de los ecosistemas de matorrales-pastizales, así como de los bosques de coníferas albergan un total de 35 especies, probablemente el número más alto que el de ninguna otra región del planeta, y sin duda son estos ecosistemas de México, el centro de origen y distribución de muchas de las especies de este grupo que hoy existen en la tierra.

Es evidente que la biodiversidad de México señala a éste territorio como una área de prioridad planetaria. Es importante, al hablar de prioridades, mencionar la que se centra tanto en el origen como en la diversidad de especies de importancia agrícola, esas especies representan un valor económico inmediato para todos. Se deben concentrar esfuerzos para conservar la diversidad de estas especies, así como la de sus parientes silvestres, de esta manera asegurar el alimento para está y las futuras generaciones. México desempeña un papel clave en este aspecto de la conservación de la biodiversidad.

La conservación de la naturaleza tiene un amplio sentido, ya que se encuentra vinculada con la planificación y uso de los bienes naturales por el hombre; lo que implica la utilización de los recursos naturales. En este contexto, las áreas naturales protegidas son sólo parte del proceso de conservación, zonas que por sus características biológicas, históricas y sociales son establecidas legalmente para su protección y manejo.

En materia de conservación de la biodiversidad vale la pena destacar el caso de las áreas naturales protegidas, de las cuales, desde finales del siglo pasado a la actualidad se han decretado en un número mayor a 150. Sin embargo, muchas de ellas se han creado para manejarse forestal o hidrológicamente, en tanto otras han sido establecidas con el propósito principal de brindar la protección de la flora y fauna silvestre, y son estas últimas las que analizaremos en el presente trabajo.

Teóricamente, el mecanismo de conservación de la flora y fauna silvestre nacional sería a través de un sistema de áreas naturales protegidas

2.2 CONCEPTO DE AREA NATURAL PROTEGIDA.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 3 fracción II define a las Areas Naturales Protegidas como :
" Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección;"⁴⁴

El tratadista Raúl Brañez, define en su obra la figura de área natural protegida como: " Las áreas naturales protegidas (ANP) constituyen porciones de nuestro planeta, terrestres y acuáticas, en donde el ambiente

⁴⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. pág. 35.

original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección."⁴⁵

2.3. ANALISIS DE LA FIGURA DE AREA NATURAL PROTEGIDA. (ANP)

Retomando el concepto de área natural protegida que define la Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente en su artículo 3 fracción II y que a la letra dice :⁴⁶ " Areas Naturales Protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetos al régimen de protección."⁴⁶

Estableceremos tres criterios básicos para la clasificación de las áreas naturales protegidas, las cuales deben entenderse como: la superficie, la jurisdicción y las características naturales.

La superficie es un elemento muy importante en cuanto se refiere a la categoría que se le va a dar a una área natural protegida.

⁴⁵ Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. 1ª ed. México, 1994, pág 243.

⁴⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. pág.35.

La jurisdicción se determina en el momento en que la Ley antes citada, señala a las áreas naturales protegidas de interés de la federación y las de interés de los estados, de acuerdo a la ley en cita y a las leyes locales.

Para este análisis haré mención a la clasificación que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, hace de las áreas naturales protegidas, ya que, es tema del siguiente capítulo " Se consideran áreas naturales protegidas: I. Reservas de la biósfera; II. Reservas especiales de la biósfera ; III. Parques nacionales; IV. Monumentos naturales; V. Parques marinos nacionales; VI. Areas de protección de recursos naturales; VII. Areas de protección de flora y fauna; VIII. Parques urbanos y IX. Zonas sujetas a conservación ecológica."⁴⁷

De estas nueve categorías de áreas naturales protegidas que señala la Ley de referencia en su artículo 46, es importante destacar que las primeras siete se establecen de interés de la federación y las dos últimas de interés local o sea de las entidades federativas y sus municipios.

El criterio que se tomó en el artículo 46 de la LGEEPA, para definir la clasificación de las áreas naturales protegidas se enfocó principalmente en la superficie, sin tomar en cuenta la importancia de las características naturales; por ejemplo si un área natural protegida cuenta con una extensión de 8,500 hectáreas con iguales o mejores características naturales que una reserva de la biósfera por no contar con 10,000 hectáreas, deberá tener la categoría de reserva especial de la biósfera. Ahora bien ¿ qué es lo que debe determinar su clasificación: la extensión o el contenido ?, debe ser el contenido, ya que de

⁴⁷ Idem. pág 70.

sus características van a depender la capacidad de mantener el ambiente original y no tanto por la extensión de su superficie.

24 ANTECEDENTES Y EVOLUCION.

La gran riqueza de los recursos naturales de México, propicio que las culturas prehispánicas desarrollarán un gran conocimiento sobre las diversas especies vegetales y animales existentes en nuestro territorio. Con el gran conocimiento y experiencia adquirida por los pueblos Maya, Tolteca, Azteca y Olmeca entre otros, tuvieron una relación armoniosa entre el desarrollo humano y la naturaleza, esto los condujo a hacer de la conservación del entorno natural una parte integral de su convivencia diaria.

El respeto que tenían los antiguos pobladores por su entorno al diversificar el uso de los recursos naturales mediante sistemas de riego, chinampas, recolección de especies etc, les permitió una convivencia armónica con la naturaleza y la conservación de los ecosistemas. Del espíritu conservacionista de las civilizaciones prehispánicas, son testimonio los trabajos ordenados por Nezahualcóyotl, que mandó sembrar ahuehuetes en varios lugares como Chapultepec, Molino de Flores y el Contadero asimismo Móctezuma II, promovió la creación y funcionamiento de Parques Zoológicos y Jardines Botánicos.

Con la llegada de los españoles, se pone fin a una época de desarrollo cultural sustentado en una sabia relación con esa riqueza biológica, al comenzar un período de aprovechamiento irreflexivo de los recursos

para satisfacer las necesidades de la Corona. Desde entonces y durante diversas etapas de la historia y del desarrollo económico de México, sus recursos naturales se han visto diezmados por una forma inmoderada de apropiación, la cual responde a la adopción de modelos de desarrollo inadecuados para la alta biodiversidad del país.

No obstante, el espíritu conservacionista se manifiesta en 1876, con la expropiación por causa de utilidad pública de la zona de bosques de conífera del Desierto de los Leones, por el entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, con el fin de proteger el curso de manantiales que abastecían de agua potable a la Ciudad de México, y en 1917 fue declarado Parque Nacional por el Gobierno de Venustiano Carranza.

En 1898 por Decreto Presidencial de Porfirio Díaz, promulgado el 10 de mayo y publicado el 22 de junio del mismo año, quedó reservado como Bosque Nacional el terreno denominado Monte Vedado el Mineral del Chico, en el Chico, Estado de Hidalgo.

En febrero de 1909, el Ing. Miguel A. de Quevedo promueve los Parques Nacionales de México, en la Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de Recursos Naturales celebrada en Washington.

Sobre dicha convención el Ing. Quevedo comenta lo siguiente:

"Aproveché esta Convención para que se reconociera, en las resoluciones aprobadas, la expedición de Leyes Forestales tendientes a la conservación de los Recursos Naturales Biológicos que ordenadamente

explotados se renuevan por sí⁴⁸ ; fue tan útil esta resolución que, en diciembre de 1909, nuestras Cámaras Legislativas expidieron la Primera Ley Forestal que sólo pudo ser aplicada al Distrito Federal, ya que la Constitución de 1857 aún vigente en ese tiempo, no daba facultades al Gobierno Federal para intervenir en esa Conservación en los Estados. Quevedo continua :

"Debo recordar que en el período del Gobierno del Presidente Madero, 1910 al 12, encontré el decidido apoyo para la protección forestal de la Capital y la creación de sus Espacios Libres con Parques y Jardines, así como también para el desarrollo del Servicio Forestal por el Departamento de Bosques a mi cargo, al que el Secretario de Agricultura, Lic. Don Rafael L. Hernández le dio su autonomía para independizarlo del Servicio Agrícola que lo obstruía pero desgraciadamente fue tan corta la vida de ese gobierno, por el asesinato del gran Patricio Madero, que no se realizó tan provechosa medida y todo el bien deseado para la causa forestal."⁴⁹

Durante el Gobierno del Presidente Alvaro Obregón, en el año de 1923 se decreta la primera reserva forestal denominada el Gavilán en el Estado de Veracruz, y en 1926 se promulga la Primera Ley Forestal de orden Federal.

En el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en 1931 y 1932 se crearon las dos primeras zonas protectoras forestales. De 1933 a 1934 en el período gubernamental de Abelardo L. Rodríguez, se crearon cuatro zonas protectoras, y durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas fueron

⁴⁸ Vargas Marqués, Fernando. Parques Nacionales de México y Recursos Equivalentes. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México 1984. pág.44-45.

⁴⁹ Ibidem.

creadas 82 áreas de reserva divididas de la siguiente manera: 40 Parques Nacionales, 34 Zonas Protectoras Forestales y 8 Reservas Forestales.

Por lo que toca al Gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho, de 1941 a 1946, se crearon ocho Reservas, cinco Zonas Protectoras, dos Reservas Forestales y un Parque Nacional. Entre 1947 y 1952, el Gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdés, crea nueve reservas de las cuales tres son Reservas Forestales, tres Zonas Protectoras y tres Parques Nacionales y también fue cuando se creó el mayor número de vedas. Durante el Gobierno del Sr. Adolfo Ruíz Cortines 1953-1958 no creó ninguna reserva. En los años de 1959 a 1964, el Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos se crearon tres Parques Nacionales y tres Refugios de Fauna Silvestre, dando un total de seis áreas.

Durante el Gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz 1965-1970, tampoco creó ninguna reserva. De 1971 a 1976, el Gobierno de Luis Echeverría Alvarez, fundó seis áreas: cinco Refugios de Fauna Acuática y un Refugio de Fauna Terrestre.

En el Gobierno del Lic. José López Portillo de 1976 a 1982, se crearon 24 áreas, de la siguiente manera: cinco Zonas Protectoras y Refugio de Fauna Silvestre, tres Zonas Protectoras y Reservas de la Biósfera, cuatro Refugios de Fauna Silvestre, dos Refugios de Fauna Acuática, ocho Parques Nacionales y tres Zonas Protectoras Forestales.

El Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, se crearon nueve áreas : dos Parques Nacionales y siete Areas Naturales Protegidas. Así mismo en el último año de su gobierno se crea la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Durante el Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, se decretaron veintidós Areas Naturales Protegidas de la siguiente manera: diez Reservas de la Biósfera, seis Areas de Protección de Flora y Fauna, dos Parques Marinos, tres Monumentos Naturales.

Durante el poco tiempo que lleva el actual Gobierno del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León se han decretado cinco Areas Naturales Protegidas de la siguiente manera: dos Reservas de la Biósfera; dos Areas de Protección de Flora y Fauna y un Parque Marino Nacional.

"En lo que se refiere al número de ANP con las que se cuenta actualmente, en el periodo de 1928 a 1987 se tenían 62, cubriendo una superficie de 2 233, 364 ha, para 1994 aumentó a 82 con una superficie terrestre y marina de 9 727, 724 ha."⁵⁰

Se calcula que a la fecha, México cuenta con 89 áreas decretadas que conforman el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP).

En este sistema se registra una superficie aproximada bajo protección de unas 10 706, 069 hectáreas. Estos datos por si mismos apuntan al hecho de que el potencial biológico del país oficialmente protegido es realmente pobre.

Actualmente el SINAP, se encuentra bajo la normatividad del Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); cabe señalar

⁵⁰ Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994. SEDESOL-INE, México. 1994. pág.98

que algunas de estas áreas están bajo la administración de organismos educativos o de investigación.

Sin embargo muchas de las áreas protegidas del SINAP presentan perturbaciones de grado diverso, y en muchos casos es posible que el área sea un poco menor a la que se cita oficialmente ya que existen varios decretos para una misma área. Cabe mencionar que la biodiversidad de México no esta bien representada en este sistema, ya que faltarían biomas tan importantes como el bosque tropical seco de las costas del océano pacífico.

"La ubicación y establecimiento de las áreas protegidas presupone una selección estratégica con base en criterios biológicos y ecológicos tales como; protección de ecosistemas frágiles, altamente representativos, poco perturbados por actividades humanas, ser zonas con gran diversidad biológica y/o tener un alto grado de endemismos. Sin embargo , en la realidad, estos parámetros rara vez son directrices, como se asume teóricamente, pues generalmente quedan subordinados a intereses políticos y socioeconómicos;"⁵¹

Estas unidades de conservación están agrupadas en nueve categorías de acuerdo a la Ley vigente en la materia; mismas que analizaremos en el capítulo siguiente.

⁵¹ Hernández Huerta Arturo. Acta Zoológica Mexicana.No.54 Instituto de Ecología, A.C. Xalapa. Ver. México 1992.pág 3-4.

CAPITULO TERCERO

INSTITUCIONES JURIDICAS ENTORNO A LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

3. CATEGORIAS, DECLARATORIAS Y ORDENAMIENTO DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

3.1. TIPOS Y CARACTERES DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Entre los tipos y características de las áreas naturales protegidas, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 46 señala "se consideran áreas naturales protegidas:

- I. Reserva de la biósfera;
- II. Reservas especiales de la biósfera;
- III. Parques nacionales;
- IV. Monumentos naturales;
- V. Parques marinos nacionales;
- VI. Areas de protección de recursos naturales;
- VII. Areas de protección de flora y fauna;
- VIII. Parques urbanos
- IX. Zonas sujetas a conservación ecológica."⁵²

⁵² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, del 28 de Enero de 1988.

I. Reserva de la biosfera; El artículo 48, señala: " Las reservas de la biósfera se constituirán en áreas representativas biogeográficas relevantes, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre, y al menos, una zona no alterada, en que habiten especies consideradas endémicas, amenazadas, o en peligro de extinción, y cuya superficie sea mayor a 10,000 hectáreas..."⁵³

Este tipo de Area Natural Protegida es la más importante, ya que determina el grado más alto de limitaciones a las actividades del hombre ya que estos ecosistemas no han sido modificados de forma considerable y por lo menos un sistema ecológico denominado zona núcleo no ha sufrido alteración alguna ya que es el lugar donde habitan especies vegetales y animales endémicas, amenazadas o en peligro de extinción. En la zona núcleo sólo se permiten actividades de investigación y preservación. Así mismo cuenta con zonas circundantes, llamadas zonas de amortiguamiento donde únicamente se autorizan actividades de conservación, investigación, turismo y aprovechamiento de recursos para las comunidades que habiten el espacio antes de la declaratoria.

II. Reservas especiales de la biósfera; El artículo 49 establece: "las reservas especiales de la biósfera se constituirán del mismo modo que las de la biósfera en áreas representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre, en que habiten especies que se consideren endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, pero que por su dimensión menor en relación con dichas reservas de la

⁵³ *Ibidem.*

biósfera, sea en superficie o en diversidad de especies, no corresponda conceptualizarlas dentro de este tipo." ⁵⁴

Esta reserva especial de la biósfera, es la segunda categoría mas importante, cuenta con una extensión menor a las 10,000 hectáreas y contiene menos sistemas ecológicos que una reserva de la biósfera. Este tipo de reserva también incluye por lo menos un ecosistema que no haya sido afectado de modo significativo por el hombre y una o mas especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; así mismo cuenta con la existencia de una zona núcleo y otra de amortiguamiento.

III. Parques nacionales; El artículo 50 señala: " Los parques nacionales se constituirán conforme a esta Ley y a la Ley Forestal, en terrenos forestales; tratándose de representaciones biogeográficas a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo o de recreo, su valor histórico por la existencia de flora y fauna de importancia nacional, por su actitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones de interés general análogas." ⁵⁵

Los parques nacionales son aquellas áreas naturales que cuentan con uno o más ecosistemas sobresalientes por su belleza escénica, por su valor histórico, científico o estético, por la existencia de animales y vegetales de importancia nacional y por las posibilidades de desarrollo de turismo ecológico.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

IV. Monumentos naturales; El artículo 51 precisa: "los monumentos naturales se establecerán conforme a la Ley y a la Ley Forestal en áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo." ⁵⁶

Los monumentos naturales son áreas que contienen uno o varios elementos naturales de carácter único para la ciencia y de gran valor estético. Las zonas incluidas dentro de esta clasificación se prohíbe alterar el lugar, asimismo, las visitas educativas y turísticas tienen un carácter restringido con la finalidad de conservación de la zona.

V. Parques marinos nacionales; El artículo 52 señala: "los parques marinos nacionales se establecerán en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional, y podrán comprender las playas y la zona federal marítimo-terrestre contigua.

En estas áreas sólo se permitirán actividades relacionadas con la preservación de los ecosistemas acuáticos y sus elementos, las de investigación, recreación y educación ecológicas, así como los aprovechamientos de recursos naturales que hayan sido autorizados, de conformidad con lo que disponen esta Ley, la Ley Federal de Pesca, la Ley

⁵⁶ *Ibíd.*

Federal del Mar, las demás leyes aplicables y sus reglamentos, así como las normas del derecho internacional." ⁵⁷

En esta categoría sólo se autorizan actividades de conservación, investigación y educación ambiental, orientadas a racionalizar el uso de los recursos. Estas actividades se llevan a cabo bajo normas específicas de protección ecológica que permiten la preservación de los sistemas ecológicos acuáticos.

VI. Areas de protección de recursos naturales; El artículo 53 señala: " las áreas de protección de los recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y restauración de zonas forestales y a la conservación de suelos y aguas. Se considera dentro de esta categoría de manejo las siguientes áreas:

I. Reservas forestales;

II. Reservas forestales nacionales;

III. Zonas protectoras forestales;

IV. Zonas de restauración y propagación forestal;

V. Zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general, fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones"⁵⁸

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

VII.Áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas; artículo 54 . "Las áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes de Caza y Federal de Pesca y de las demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas."⁵⁹

En estas áreas existen hábitats considerados fundamentales para la existencia y el desarrollo de ciertas especies. A fin de proteger los procesos productivos de animales y vegetales en estas zonas, sólo se permiten actividades relacionadas con la conservación, repoblación, propagación, aclimatación y alimentación de las especies del lugar.

VIII.Parques urbanos; Artículo 55. " Son aquellas áreas, de uso público, constituidas por las entidades federativas y los municipios en los centros de población para obtener y preservar el equilibrio en los ecosistemas urbanos industriales, entre las construcciones, equipamientos e instalaciones respectivos y los elementos de la naturaleza, de manera que se proteja un ambiente sano, el esparcimiento de la población y valores artísticos, históricos y de belleza natural que se signifiquen en la localidad." ⁶⁰

IX.Zonas sujetas a conservación ecológica; Artículo 56." Son aquellas constituidas por las entidades federativas y los municipios en zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que existan uno o

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Ibídem.

más ecosistemas en buen estado de conservación, destinadas a preservar los elementos naturales indispensables al equilibrio ecológico y al bienestar general." ⁶¹

3.2. DECLARATORIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO, CONSERVACION, ADMINISTRACION, DESARROLLO Y VIGILANCIA DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

El artículo 32 Bis fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada el 28 de diciembre de 1994) establece que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP): " Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares." ⁶²

Esta atribución, se ejerce a través del Instituto Nacional de Ecología, al que le corresponde formular dichas propuestas por conducto de su Secretario.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) " El Instituto Nacional de Ecología, como órgano

⁶¹ Idem.

⁶² DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994 pág. 3-4.

desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, tendrá las siguientes atribuciones:

"Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario, el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y proponer la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;"⁶³

Cabe señalar, que con la creación y reestructuración de algunas Secretarías de Estado, no cuentan a la fecha con su Reglamento Interior respectivo, como es el caso de la SEMARNAP por lo que deberá regirse por las disposiciones legales anteriores, de acuerdo a los artículos cuarto y octavo Transitorios del DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Las áreas naturales protegidas de la Federación, se establecen mediante **declaratorias** que expide el Ejecutivo Federal, con la participación de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivos.

Corresponde a la SEMARNAP proponer la expedición de "declaratorias" a menos que otras leyes le atribuyan esa facultad a una dependencia diversa, en su caso, le tocará sólo promover ante la

⁶³ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 04 de junio de 1992, pág. 70.

dependencia que sea competente, la formulación de la respectiva propuesta.

Las declaratorias deben expedirse sobre la base de estudios previos, en los que pueden participar las entidades federativas y los municipios en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural protegida de que se trate.

El contenido de las declaratorias se encuentra regulado por el artículo 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se previene que sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes, tales declaratorias, deben contener los siguientes elementos:

" I. La delimitación precisa del área señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

IV. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las prevenciones de las leyes de expropiación y federal de reforma agraria (Ahora Ley Agraria);y

V. Los lineamientos para la elaboración del programa de manejo.⁶⁴

Una vez expedida la declaratoria, ésta debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificarse previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conociere sus domicilios o, en caso contrario, mediante una segunda publicación de la misma declaratoria, que surtirá efectos de notificación. Asimismo, la declaratoria deberá inscribirse en los registros públicos de la propiedad a que corresponda. Esto es lo que dispone el artículo 61 de la Ley en cita.

Es importante señalar que en las declaratorias para el establecimiento de Reservas de la biósfera y Reservas especiales, el órgano administrativo encargado de coordinar los estudios previos era la SEDESOL; facultad conferida a la ahora SEMARNAP que determinará en las declaratorias la forma en que debán realizarse las acciones de conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las mismas; asimismo, propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados y convenios de concertación con los sectores social y privado.

Las medidas para la protección de las áreas de reserva de la biósfera y especiales de la biósfera serán las que establezcan las diversas leyes en la materias, las cuales podrán dictar medidas de restricción o prohibición de aquellas actividades que puedan alterar los ecosistemas, así como imponer modalidades a la propiedad privada y regular el

⁶⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, del 28 de Enero de 1988.

aprovechamiento de los elementos susceptibles, quedando comprendidas en dichas medidas, las vedas temporales, indefinidas, totales o parciales, lo cual se ratifica en el artículo 69 de la ley en cita.

El artículo 70, encuadra la prioridad proteccionista cuando de manera precisa señala que en las zonas núcleo de las reservas de la biósfera y especiales de la biósfera, está expresamente prohibido vertir contaminantes en el suelo, subsuelo o cualquier otra clase de depósitos de agua, así como desarrollar cualquier actividad contaminante; asimismo interrumpir o desviar los flujos hidráulicos, y de la misma manera, realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora silvestre y finalmente, realizar acciones que contravengan a lo dispuesto por la declaratoria.

En atención a los programas de manejo, el artículo 65 de la Ley en cita señala como responsable de su elaboración a la, o las dependencias del Ejecutivo Federal que hayan formulado la propuesta del establecimiento de un área natural protegida de interés de la federación, en el plazo que señale la declaratoria.

Los programas de manejo debén comprender los siguientes puntos:

- I. "La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de las reserva, en el contexto nacional, regional y local;
- II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas

acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;

III. Los objetivos específicos de la reserva; y

IV. Las normas técnicas aplicables, cuando corresponda, para el aprovechamiento de la flora y de la fauna, las cortas sanitarias, de cultivo y domésticas, así como aquellas destinadas a evitar la contaminación de suelo y de las aguas."⁶⁵

En el caso de los parques marinos nacionales, éstos se establecerán mediante la declaratoria del Ejecutivo Federal, tomando como base las propuestas, emitidas en forma coordinada con otras Secretarías; estas llevarán a cabo los estudios que den base a la expedición de la declaratoria .

Las declaratorias para el establecimiento de los parques marinos nacionales deben contener: la delimitación precisa del área sujeta a protección, así como la descripción de las actividades que podrán desarrollarse en el área, previo dictamen de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, podrá regularse el tránsito de embarcaciones por la zona, la utilización de instalaciones artificiales y plataformas y estructuras con fines pesqueros, la exploración y explotación de los recursos naturales del fondo marino y su subsuelo, asimismo las modalidades y limitaciones a que se sujetará dentro del área el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, para finalizar con los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área.

⁶⁵ *Ibidem.*

En los casos de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas previstas en las fracciones III, IV, VI y VII del artículo 46 de la Ley en cita , se expedirán por el Ejecutivo Federal, conforme a lo que dispongan las Leyes en la materia.

3.3. SISTEMA NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDA (SINAP)

La conservación y protección de los recursos naturales constituyen una prioridad en la política ambiental de México, una de las principales estrategias para dar respuesta a ésta ha sido la creación de las áreas naturales protegidas, para lo cual se impulsó la consolidación del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP) que tiene su sustento legal en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente promulgada en 1988.

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se crea oficialmente el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP) el cual se encuentra comprendido en su capítulo II, artículo 76: " Las áreas naturales protegidas que sean consideradas como de interés de la Federación, constituyen en su conjunto el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas." ⁶⁶

En la actualidad, el SINAP forma parte de la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales del Instituto

⁶⁶ *Ibidem.*

Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la actual Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), lo anterior en base al artículo 13 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1992.

Para los efectos de la operación del Sistema, el artículo 77 de la Ley en cita señala "La Secretaría llevará el registro de las áreas integrantes del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, en el que se consigne los datos de su inscripción en los registros públicos de la propiedad correspondientes." ⁶⁷

Para efectos jurídicos, se establece a la SEMARNAP como dependencia responsable de llevar a cabo el registro de las áreas naturales protegidas e inscribirlas en los respectivos registros públicos de la propiedad de las circunscripciones correspondientes, esto es con el fin de que el sistema jurídico de registro de las áreas naturales protegidas, obligue a los fedatarios públicos a observar en sus actuaciones, las limitaciones pertenecientes a estas zonas.

Los propósitos específicos de la creación del SINAP consisten en permitir un manejo homogéneo de las áreas naturales protegidas que resguarde de manera eficaz los ecosistemas y sus elementos. Dichas áreas pueden ser administradas por diversas dependencias federales.

⁶⁷ Idem.

A este respecto, el artículo 78 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala: "Con el propósito de preservar el patrimonio natural de la nación, y con arreglo a las bases de coordinación que al efecto se celebren en los términos del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias competentes de la administración pública federal incorporarán en las reglas de manejo de las áreas naturales protegidas cuya administración les competa, aquellas que determine la Secretaría para proveer eficazmente la protección de los ecosistemas y sus elementos. La propia Secretaría promoverá ante las autoridades locales la adopción por parte de éstas de las bases de manejo que regulan la conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales en el sistema nacional." ⁶⁸

En este artículo, se mencionan aspectos que encuadran en el principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales, cuando se indica que, con el propósito de preservar el patrimonio natural de la nación y de acuerdo a las bases de coordinación establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorporan las reglas de manejo de cada responsable convocando a los niveles locales a incorporarse al conjunto, con la posibilidad de celebrar convenios de concertación con grupos sociales y particulares interesados en facilitar el logro de los fines para los que se hubieran establecido las áreas naturales del sistema nacional.

El SINAP, agrupa a todas las áreas naturales protegidas de interés de la federación que protegen ecosistemas con alto grado de conservación. Entre sus objetivos principales destacan los siguientes:

⁶⁸ *Ibidem*.

- I. "Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas de los ecosistemas más frágiles.
- II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, en particular las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción
- III. Asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas.
- IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas.
- V. Generar conocimiento y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales.
- VI. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales."⁶⁹

Las Areas Naturales Protegidas se han visto fuertemente afectas durante el presente siglo a consecuencia del crecimiento demográfico y del uso de tecnologías poco compatibles con la conservación de la biodiversidad, enfrentando en todas las regiones ecológicas los siguientes problemas:

- "Insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros para la operación de la totalidad de las áreas que constituyen el sistema.

⁶⁹ Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1993 - 1994, SEDESOL - INE, México, 1994. Pág. 97

- En muchas áreas no se han establecido decretos de expropiación. Por esta razón los propietarios y poseedores de los predios continúan haciendo uso de los recursos a través de actividades no planificadas o autorizadas, principalmente de tipo agropecuario y forestal. Como consecuencia colateral, se presentan incendios y proliferación de plagas y enfermedades, con el consiguiente deterioro de los ecosistemas originales.
- En las zonas de carácter urbano, se presentan constantes invasiones por asentamientos humanos irregulares, con la aparición, entre otros problemas, de contaminación de suelo y agua.
- La tala clandestina en algunas áreas protegidas y sus zonas de influencia ha ocasionado problemas de erosión y pérdida de hábitat para la fauna silvestre.
- No se cuenta con los suficientes programas de investigación que proporcionen el conocimiento pleno de los recursos de las áreas protegidas y las técnicas adecuadas, tanto para el manejo racional y sostenido de los recursos, como para la solución de problemas sociales ligados a éstos.⁷⁰
- "Se aplican políticas heterogéneas e inconsistentes

⁷⁰ Instituto Nacional de Ecología/ SEMARNAP (1995) BoletINE nueva época No. 3 Febrero. pág. 8.

- **Faltan estudios y proyectos previos al establecimiento de las áreas, así como programas para su manejo y desarrollo.**
- **Existe falta de legitimación a favor de la federación de las áreas decretadas; 80% de la tierra no es propiedad nacional.**
- **Hay un déficit crítico de recursos humanos capacitados.**
- **Falta sensibilización, concientización y participación ciudadana en la conservación y desarrollo de las áreas.**
- **Se evidencia falta de infraestructura, equipamiento y servicios en las áreas.**
- **Se carece de un sistema de vigilancia adecuado.”⁷¹**

Ante esta problemática y con el propósito de cumplir con los objetivos fundamentales del SINAP, el gobierno mexicano ha emprendido acciones para la protección y conservación de la biodiversidad como son:

- **“Integrar, en la medida de lo posible, las áreas protegidas a la vida cultural y económica de las comunidades locales y de la sociedad mexicana, con la concurrencia de los tres niveles de gobierno, de la comunidad científica y de los grupos sociales organizados.**

⁷¹ SEDESOL - UNESCO, Instituto Nacional de Ecología, Hacia una Estrategia Nacional y Plan de Acción de Educación Ambiental, la De. México, 1993, pág. 86.

- Crear los mecanismos de financiamiento total o parcial de largo plazo, necesarios para sostener el manejo de estas áreas e integrarlas al desarrollo de la región en la que están inmersas.
- Las acciones básicas, según se identifican en los correspondientes programas de manejo, integran componentes de conservación, desarrollo social sostenible, investigación científica y monitoreo ambiental, marco legal y administración, que permiten la ejecución de un proyecto integrado orientado al autofinanciamiento a largo plazo y a la incorporación de las comunidades asentadas en cada una de ellas.
- Los programas de manejo de las áreas seleccionadas proporcionan las bases normativas y criterios para que las inversiones que se realicen en ellas redunden en la conservación, protección y desarrollo de sus recursos naturales.⁷²

Además de los proyectos mencionados, es importante señalar que la federación esta llevando a cabo diversas acciones en materia de coordinación y concertación con los sectores públicos, social y privado para apoyar la administración y manejo de las áreas protegidas.

Estas acciones se han realizado con la participación de todas las instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales (ONGs), involucradas e interesadas en el manejo de áreas protegidas, éstas, han

⁷² Instituto Nacional de Ecología/SEMARNAP (1995) BoletINE nueva época No. 3 Febrero. pág. 8.

desarrollado un importante papel directo y activo para el desarrollo de las áreas naturales protegidas de México.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional, y los instrumentos económicos de valoración de externalidades, son herramientas dominantes en las propuestas para la solución de la compleja problemática de las áreas naturales protegidas.

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

4. ANALISIS DEL MARCO JURIDICO VIGENTE.

Para el análisis del presente capítulo, me referiré únicamente a señalar los diversos ordenamientos legales concernientes a las Areas Naturales Protegidas.

4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Estado la tutela sobre los recursos naturales, al considerar los suelos, las aguas, la flora, la fauna y los recursos minerales propiedad de la Nación. En ella, se establecen las bases jurídicas de la legislación ambiental.

Con el Decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para disponer entre otras cosas que, bajo criterios de equidad social y productividad se apoyaría e impulsaría a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Sin embargo, conforme a la evolución y crecimiento del país, había que considerar también el aprovechamiento racional de los recursos naturales y asegurar el equilibrio de los ecosistemas, de ahí se vio la necesidad de reformar nuestra Carta Magna, a fin de abrir el cause a una nueva legislación sobre la materia , motivo por el cual, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar los artículos 27 y 73 de la Constitución , de tal manera que, entre las atribuciones que la Federación tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se incorpora la de dictar medidas necesarias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la facultad del citado Congreso para expedir Leyes Generales en materia ecológica.

El Decreto del 6 de enero de 1992 que reforma el artículo 27 Constitucional tiene como propósito establecer las bases, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional.

De igual forma, se adiciona al artículo 73 fracción XXIX, el inciso G, que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir las Leyes con el objeto de establecer la concurrencia que debe existir entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Municipios en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

4.2 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

El Título Segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y considerando lo establecido en la fracción V del artículo 115 Constitucional, señala que las áreas naturales protegidas del territorio nacional podrán ser materia de protección como reservas ecológicas. De esta manera, bajo el concepto reserva ecológica quedan comprendidas las áreas naturales protegidas objeto del presente Título, relacionadas expresamente en el artículo 46 , bajo nueve categorías diversas.

Es de mencionarse que las disposiciones contenidas en este Título, consideran los ordenamientos legales vigentes de la materia, sin alterar las previsiones que en los mismos se contemplan, como lo dispone el artículo primero de esta Ley, conservando la distribución de competencia existente en la materia entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal. El Título entonces debe entenderse en consonancia con las leyes vigentes que tienen objetos de regulación semejantes.

En el capítulo primero, dividido en dos secciones, se establecen los propósitos de las Áreas Naturales Protegidas y el principio de la participación de las comunidades en su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia.

En la sección II de este capítulo, se contienen las normas para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

Como garantía de seguridad jurídica, se precisan los elementos que deben contener las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas de interés federal. Asimismo, el artículo 47 dispone que el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas participarán sus habitantes, asegurando así que las comunidades rurales sean debidamente consideradas cuando se trate de dichas áreas.

Se prevé también la elaboración obligatoria de un programa de manejo del área de que se trate, a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de dichas áreas.

4.3. LEY FORESTAL.

ARTICULO 25.- "El Ejecutivo Federal, con base en los estudios que elaboren la Secretaría y la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión del Consejo, podrá establecer reservas y zonas forestales y parques nacionales, para asegurar la conservación y protección de los ecosistemas forestales.

Los decretos que establezcan las reservas y zonas forestales, así como los parques nacionales, precisarán los regímenes de manejo técnico de los

recursos naturales a que se sujetarán dichos terrenos y, en su caso, los programas de desarrollo integral que adoptará el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas. Previamente, se escuchará la opinión de los propietarios o poseedores de los terrenos de que se trate, así como de los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestales o reforestación." ⁷³

Este artículo señala que el Ejecutivo Federal, podrá establecer reservas forestales y parques nacionales previo estudio que le sea presentado por la Secretaría que elaboró la propuesta.

Estos decretos establecerán los regímenes de manejo de los recursos naturales a que se deberán sujetar los terrenos afectados, asimismo se establecerán los programas de desarrollo integral que adoptará el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas.

ARTICULO 26.- "Corresponde a la Secretaría administrar las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y los parques nacionales forestales cuya administración no corresponda a otra dependencia, atendiendo las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica expida la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría podrá celebrar acuerdos o convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que administren, total o parcialmente, las reservas o zonas forestales de propiedad nacional y los parques nacionales, así como los terrenos nacionales forestales cuya administración

⁷³ Ley Forestal, Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1992.

no corresponda a otra dependencia, que estén ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Asimismo, la Secretaría podrá acordar y convenir que la administración de las áreas naturales protegidas que se mencionan en este artículo se transfiera, en su totalidad o en parte, a personas físicas o morales que, bajo la supervisión de ésta, asuman la responsabilidad de su conservación, protección, fomento y vigilancia, para dedicarlas a fines de investigación, turísticos, recreativos o de otra índole, acordes con la conservación del área natural protegida de que se trate, tomando en cuenta, en lo conducente, los criterios establecidos en el Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Quien convenga con la Secretaría en los términos de este artículo, deberá atender las normas oficiales mexicanas que en materia de protección ecológica emita la Secretaría de Desarrollo Social.⁷⁴

Con las actuales reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las facultades conferidas en los artículos antes citados a la SARH y SEDESOL han pasado a ser parte de la nueva Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.(SEMARNAP)

Por lo que, el Ejecutivo Federal, con base en los estudios que elaboró la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (en lo que correspondía a la SARH), previa opinión del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, podría declarar las áreas naturales protegidas especificadas en la Ley Forestal para asegurar la conservación de los ecosistemas. Esta Secretaría administrará las reservas, zonas forestales y parques nacionales propiedad de la Nación, y podría convenir

⁷⁴ Idem.

con los gobiernos de los estados para que sean ellos quienes administren algunas dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales.

En el contenido del artículo 25 antes citado, encontramos uno de los aspectos más relevantes de la problemática actual de las áreas naturales protegidas; para explicarlo con claridad es necesario comparar el contenido del mismo, con lo mencionado en el artículo 47 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual dispone que en el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas participarán sus habitantes, asegurando así que las comunidades rurales sean debidamente consideradas cuando se trate de dichas áreas. A todas luces se denota el interés por considerar a la población afectada en el establecimiento del área en los procesos de declaración de la misma, más sin embargo no se prevé un mecanismo mediante el cual se realice una consulta previa de participación plural que incluya la totalidad de instancias de la sociedad involucrada, y que permita llegar a algún tipo de consenso, lo que ha traído como resultado que la mayoría de los decretos se lleven a cabo sin consentimiento u opinión de la población afectada.

En el artículo 25 de la Ley Forestal, se pretende enmendar esta importante laguna al menos para las categorías de áreas naturales protegidas que son materia de la Ley Forestal, señalando que en forma previa, se escuchará la opinión de los propietarios o poseedores de los terrenos de que se trate, así como de los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestales o reforestación, de lo cual podemos fácilmente deducir que únicamente se "escuchará" la opinión, volviéndose a cometer el error de no incluir un

instrumento jurídico que permita integrar formalmente las necesidades básicas de las poblaciones afectadas.

Para el caso de México en donde el 80 por ciento de los terrenos rurales pertenecen a ejidos y comunidades este aspecto es crucial, ya que en los ordenamientos correspondientes se imitan procedimientos para el establecimiento de áreas naturales protegidas que son aplicados en otros países, en donde los terrenos considerados para el establecimiento de áreas naturales son federales además de tener una densidad poblacional muy baja dentro de los mismos; tal es el caso de países como Canadá, Estados Unidos de Norte América y Chile.

4.4. LEY DE PESCA.

ARTICULO 1.-" La presente ley es de orden público, Reglamentaría del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

Tiene por objeto garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración." ⁷⁵

ARTICULO 3.- "La aplicación de la presente ley corresponde a la Secretaría de Pesca, sin perjuicio de las facultades atribuidas a otras dependencias de la Administración Pública Federal, las que deberán

⁷⁵ Ley de Pesca, Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 1992.

establecer la coordinación necesaria con esta Secretaría, la cual estará facultada para:

V. Dictar medidas tendientes a la protección de los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción y participar con las dependencias competentes, en la determinación de estas dos últimas;

VI. Fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca; regular la creación de áreas de refugio, para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, así como establecer las épocas y zonas de veda;" ⁷⁶

Esta ley se funda en el contenido del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo aplica en esta materia. Refrenda el principio de soberanía, con el propósito de que la pesca tenga un marco normativo que garantice una adecuada conservación de los recursos naturales y por lo tanto, fomente el aprovechamiento racional, responsable y equilibrado de los mismos. Asimismo establece severas sanciones para los infractores que atenten contra especies en veda permanente o bajo protección especial, por ser especies en peligro de extinción como es el caso de los mamíferos marinos o la tortuga marina.

Cabe señalar que con las actuales reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , desaparece la Secretaría de Pesca y sus atribuciones pasan a ser parte de la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca .

⁷⁶ Idem.

4.5. LEY DE CAZA.

ARTICULO 1.- "Esta ley tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento." ⁷⁷

ARTICULO 9.- "El Ejecutivo de la Unión, previo el estudio correspondiente establecerá las zonas de las reservas nacionales y determinará las vedas temporales o indefinidas para obtener la repoblación, propagación aclimatación o refugio de los animales silvestres y, principalmente de especies en peligro de extinción." ⁷⁸

ARTICULO 27.- "Se decreta una veda permanente en el territorio de los parques y reservas nacionales, campos de experimentación y viveros." ⁷⁹

ARTICULO 28.- "Los viveros, los campos de experimentación, las reservas y los parques nacionales, se consideran centro de propagación de nuevas especies y se utilizarán por las autoridades del ramo para fomentar la cría de toda clase de animales no predatorios." ⁸⁰

ARTICULO 30.- "Son delitos de caza

1. El ejercicio de la caza y de especies en veda permanente;" ⁸¹

⁷⁷ Ley de Caza, Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1952.

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Idem

⁸¹ Idem

Esta Ley tiene su fundamento Constitucional en el artículo 27 párrafo tercero, en la medida en que se ocupa de la conservación de un recurso natural susceptible de apropiación.

Asimismo tiene como objetivo fundamental la conservación y propagación de la fauna silvestre regulando su aprovechamiento; estableciendo zonas de reserva , vedas temporales o indefinidas con el fin de proteger a las especies que se encuentran en peligro de extinción y así mantener un equilibrio ecológico.

4.6. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

ARTICULO 1.- "Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;"⁸²

Este artículo tiene su fundamento Constitucional en el artículo 73 fracción XXIX inciso C, dónde establece que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre el gobierno federal , de los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos.

⁸² Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993

ARTICULO 4.- "En términos de lo dispuesto en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano."⁸³

ARTICULO 5.- "Se considera de utilidad pública:

VIII. La preservación del Equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población."⁸⁴

ARTICULO 30.- "La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas."⁸⁵

El contenido de este artículo, el cual pone especial énfasis en la no afectación de áreas naturales protegidas con el establecimiento de nuevos centros de población, pierde fuerza si consideramos que en casi la totalidad de las áreas naturales protegidas existen diversos y numerosos centros de población, así como diferentes grados de urbanización, proceso que en algunos casos han llegado a desaparecer casi por completo áreas naturales protegidas. Con fines de ejemplificar este hecho baste pensar en lo que anteriormente era el Parque Nacional Cerro de la Estrella en la Ciudad de México, el cual ha sido completamente urbanizado en las áreas

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

donde las condiciones del terreno han permitido este tipo de asentamientos irregulares.

4.7. LEY AGRARIA.

ARTICULO 1.- "La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República."⁸⁶

ARTICULO 2.- párrafo segundo..."El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta Ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables."⁸⁷

De esta manera la Ley Agraria condiciona el ejercicio de esos derechos a las disposiciones ambientales que se refieran, entre otras materias, a la protección de los suelos.

ARTICULO 5.- "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico,"⁸⁸

⁸⁶ Ley Agraria, Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1992.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

ARTICULO 59.- "Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales."⁸⁹

ARTICULO 88.- "Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva."⁹⁰

ARTICULO 93.- "Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo,"⁹¹

Hablando en términos de la aplicación de la las leyes, resulta importante cuestionarse por qué a pesar de existir un artículo en el cual se considera nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales, de hecho existen históricamente parcelamientos en este tipo de ecosistemas.

A pesar de que este artículo lleva implícita la protección de algunos de los ecosistemas más ricos en biodiversidad del país, no considera que en ellos ya existen poblaciones humanas asentadas en organizaciones básicamente comunales, en donde aún dentro de las mismas se realizan parcelamientos de los terrenos. Este cuestionamiento denota nuevamente que el diseño de la legislación en materia ambiental no siempre cumple la

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

finalidad para la que fue creada por no considerar prospectivamente su aplicación en una realidad de procesos políticos y sociales existentes.

4.8. LEY DE EXPROPIACION.

ARTICULO 1.- "Se consideran causas de utilidad pública:

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; "⁹²

4.9. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

ARTICULO 32 Bis.- "A la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁹² Ley de Expropiación, Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936, y la reforma última del 22 de diciembre de 1993.

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas , y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales; ”⁹³

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada por decreto el 28 de diciembre de 1994, para dar lugar a la creación de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Cabe mencionar que las importantes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no han sido debidamente apoyadas al no contar a la fecha con un marco normativo adecuado a las nuevas disposiciones.

4.10. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.

⁹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y la reforma última del 28 de diciembre de 1994.

ARTICULO 1.- "El presente ordenamiento es de observancia en todo el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que se refiere a la materia de impacto ambiental."⁹⁴

ARTICULO 16.- "En la evaluación de toda manifestación de impacto ambiental, se considerarán entre otros, los siguientes elementos;

II. Las declaratorias de áreas naturales protegidas;

III. Los criterios ecológicos para la protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas; para el aprovechamiento racional de los elementos naturales, y para la protección al ambiente;"⁹⁵

ARTICULO 17.- "En la evaluación de manifestaciones de impacto ambiental de obras o actividades que pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se considerará además de lo dispuesto en el artículo anterior, lo siguiente;

I. Lo que establezcan las disposiciones que regulen al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas;

II. Las normas generales de manejo para áreas naturales protegidas;

III. Lo establecido en el programa de manejo del área natural protegida correspondiente, y

IV. Las normas técnicas ecológicas específicas, del área considerada."⁹⁶

⁹⁴ Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1988.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Idem.

ARTICULO 18.- "En el caso de que las obras o actividades a que se refiere al artículo 5 del reglamento pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de interés de la Federación en los términos del artículo 46 de la ley, el instructivo que al efecto expida la Secretaría determinará los estudios ecológicos sobre el hábitat, la flora y la fauna silvestres y acuáticas y otros elementos del ecosistema, que deberán considerarse para la formulación de la manifestación de impacto ambiental."⁹⁷

ARTICULO 36.- "Deberán contar con autorización previa de la Secretaría en materia de impacto ambiental las personas, físicas o morales, que con fines de naturaleza económica pretendan realizar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales, o de repoblamiento, traslocación, recuperación, trasplante o siembra de especies de flora o fauna, silvestres o acuáticas, en áreas naturales protegidas de interés de la Federación comprendidas en las fracciones I a VII del artículo 46 de la ley, cuando conforme a las declaratorias respectivas corresponda a la Secretaría coordinar o llevar a cabo la conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas de que se trate."⁹⁸

4.11. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem.

ARTICULO 36.- "El Instituto Nacional de Ecología, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, tendrá las siguientes atribuciones:

VI. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca;

VIII. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario, el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;

IX. Administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias e integrar el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas;"⁹⁹

Actualmente la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca viene operando bajo diversas leyes y reglamentos, ya que a la fecha aun no cuenta con un reglamento interior propio, lo cual ha causado confusiones en el desarrollo de actividades asignadas y en el cumplimiento del marco jurídico.

⁹⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1992.

4.12. ACUERDO QUE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA Y DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

ARTICULO 13.- "Corresponden a la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, las siguientes atribuciones;

I.- Formular, proponer y evaluar las políticas, programas, normas, lineamientos y criterios para la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales;

II.- Efectuar los estudios previos e integrar la propuesta para la expedición de declaratorias de áreas naturales protegidas de interés de la Federación , y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración;

III.- Integrar las áreas naturales protegidas de interés de la Federación al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, registrarlas y tramitar la inscripción de las declaratorias respectivas, en los registros públicos que procedan;

IV.- Administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias;

V.- Realizar, en coordinación con las dependencias competentes, estudios básicos que permitan la formulación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Secretaría;

VI.- Formular lineamientos, criterios y normas para el ordenamiento ecológico en las áreas naturales protegidas y para el establecimiento de corredores biológicos;

VII.- Emitir dictámenes técnicos para la evaluación y resolución de las manifestaciones de impacto ambiental que deban presentarse conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en la realización de estudios y en el otorgamiento de permisos y autorizaciones que impliquen el uso o aprovechamiento de recursos en las áreas naturales protegidas;

VIII.- Promover la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, para la descentralización de la administración de las áreas naturales protegidas competencia de la Secretaría;

IX.- Asesorar técnicamente a los estados y municipios que lo soliciten, en la conservación ecológica de los recursos naturales y en el establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción local;

XII.- Promover, ante las dependencias competentes, la formulación de programas para salvaguardar la diversidad biológica y para mantener e incrementar los recursos genéticos de la flora y fauna silvestres y acuáticas;¹⁰⁰

¹⁰⁰ Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1992.

CONCLUSIONES

1. Los recursos naturales, son bienes económicos protegidos en las Constituciones de todos los países, ya que éstos generan el proceso económico y el grado de desarrollo de las Naciones que componen el Mundo.
2. Nuestro Derecho fundamenta sus principios en la defensa de los recursos naturales, en su explotación, exploración y aprovechamiento.
3. Los recursos naturales son todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material.
4. Los recursos naturales pueden ser un factor de carácter positivo o negativo en la evolución de un país.
5. Los recursos naturales se dividen en dos grandes categorías los renovables y los no renovables. Debe ponerse mas atención y cuidado en la economía al utilizar los segundos.

- 6. Para dar solución al problema de la tierra, el Congreso Constituyente de 1917, atribuyó a la Nación Mexicana la Propiedad Originaria.**

- 7. El artículo 27 de nuestra Carta Magna regula y reconoce tres clases de propiedad.**

- 8. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.**

- 9. Las modalidades a la propiedad es la facultad del Estado Mexicano, para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social.**

- 10. Las expropiaciones solo podrán realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.**

- 11. La biodiversidad de México es nuestro principal recurso natural, nuestro capital biológico en el banco del mundo, sobre todo porque su pérdida sería irreversible.**

12. La conservación de la naturaleza tiene un amplio sentido, ya que se encuentra vinculada con la planificación y uso de los bienes naturales por el hombre; en este contexto, las áreas naturales protegidas son parte importante en la conservación.

13. Las culturas prehispánicas como son la Maya, Azteca, Tolteca, etc. desarrollaron un gran conocimiento sobre las especies vegetales y animales lo que les trajo una relación de respeto hacia los recursos naturales y su entorno con la naturaleza.

14. Área Natural Protegida se define : como las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección.

15. Actualmente existen nueve clases de áreas naturales protegidas, con características en algunos casos similares y en otras distintas por el tipo de ecosistema que se pretende proteger.

16. Las Áreas Naturales Protegidas, se establecen mediante declaratorias que expide el Ejecutivo Federal.

17. La figura de áreas naturales protegidas que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son un buen intento de protección de los recursos naturales, sin embargo ante la falta de recursos de la federación para la protección, desarrollo y vigilancia de estas zonas han ocasionado graves problemas como son la tala clandestina, el tráfico de especies de flora y fauna así como la pérdida de su hábitat de estas especies.

18. La vigilancia en las áreas naturales protegidas es un instrumento que se encuentra comprendido en la Ley y que se encuentra regulado en los programas de manejo, acción que no opera en su totalidad actualmente.

19. La Declaratoria de estas áreas, ha sido motivo en gran parte de un sinnúmero de conflictos sociales, porque no es expropiación (en donde el particular sí puede reclamar una indemnización), y sí una imposición de modalidades a la propiedad con que se grava al particular, por no existir en algunos casos el Programa de Manejo.

20. En las Declaratorias se señala el plazo en que la Dependencia o Dependencias del Ejecutivo Federal según sea el caso, deben elaborar el Programa de Manejo. En la actualidad existen áreas naturales protegidas que no cuentan con el programa de referencia

21.El Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP), es un instrumento vital de protección y desarrollo de las zonas naturales que son patrimonio del país.

22.Es necesario que se lleven a cabo las reformas a los diversos ordenamientos legales en materia de medio ambiente, ya que las facultades que tenían en la materia la SEDESOL, SARH, SEPESCA, pasaron a ser facultades de la nueva Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. (SEMARNAP)

BIBLIOGRAFIA.

1. ACUERDO QUE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA Y DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE. Diario Oficial de la Federación del 17 de Julio de 1992.
2. BASSOLS Batalla, Angel. Recursos Naturales de México. Ed. Nuestro Tiempo.S.A. 21 ed.México 1991.
3. BRAÑES Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A de C.V. 1a. ed. México, 1994.
4. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Ed. Heleasta. 1954.
5. CAMARILLO R., José L. y Rivera A. Fermín.(compiladores) Areas Naturales Protegidas en México y Especies en Extinción. UNAM.1a ed México 1990.
6. CARMONA Lara, María del Carmen. Derecho Ecológico.Ed. Impresos Chávez. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1991.
7. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICANOS, Ed. Trillas, México 1994.

8. ENCICLOPEDIA OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Drskill S.A., 2a. ed, Argentina 1980.
9. FERNANDEZ DEL CASTILLO, German. La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho .2a ed. México 1987.
10. HALFFTER, Gonzalo. La Diversidad Biológica de Iberoamérica I, 1a ed. Instituto de Ecología A.C. Xalapa, Ver. México 1992.
11. HERNANDEZ Huerta, Arturo. Acta Zoologica Mexicana. No.54, Instituto de Ecología, A.C. Xalapa, Ver. México 1992.
12. INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA/SEMARNAP (1995) BoletINE nueva época No. 3
13. KAPLAN, Marcos. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, UNAM, Ed Porrúa 6a. ed. México 1993.
14. LEY AGRARIA. Diario Oficial de la Federación del 23 de Febrero de 1992.
15. LEY DE CAZA. Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1952.
16. LEY DE EXPROPIACIÓN. Diario Oficial de la Federación del 25 de Noviembre de 1936 y la reforma última del 22 de Diciembre de 1993.
17. LEY DE PESCA. Diario Oficial de la Federación del 25 de Junio de 1992.

18. LEY FORESTAL. Diario Oficial de la Federación del 22 de Diciembre de 1992.
19. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Diario Oficial de la Federación del 21 de Julio de 1993.
20. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE. Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1988.
21. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1976 y la reforma última del 28 de Diciembre de 1994.
22. MADRAZO, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, UNAM. México.
23. MARQUEZ González, José Antonio. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z. UNAM. Ed. Porrúa . 6a. ed. México 1993.
24. MARTINEZ Alier, Joan y Schlupmann, Klaus. La Ecología y la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. ed. México 1993.
25. MARX, Karl, El Capital. Obras Escogidas, Titulo II.
26. MUÑOZ Baret, Jorge. La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico Ecológica en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1a. ed México 1992.

27. NORIEGA Cantú, Alfonso. Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, UNAM, México 1988.
28. ORTEGA, Alfredo y Otros. La Reserva de la Biósfera, El Vizcaino en la Península de Baja California. Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur, A.C. 4a ed; México 1991.
29. PALACIOS Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México. Ed. Porrúa, S.A. México 1993.
30. RANGEL Couto, Hugo. Derecho Económico, Ed. Porrúa, México.
31. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL. Diario Oficial de la Federación del 07 de Junio de 1988.
32. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. Diario Oficial de la Federación del 04 de Junio de 1992.
33. SANCHEZ, Vicente y Guiza Beatriz. Glosario de Términos sobre Medio Ambiente. Colegio de México. México 1982.
34. SARUKHAN, José y Otros. México ante los retos de la Biodiversidad. Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. México 1992.

35. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. SEDESOL. Áreas Naturales Protegidas en México, 1ed. México 1993.
36. SEDESOL-INE. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 1993-1994, México 1994.
37. SEDESOL-UNESCO, Hacia una Estrategia Nacional y Plan de Acción de Educación Ambiental, Instituto Nacional de Ecología 1a. ed. México 1993.
38. SEDUE. Glosario de Términos.
39. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Económico. Ed. Porrúa S.A. 3a ed. México 1993.
40. VALADEZ, Diego. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Impresos Chavez, S.A de C.V. 3a. ed. México 1992.
41. VARGAS Marquez, Fernando. Parques Nacionales de México y Recursos Equivalentes. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México. 1984.
42. WIKER V. Jorge. Derecho Económico, Ed. Harla S.A. de C.V. 3a ed. México 1992.