

574



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

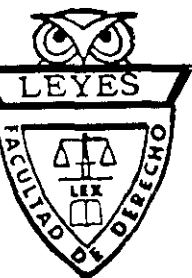
FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN JURIDICO DE LAS AREAS  
NATURALES PROTEGIDAS EN LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

ROBERTO DE LA MAZA HERNANDEZ



MEXICO, D F

2003

2001



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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 REPUBLICA FEDERAL DE MEXICO  
 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

**FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de mayo del 2001

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
 DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
 P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, DE LA MAZA HERNANDEZ ROBERTO, con número de cuenta 9654400-6, ha elaborado la tesis "EL REGIMEN JURIDICO DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", bajo la asesoría del Lic. Gustavo Carvajal Isunza la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Requero a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
 El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
 LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

## **DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS:**

El culminar mi carrera profesional es el resultado de un largo proceso, en el cual afortunadamente he contado con el apoyo constante de mi familia y amigos. Por lo tanto, dedico esta Tesis a todos ellos.

En primer término, a mis padres, Regina y Roberto, quienes a lo largo de mi vida se han esforzado por darme lo mejor, y a los cuales admiro mucho. Estoy orgulloso de ser su hijo.

A mis abuelos, Lamberto y Elisa, y Roberto y Esperanza, quienes me han sabido transmitir su experiencia y cariño.

A todos mis tíos y primos, pero especialmente a Javier, Mercedes, Fran y Meche, los cuales siempre han estado muy cerca de mí.

A Víctor, Juan Carlos, Ian, Cielito y Carlos, quienes me han dado toda su confianza y amistad a lo largo de estos años, y con los cuales he pasado momentos muy importantes de mi vida.

A Gustavo Carvajal Isunza, amigo, maestro y asesor para la elaboración de esta Tesis. Gracias por tu paciencia y dedicación.

A Jaime Cicourel Solano, no sólo por el tiempo en el que trabajamos juntos, sino además porque su mano revisora se ve en el texto de este trabajo de investigación.

A Julia Carabias, Rosaura Cadena, Martín Díaz (+), Raúl Brañes y todas las personas con quienes tuve la oportunidad de trabajar en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Les agradezco que me hayan permitido aprender de ustedes.

Finalmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México, casa del conocimiento y la diversidad social, y a todas las personas que día con día dedican su tiempo y esfuerzo a la formación de los profesionistas del futuro.

*"I love, indeed, to regard the dark valleys, and the gray rocks, and the waters that silently smile, and the forests that sigh in uneasy slumbers, and the proud watchful mountains that look down upon all, –I love to regard these as themselves but the colossal members of one vast animate and sentient whole –a whole whose form (that of the sphere) is the most perfect and most inclusive of all;..."*

Edgar Allan Poe, *The Island of the Fay*.

# ÍNDICE

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>I.- CONCEPTOS JURÍDICOS UTILIZADOS.</b>	<b>3</b>
1.- ADMINISTRACIÓN.	3
2.- AMBIENTE.	4
3.- APROVECHAMIENTO.	5
4.- APROVECHAMIENTO EXTRACTIVO.	6
5.- APROVECHAMIENTO NO EXTRACTIVO.	6
6.- ÁREA NATURAL PROTEGIDA.	7
7.- BIODIVERSIDAD.	8
8.- DESARROLLO SUSTENTABLE.	9
9.- ECOSISTEMA.	11
10.- ELEMENTO NATURAL.	12
11.- MANEJO.	12
12.- PRESERVACIÓN.	13
13.- PROGRAMA DE MANEJO.	13
14.- SERVICIOS AMBIENTALES.	14
15.- UNIDADES DE MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE VIDA SILVESTRE.	15
<b>II.- ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.</b>	<b>17</b>
1.- ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.	17
2.- ANTECEDENTES EN OTROS PAÍSES.	21
2.1 Antecedentes en los Estados Unidos de América.	21
2.2 Antecedentes en España.	23
3.- ANTECEDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	26
<b>III.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</b>	<b>39</b>
1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	39
1.1 Artículo 4º párrafo quinto.	39
1.2 Artículo 25 párrafos primero y sexto.	41
1.3 Artículo 27 párrafos primero, segundo y tercero.	42
1.4 Artículo 73 fracción XXIX G.	45
2.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	46
2.1 Distribución de Competencias y Coordinación.	47
2.2 Instrumentos de la Política Ambiental.	48
2.2.1 Planeación Ambiental.	48
2.2.2 Ordenamiento Ecológico del Territorio.	49
2.2.3 Instrumentos Económicos.	50

2.2.4	Evaluación del Impacto Ambiental.	51
2.3	Biodiversidad.	52
2.3.1	Áreas Naturales Protegidas.	52
2.3.1.1	Disposiciones generales.	53
2.3.1.2	Tipos y características de las áreas naturales protegidas.	54
2.3.1.3	Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	60
2.3.1.4	Declaratorias para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.	61
2.3.1.5	Programas de manejo.	66
2.3.1.6	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	69
2.4	Otras disposiciones de la LGEEPA relacionadas con áreas naturales protegidas.	70
3.-	REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	71
3.1	De la administración de las áreas naturales protegidas.	71
3.2	Del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	72
3.3	De los Consejos Asesores.	74
3.4	De los instrumentos de coordinación y concertación.	76
3.5	Del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	77
3.6	Del Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas	78
3.7	De los estudios previos justificativos.	80
3.8	De las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas.	81
3.9	De la modificación de las declaratorias de áreas naturales protegidas.	84
3.10	De las zonas de restauración en las áreas naturales protegidas.	85
3.11	De los programas de manejo.	86
3.12	De los usos y aprovechamientos permitidos y de las prohibiciones.	88
3.13	Del procedimiento para la obtención de las autorizaciones.	92
3.14	De los avisos para desarrollar actividades en las áreas naturales protegidas.	96
3.15	De las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre.	96
3.16	De los instrumentos económicos.	97
3.17	De las áreas naturales protegidas establecidas a propuesta de los particulares.	99
3.18	Del reconocimiento de áreas productivas dedicadas a una función de interés público.	101
3.19	De la inspección y vigilancia.	103
3.20	De las medidas de seguridad.	104
3.21	De las sanciones administrativas.	104
3.22	De la denuncia popular	105
3.23	Artículos transitorios.	105
4.-	REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.	106
5.-	LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.	108
6.-	LEY DE EXPROPIACIÓN.	110
7.-	LEY FORESTAL.	112
8.-	LEY DE PESCA.	114
9.-	LEY AGRARIA.	116
10.-	LEY DE AGUAS NACIONALES.	117
11.-	LEY FEDERAL DEL MAR.	118
12.-	LEY DE NAVEGACIÓN.	119
13.-	LEY FEDERAL DE DERECHOS.	120
14.-	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	122
15.-	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAP.	125

15.1 Instituto Nacional de Ecología.	126
15.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	126
15.3 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	127
16.- LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO.	129
<b>IV.- INSTRUMENTOS DE CONTROL PREVISTOS EN LA LGEEPA.</b>	<b>130</b>
1.- INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.	131
1.1 Inspección.	131
1.2 Vigilancia.	132
2.- MEDIDAS CORRECTIVAS O DE URGENTE APLICACIÓN.	135
3.- MEDIDAS DE SEGURIDAD.	136
4.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	137
5.- DELITOS AMBIENTALES.	140
6.- DENUNCIA POPULAR.	141
<b>V.- ZONIFICACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	<b>143</b>
1.- IMPOSICIÓN DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD.	144
2.- ZONIFICACIÓN.	150
3.- REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN LA LGEEPA.	151
4.- REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN EL REGLAMENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.	153
5.- CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.	155
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>161</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>167</b>
<b>GLOSARIO DE ABREVIATURAS</b>	<b>171</b>



## INTRODUCCIÓN:

México se encuentra catalogado como uno de los poseedores de la megadiversidad biológica en el mundo, ya que concentra grandes números de especies de flora y fauna silvestre. La situación geográfica de nuestro país, que lo ubica en el área de confluencia de las zonas neártica y neotropical, así como el complejo sistema orográfico, le permiten albergar una enorme variedad de ecosistemas, que van desde las selvas tropicales, bosques de niebla y manglares, hasta las selvas bajas caducifolias, páramos y desiertos. Esta diversidad comprende el patrimonio natural de la nación, por lo que es responsabilidad de todos -sociedad y gobierno- el preservarlo.

Sin embargo, esta riqueza natural se encuentra seriamente amenazada, como consecuencia de su inadecuado manejo y aprovechamiento, por la falta de planeación y por la visión inmediatista que únicamente reconoce el corto plazo como realidad; postura que compromete el mantenimiento de los procesos biológicos, agota los recursos naturales y suprime los servicios ambientales.

Existen en la actualidad diferentes mecanismos jurídicos que tienen como fin la preservación de los ecosistemas, pero entre éstos, las áreas naturales protegidas son consideradas como un instrumento fundamental para la protección de la biodiversidad y, la conservación y continuidad de las funciones ambientales vitales.

Estas áreas protegidas constituyen espacios del territorio nacional, en donde el ambiente original no ha sufrido alteraciones sustanciales, mismos que son destinados a la preservación de los ecosistemas, de sus recursos naturales y de los servicios ambientales que éstos generan, tales como la asimilación del bióxido de carbono, la protección y conservación de los suelos y la captación de aguas. Por estas razones, dichos espacios se sujetan a un régimen especial de preservación, a través del cual se prohíbe o limita la explotación de los elementos naturales, se establecen estrategias de manejo y se fomenta la realización de actividades destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestres.

Las áreas naturales protegidas no se establecen como “islas” de absoluta preservación sino que, a través de los esquemas productivos del desarrollo sustentable, se permite la realización de actividades que no comprometan la continuidad de los procesos biológicos y la integridad de los ecosistemas. Por otro lado, son concebidas como un modelo de planeación territorial del país, a través de mecanismos innovadores de zonificación, mediante los cuales se ordena la realización de actividades, junto con la preservación de los elementos naturales, procurando armonizar ambos objetivos. Asimismo, buscan reordenar el desarrollo regional de México, determinar alternativas sustentables de aprovechamiento e integrar a sus pobladores en la obtención de beneficios económicos, con el objeto de elevar su calidad de vida.

En la presente investigación, primeramente se expondrán los conceptos jurídicos más utilizados, con el objeto de establecer un marco conceptual básico, que le sirva de referencia al lector; se revisarán los antecedentes de las áreas naturales protegidas con la finalidad de entender la evolución de este instrumento de preservación del medio ambiente; se expondrá el régimen jurídico básico en torno a las mismas; se revisarán los mecanismos previstos en la ley, a través de los cuales la autoridad garantiza el cumplimiento de los objetivos de estas áreas, y finalmente se estudiarán los inconvenientes existentes en los ordenamientos jurídicos, principalmente en lo referente a la zonificación de las áreas protegidas.

De esta manera, se pretende aportar algunos elementos para mejorar la regulación de las áreas naturales protegidas y, por consiguiente, reforzar su régimen jurídico.

# I.- CONCEPTOS JURÍDICOS UTILIZADOS:

## SUMARIO

1. Administración.
2. Ambiente.
3. Aprovechamiento.
4. Aprovechamiento extractivo.
5. Aprovechamiento no extractivo.
6. Área natural protegida.
7. Biodiversidad.
8. Desarrollo sustentable.
9. Ecosistema.
10. Elemento natural.
11. Manejo.
12. Preservación.
13. Programa de manejo.
14. Servicios ambientales.
15. Unidades de manejo para la conservación de vida silvestre.

### 1. ADMINISTRACIÓN:

En relación al primer concepto que nos interesa, el Diccionario de la Lengua Española<sup>1</sup> establece que la administración constituye la acción y efecto de administrar. Asimismo, señala que la palabra administrar proviene del latín “*administrare*” y la define como:

- a) Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan;
- b) Dirigir una institución;
- c) Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes;
- d) Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad, o
- e) Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

El artículo 3º fracción I del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas (en adelante reglamento de áreas protegidas) dispone que la administración constituye “*la ejecución de actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de conservación y preservación de las áreas naturales protegidas, a través del manejo, gestión, uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta*”.

---

<sup>1</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 2000, Tomo I, p. 44.

Por otro lado, la doctrina concibe a la administración como el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo de los miembros de la organización y de usar todos los recursos disponibles de ésta misma, para alcanzar sus metas definidas<sup>2</sup>.

Considerando lo anterior, para efectos de la presente investigación, la administración de las áreas naturales protegidas consiste en el proceso de organización y dirección, encaminado a la realización de los objetivos que motivaron el establecimiento de dichas áreas.

## **2. AMBIENTE:**

El diccionario de anterior referencia<sup>3</sup> señala que la palabra ambiente proviene del latín "*ambiens*" y que significa rodear o cercar, y la define como el fluido que rodea a un cuerpo. Por ende el ambiente puede ser: el aire o la atmósfera, o las condiciones o circunstancias físicas, sociales o económicas de un lugar, una colectividad o una época.

Dentro del contexto legal, el artículo 1º fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) define al ambiente como "*el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados*".

La doctrina considera que el ambiente se compone del conjunto de elementos físicos, bióticos, económicos y sociales, así como por el sistema de interrelaciones que existen en el entorno de una zona o región determinada<sup>4</sup>.

Los elementos físicos se componen de todo aquello que se encuentra sin vida, pero que de manera directa o indirecta sirve de sustento y de desarrollo a la

---

<sup>2</sup> Vid., STONER A.F., James, *et al.*, *Administración*, México, Prentice-Hall, sexta edición, 1996, glosario.

<sup>3</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española*, *op. cit.*, Tomo I, p. 125.

<sup>4</sup> Vid., SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano*, México, CFE/UNAM, primera edición, 1997, p. 144.

misma. Dentro de este tipo de elementos, podemos mencionar al agua, clima, condiciones geológicas o suelos, entre otros.

Por su parte, los elementos bióticos son todos aquellos que tienen vida, es decir, la flora y fauna que interactúa directa o indirectamente con los elementos físicos<sup>5</sup>.

Asimismo, los elementos económicos son aquellos a través de los cuales el ser humano subsiste, es decir, consisten en actividades productivas tales como la agricultura, la ganadería, el comercio o la industria.

Por último, los elementos sociales constituyen las características particulares de la población en un lugar determinado, tales como la región, demografía, costumbres, composición étnica, escolaridad o historia.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, podemos concluir que el ambiente se encuentra constituido por la serie de elementos (naturales, geográficos, climáticos, sociales, económicos y culturales) que nos rodean, y que gracias a su interrelación se hace posible la vida misma.

### **3. APROVECHAMIENTO:**

Para el Diccionario de la Lengua Española<sup>6</sup> la palabra aprovechamiento constituye la acción y efecto de aprovechar. Asimismo, señala que la palabra aprovechar significa emplear útilmente alguna cosa, hacerla provechosa o sacarle el máximo rendimiento.

Asimismo, el artículo 3º, fracción II del reglamento de áreas protegidas define al aprovechamiento como *"la utilización de los recursos naturales de manera extractiva y no extractiva"*.

Por lo tanto, se realiza el aprovechamiento de una cosa cuando, a través del empleo de ésta, se obtiene un beneficio o provecho.

---

<sup>5</sup> La interrelación entre los elementos físicos y bióticos dan lugar al ecosistema, concepto que se encuentra definido, también, en el presente capítulo.

#### **4. APROVECHAMIENTO EXTRACTIVO:**

El adjetivo “extractivo” se deriva del verbo “extraer”, y el Diccionario de la Lengua Española<sup>6</sup> señala que dicho verbo proviene del latín “*extrahere*”, y lo define como la acción de sacar o poner una cosa fuera de donde estaba contenida.

El artículo 3º, fracción I de la Ley General de Vida Silvestre (en adelante LGVS) define al aprovechamiento extractivo como “*la utilización de ejemplares, partes o derivados de especies silvestres, mediante colecta, captura o caza*”.

Por lo que, podemos señalar que el aprovechamiento extractivo es el que implica el sacar los ejemplares, partes o derivados de especies silvestres del lugar donde se encontraban, con el objeto de obtener un beneficio.

#### **5. APROVECHAMIENTO NO EXTRACTIVO:**

En este caso el adjetivo “no extractivo” implica que no se sacan los objetos del lugar donde se encuentran.

El artículo 3º, fracción II de la LGVS define al aprovechamiento no extractivo como “*las actividades directamente relacionadas con la vida silvestre en su hábitat natural que no impliquen la remoción de ejemplares, partes o derivados, y que, de no ser adecuadamente reguladas, pudieran causar impactos significativos sobre eventos biológicos, poblaciones o hábitat de las especies silvestres*”.

De conformidad con la definición anterior, el aprovechamiento no extractivo es el que se lleva a cabo sin sacar los ejemplares, partes o derivados de especies silvestres del lugar donde se encontraban.

---

<sup>6</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, Tomo I, p. 174.

<sup>7</sup> *Ibidem.*, Tomo I, p. 939

## 6. ÁREA NATURAL PROTEGIDA:

Para dar el concepto del término de referencia será necesario definir sus componentes por separado.

El multicitado diccionario<sup>8</sup> señala que la palabra área proviene del latín “*area*”, y la define como el espacio de tierra comprendido entre ciertos límites.

Este mismo diccionario señala<sup>9</sup> que el adjetivo natural proviene del latín “*naturalis*” y significa que un objeto pertenece a la naturaleza. Asimismo, define a la palabra naturaleza como la esencia y propiedad característica de cada ser.

Finalmente establece<sup>10</sup> que la palabra “protegida” se deriva de “proteger”, la cual proviene del vocablo latino “*protegere*” y que significa amparar, favorecer o defender.

Por su parte, el artículo 3º, fracción II de la LGEEPA define a las áreas naturales protegidas como *“las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley”*.

Asimismo, y en plena congruencia con la definición antes señalada, el artículo 44 de la misma Ley establece que *“las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables”*.

Para Carlos Alcérreca, *“las áreas naturales protegidas (anp) constituyen porciones de nuestro planeta, terrestres o acuáticas, en donde el ambiente original no ha*

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, Tomo I, p. 184.

<sup>9</sup> *Ibidem*, Tomo II, p. 1428.

<sup>10</sup> *Ibidem*, Tomo II, p. 1681.

*sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección*<sup>11</sup>”.

Por otro lado, Brañes considera que un área protegida “*es un espacio físico-natural en el que el ambiente original no ha sido significativamente alterado por la actividad del ser humano o que requiere ser preservada o restaurada, por lo que queda sujeta al régimen previsto en las disposiciones de la LGEEPA relativas a las áreas naturales protegidas*”<sup>12</sup>.

Por último, en el contexto internacional, el Convenio de la Diversidad Biológica dispone en el artículo segundo que se entiende por área protegida “*un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación*”<sup>13</sup>.

## **7. BIODIVERSIDAD:**

El término “biodiversidad” no se encuentra definido en los principales diccionarios del idioma español, sin embargo es plenamente aceptado tanto por los textos científicos como por los de carácter público y legal, por lo que será utilizado en la presente investigación.

Sin embargo, para definirlo presentaremos el concepto de “diversidad biológica” que representa un sinónimo de biodiversidad.

En este sentido, el Diccionario de la Lengua Española<sup>14</sup> señala que la palabra diversidad proviene del latín “*diversitas*”, y lo define como variedad, desemejanza, diferencia, abundancia o concurso de varias cosas distintas.

Asimismo, este diccionario señala<sup>15</sup> que el adjetivo “biológica” significa que pertenece a la biología, y define a ésta como la ciencia encargada de estudiar todo lo relativo a los seres vivos.

---

<sup>11</sup> Vid., ALCÉRRECA, Carlos, *et al.*, *Fauna Silvestre y Áreas Naturales Protegidas*, Editorial Fundación Universo Veintiuno, primera edición, 1988, p. 69.

<sup>12</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000, p. 331.

<sup>13</sup> Artículo 2º del Convenio de la Diversidad Biológica, publicado el decreto promulgatorio del mismo en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 1993.

<sup>14</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española*, *op. cit.*, Tomo I, p. 766.



El artículo 3º, fracción IV de la LGEEPA define a la biodiversidad como *“la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”*.

Por otro lado, dentro de los programas sectoriales de la administración pública, para el sector “vida silvestre”, biodiversidad consiste en la riqueza total de manifestaciones de las formas de vida en la naturaleza. Esta incluye a los genes, organismos, poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas y los procesos ecológicos de los que son parte<sup>16</sup>. Para el sector “áreas naturales protegidas”, biodiversidad consiste en la variabilidad de la vida, incluidos los ecosistemas terrestres y acuáticos, los complejos ecológicos de que forman parte, la diversidad dentro de cada especie y entre las especies<sup>17</sup>.

De la lectura de los párrafos anteriores, podemos concluir que “biodiversidad” significa variedad de seres vivos.

## **8. DESARROLLO SUSTENTABLE:**

En este caso, también será necesario descomponer el término que nos ocupa, para efectos de definirlo.

Respecto al primero de los componentes, el Diccionario de la Lengua Española<sup>18</sup> señala que la palabra desarrollo es la acción y efecto de desarrollar, lo cual significa que una comunidad humana progresa o crece económica, social, cultural, o políticamente.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, Tomo I, p. 293.

<sup>16</sup> *Vid.*, SEMARNAP, “Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000”, México, 1997, p.17.

<sup>17</sup> *Vid.*, SEMARNAP, “Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000”, México, 1996, p. 21.

<sup>18</sup> *Vid.*, Diccionario de la Lengua Española, *op. cit.*, Tomo I, p. 694.

El mismo diccionario señala<sup>19</sup> que el adjetivo sustentable significa que se puede sustentar, y éste a su vez significa: proveer a uno de alimento necesario, o conservar una cosa en su ser o estado.

Dentro del contexto jurídico, el artículo 3º, fracción XI de la LGEEPA define al desarrollo sustentable como *“el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”*. Asimismo, el artículo 1º establece que esta ley tiene por objeto establecer las bases para el aprovechamiento sustentable, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas. En este sentido, el ordenamiento que nos ocupa, dispone que las áreas naturales protegidas tienen entre sus objetivos, el asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos<sup>20</sup>.

Por su parte, el libro *“El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano”* establece que el desarrollo sustentable, dentro de la ecología, tiene la connotación de preservación del status y de la función de los sistemas ecológicos. Asimismo, sostiene que para el campo de la economía, desarrollo sustentable implica mejorar o mantener las condiciones de vida de los hombres<sup>21</sup>.

Por otro lado, dentro del contexto internacional, el desarrollo sustentable es definido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la viabilidad de las generaciones futuras para poder satisfacer sus propias necesidades<sup>22</sup>.

Dentro de la administración de empresas, el desarrollo sustentable es concebido como una posición moderna ante problemas ambientales, que dice que las

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, Tomo II, p 1925.

<sup>20</sup> Artículo 45, fracción III de la LGEEPA

<sup>21</sup> *Vid.*, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano*, *op. cit.*, p. 143

<sup>22</sup> *Vid.*, STONER A.F., James, *et al.*, *Administración*, *op. cit.*, p.92.

organizaciones<sup>23</sup> deben tomar parte en actividades que se puedan sostener durante un plazo largo de tiempo o que se renueven en forma automática<sup>24</sup>.

Sobre la discusión que existe sobre si el adjetivo correcto es sustentable o sostenible, en la presente investigación utilizamos el primero puesto que es el que utiliza la legislación nacional. Sin embargo, Brañes en su obra utiliza la segunda, por observar que el uso de ésta se encuentra mas extendido en el ámbito internacional<sup>25</sup>, aunque considera que ambas voces en la lengua española son prácticamente iguales.

De lo anterior, podemos concluir que desarrollo sustentable significa crecer económica, social, cultural y políticamente, conservando el ambiente en su estado natural y, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

## 9. ECOSISTEMA:

Por lo que respecta a éste término, el diccionario de referencia<sup>26</sup> señala que la palabra ecosistema significa comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente.

En el ámbito legal, el artículo 3º, fracción XIII de la LGEEPA define a los ecosistemas como la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;

Otra definición la encontramos en los trabajos de Maass y Martínez-Yrizar, los cuales consideran a los ecosistemas como sistemas naturales, en donde los componentes o elementos que lo conforman, son tanto de origen biótico (los elementos bióticos incluyen a todos los seres vivos) como abiótico o físico (los elementos abióticos incluyen elementos como el agua, el suelo, o la atmósfera)<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Por organización se entiende que se trata de dos o más personas que trabajan juntas, de manera estructurada, para alcanzar una meta concreta o un conjunto de metas.

<sup>24</sup> Vid., STONER A.F., James, *et al.*, *Administración*, *op. cit.*, glosario.

<sup>25</sup> Vid., BRAÑES, Raul, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, *op. cit.*, p. 112, nota al pie 9.

<sup>26</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española*, *op. cit.*, Tomo 1, p. 787.

<sup>27</sup> Vid., MAASS, José Manuel y MARTÍNEZ-YRIZAR, Angelina, "Los ecosistemas: origen e importancia del concepto", en *Revista del Centro de Ecología*, UNAM, 1990, p. 25.

Por lo tanto, la suma de elementos físicos y bióticos (seres vivos) dan lugar a los ecosistemas.

## **10. ELEMENTO NATURAL:**

El Diccionario de la Lengua Española<sup>28</sup> señala que la palabra elemento proviene del latín “*elementum*”, y que significa: fundamento, móvil o parte integrante de una cosa; en una estructura formada por diferentes piezas, cada una de éstas;

Por su parte, el artículo 3º, fracción XV de la LGEEPA lo define como “*los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre*”.

Como ya quedó previamente establecido que el adjetivo natural proviene del latín “*naturalis*” y significa que un objeto pertenece a la naturaleza, podemos concluir que el término “elemento natural” significa parte integrante de la naturaleza.

## **11. MANEJO:**

El Diccionario de la Lengua Española<sup>29</sup> señala que la palabra manejo proviene de manejar, la cual significa gobernar o dirigir.

El artículo 3º, fracción IX del reglamento de áreas protegidas define al manejo como “*el conjunto de políticas, estrategias, programas y regulaciones establecidas con el fin de determinar las actividades y acciones de conservación, protección, aprovechamiento sustentable, investigación, producción de bienes y servicios, restauración, capacitación, educación, recreación y demás actividades relacionadas con el desarrollo sustentable en las áreas naturales protegidas*”.

Dentro del Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000, el manejo consiste en el conjunto de decisiones y estrategias tendientes a combinar las funciones de conservación, investigación, desarrollo económico y recreación

---

<sup>28</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española, op cit.*, Tomo I, p. 798.

<sup>29</sup> *Ibidem*, Tomo II, p. 1306.

asignadas a estas áreas. También se le concibe como la conciliación entre el aprovechamiento y la conservación, derivando en la sustentabilidad.

Por ende, para los efectos de la presente investigación, el manejo consiste en la etapa de la administración de las áreas naturales protegidas, a través de la cual se establecen las políticas, estrategias y regulaciones que permitirán dirigir el área de que se trate.

## **12. PRESERVACIÓN:**

La acción de preservación se deriva de preservar, y el Diccionario de la Lengua Española<sup>30</sup> señala que esta palabra proviene del latín *"praeservare"*, y la define como proteger, resguardar anticipadamente a una persona, animal o cosa, de algún daño o peligro.

El artículo 3º, fracción XXIV de la LGEEPA define a la preservación como *"el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales"*.

Por lo tanto, preservación consiste en las acciones destinadas a el resguardo de las áreas naturales protegidas.

## **13. PROGRAMA DE MANEJO:**

El Diccionario de la Lengua Española<sup>31</sup> señala que la palabra programa proviene del latín *"programma"* y la define como:

- a) Edicto, bando o aviso público;
- b) Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión;
- c) Proyecto ordenado de actividades, o
- d) Serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, Tomo II, p. 1660.

<sup>31</sup> *Ibidem*, Tomo II, p. 1674.

El artículo 3º, fracción XI del reglamento de áreas protegidas define al programa de manejo como *“el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva”*.

Dentro del contexto de la administración de empresas, los programas son definidos como planes de un sólo uso que abarcan un conjunto relativamente grande de actividades de la organización, así como los pasos principales a seguir, su orden y oportunidad, y la unidad responsable de la realización de cada uno<sup>32</sup>.

Considerando que la palabra manejo ya la hemos definido como gobernar o dirigir, entonces podemos señalar que el programa de manejo es el documento oficial a través del cual se establecen de manera previa las acciones para dirigir un área natural protegida.

#### **14. SERVICIOS AMBIENTALES:**

El Diccionario de la Lengua Española<sup>33</sup> señala que la palabra servicio proviene del latín “servitium”, y la define como la acción o efecto de servir, a la que a su vez define como valerse de una cosa para el uso propio de ella.

El artículo 3º, fracción XLI de la LGVS define a los servicios ambientales como *“los beneficios de interés social que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”*.

Por su parte, la LGEEPA, sin establecer una definición de los servicios ambientales, prevé algunos de éstos dentro de los objetivos de las áreas naturales protegidas, previstos en el artículo 45 de dicho ordenamiento, entre los que se encuentran, el preservar los ambientes naturales; salvaguardar la diversidad genética de las especies; proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en

---

<sup>32</sup> Vid., STONER A.F., James, et al., *Administración, op. cit.*, glosario.

montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico de cuencas y los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la ciencia económica considera a los servicios ambientales como *“todas las funciones del ambiente que proporcionan valor directo al bienestar humano...”*<sup>34</sup>.

De acuerdo con lo anterior, y a la definición de ambiente que previamente se había señalado, podemos afirmar que los servicios ambientales constituyen los beneficios a través de los cuales el ser humano mejora su calidad de vida, y que obtenemos de los elementos ambientales que integran nuestro entorno.

#### **15. UNIDADES DE MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE VIDA SILVESTRE:**

En el contexto jurídico, estas unidades (en adelante unidades o UMAS) son definidas en el artículo 3° fracción XLIV de la LGVS, como *“los predios e instalaciones registrados que operan de conformidad con un plan de manejo aprobado y dentro de los cuales se da seguimiento permanente al estado del hábitat y de poblaciones o ejemplares que ahí se distribuyen”*.

Asimismo, dentro de los programas gubernamentales<sup>35</sup>, estas unidades son definidas como los *“criaderos extensivos e intensivos de fauna silvestre, los viveros e invernaderos así como todas las alternativas viables que permitan la propagación de especies y la elaboración de productos y subproductos que puedan ser incorporados al mercado legal de la vida silvestre”*.

De lo anterior, podemos señalar que estas unidades constituyen el mecanismo a través del cual, se realiza el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre,

---

<sup>33</sup> Vid., *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., Tomo II, p. 1872.

<sup>34</sup> HORTS KEPPLER, Jan, et al., “La obtención del valor total de la biodiversidad a través de la mezcla de instrumentos” en *Economía de la Biodiversidad*, México, SEMARNAP/USAID/DFID/CONABIO, primera edición, 1999.

<sup>35</sup> SEMARNAP, *Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural 1997-2000*, op. cit., p. 135.

mediante un plan de manejo previamente autorizado por la autoridad correspondiente.



## **II.- ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

### SUMARIO

1. Antecedentes en el contexto internacional.
2. Antecedentes en otros países.
3. Antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos.

#### **1. ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL:**

Previo al estudio de los antecedentes extranjeros y nacionales en materia de áreas naturales protegidas, consideramos necesario revisar los antecedentes internacionales ya que, debemos reconocer que buena parte de el derecho ambiental mexicano (incluyendo lo relativo a dichas áreas) ha sido influido por el contexto internacional. Asimismo, no debemos olvidar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Titular del Ejecutivo Federal y que sean aprobados por el Senado, formarán parte de la Ley Suprema de la Unión, por lo que, no solamente deben ser considerados únicamente como antecedentes, sino como parte del derecho interno.

Como ejemplo de lo señalado en el párrafo anterior, podemos mencionar lo dispuesto en los considerandos del decreto de creación de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, el cual dispone que *“el Gobierno Federal es signatario de acuerdos internacionales para la protección de los recursos naturales y la creación de una red de reservas de la biosfera”*<sup>1</sup>.

En primer término, debemos señalar que el derecho internacional ambiental no se ha desarrollado de manera unilateral, ya que los Estados y las organizaciones internacionales han sido los actores que a lo largo de los años han creado las normas que lo componen. De ésta forma, se han celebrado Tratados Internacionales (o Convenciones) que han influido de manera determinante en la conducción de las políticas nacionales en materia de áreas naturales protegidas, así como en el sistema jurídico de cada Estado.

---

<sup>1</sup> SEMARNAP, *Áreas Naturales Protegidas de México con Decretos Federales*, México, 2000, p. 175.

Como primer antecedente, podemos nombrar a la Convención para la Protección de la Flora y Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, firmada en la ciudad de Washington, D.C., el 20 de noviembre de 1940<sup>2</sup>, la cual tenía como una de sus metas el proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico. Dicha convención preveía como tipos de áreas naturales protegidas a los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas de regiones vírgenes<sup>3</sup>. Asimismo, el artículo II.1 obligaba a los Estados contratantes a que estudiaran inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivas soberanías, los tipos de áreas protegidas de anterior referencia.

Otro instrumento internacional suscrito por nuestro país en materia de medio ambiente, lo constituye la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971<sup>4</sup>, la cual tenía como finalidad el proteger los ecosistemas conocidos como “humedales”, ya que estos cumplen un papel ecológico fundamental como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitats de una gran variedad de flora y fauna silvestres. El artículo 4.1 señala que cada Parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, y estableciendo las bases para garantizar su manejo y cuidado adecuado.

En congruencia con lo dispuesto en dicha convención, los considerandos que justifican la declaratoria<sup>5</sup> como área natural protegida, la zona conocida como Ria Lagartos, en el Estado de Yucatán, disponen que, los humedales de esta región son un ejemplo único en el mundo y el primer humedal mexicano de importancia internacional, ya que contienen una gran variedad de especies vegetales o animales raras, vulnerables o en peligro de extinción.

---

<sup>2</sup> El decreto que promulga la convención de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1942.

<sup>3</sup> El artículo I.4 de la Convención define a las reservas de regiones vírgenes como: una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.

<sup>4</sup> El decreto que promulga la convención de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1985.

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1999.

Como otro antecedente podemos señalar al Convenio Centroamericano de Biodiversidad, firmado el 5 de junio de 1992 en Managua, Nicaragua, por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y el país anfitrión. Éste dispone en el artículo 21, que las Partes contratantes deberán coordinar esfuerzos regionales para uniformizar las políticas vinculadas con el desarrollo del Sistema Regional de Áreas Protegidas con el fin de establecer un efectivo corredor biológico Mesoamericano. Lo anterior, admitiendo que los ecosistemas y las especies silvestres no reconocen las divisiones políticas, y por lo tanto, trascienden de éstas, haciendo necesaria la cooperación internacional en materia de áreas naturales protegidas.

Otro instrumento internacional lo constituye el Convenio para la Diversidad Biológica, el cual fue promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA) el 25 de mayo de 1989. La conferencia para la aprobación del texto acordado se celebró el 22 de mayo de 1992, en la sede del citado organismo, en Nairobi, Kenya, quedando dicho texto abierto a la firma durante la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada de manera paralela a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992<sup>6</sup>.

Este convenio obliga a las partes<sup>7</sup>, en la medida de sus posibilidades y según el caso, a establecer un sistema de áreas protegidas, elaborar directrices para la selección, establecimiento y la ordenación de dichas áreas, reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica en las áreas protegidas y finalmente, a promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en las zonas adyacentes a las mismas.

Otro aspecto del contexto internacional lo constituyen las organizaciones internacionales que se han encargado de intervenir en asuntos de carácter ambiental. Entre estas encontramos el PNUMA, perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (en adelante CCA).

---

<sup>6</sup> Vid., exposición de motivos del *Convenio para la Diversidad Biológica*.

<sup>7</sup> Vid., *Convenio para la Diversidad Biológica*, artículo 8º "Conservación *in situ*".

El PNUMA es el encargado de establecer la política ambiental de la Organización de las Naciones Unidas. La sede del mismo se encuentra en la ciudad de Nairobi en Kenya, pero cuenta con oficinas regionales, de las cuales la correspondiente a América Latina y el Caribe se ubica en la Ciudad de México. Asimismo, dentro de la ONU existe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual otorga apoyo financiero para el establecimiento de infraestructura ambiental en los países subdesarrollados. De esta forma, dos programas de las Naciones Unidas trabajan de manera directa con asuntos ambientales internacionales.

Asimismo, existen diversas organizaciones financieras internacionales que apoyan al PNUMA y al PNUD en el desarrollo de sus programas. Entre estos encontramos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que, junto con el PNUMA y el PNUD crearon, el 15 de mayo de 1991, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*GEF-Global Environmental Facility*). Cabe destacar que de este fondo, actualmente se canalizan recursos económicos considerables a las áreas naturales protegidas de México, a través de un fideicomiso privado, con lo cual se agiliza la utilización de los mismos.<sup>8</sup>

Por otro lado y derivado de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las partes suscribieron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). A partir de este acuerdo<sup>9</sup> se crea la CCA, misma que se encuentra integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto. La CCA tiene las funciones concretas que el ACAAN le otorga a cada uno de los órganos que la integran, pero de acuerdo con Víctor Manuel Rojas, de los objetivos generales del citado acuerdo se pueden derivar algunas atribuciones implícitas<sup>10</sup>.

Una de las atribuciones que fortalecen la gestión de la CCA consiste en publicar anualmente un informe sobre la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte. Estos constituyen un importante medio de difusión de la política ambiental de los países firmantes. Otra función de relevancia es la relativa a la aplicación de la legislación ambiental, a través de la cual, el Secretariado podrá

---

<sup>8</sup> SEMARNAP, *Balance del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México, 2000, p. 35.

<sup>9</sup> El artículo 8° del ACAAN dispone que las Partes establecen la Comisión de referencia.

<sup>10</sup> ROJAS AMANDI, V. Manuel, *La Protección del Medio Ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University Press, primera edición, 2000, pp. 227 y 228.

examinar peticiones de cualquier persona u organización que asegure que alguna de las Partes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental<sup>11</sup>. Derivado de este procedimiento, la CCA puede elaborar un expediente de hechos, dependiendo de la respuesta que dé la parte involucrada<sup>12</sup>.

Desgraciadamente, debemos señalar que la efectividad de los organismos internacionales en materia ambiental no ha podido trascender<sup>13</sup>, debido a que los Estados se resisten a permitir que un agente externo se involucre en asuntos de política nacional, argumentando que con esto se vería afectada la soberanía nacional.

## **2. ANTECEDENTES EN OTROS PAÍSES:**

Continuando con el estudio de los antecedentes de las áreas naturales protegidas, pasamos a la revisión de algunas experiencias en la regulación de aspectos ambientales en los Estados Unidos de América y España, ya que éstos han tenido un mayor desarrollo de su legislación ambiental, por la necesidad de controlar el deterioro ambiental que han sufrido sus territorios a causa de su crecimiento económico.

### **2.1 Antecedentes en los Estados Unidos de América:**

En primera instancia tenemos a los Estados Unidos de América, en el cual, la ausencia en la Constitución Federal de un derecho al medio ambiente adecuado<sup>14</sup>, no ha impedido que éste sea un precursor en el establecimiento de áreas naturales protegidas<sup>15</sup>. En este sentido, observamos el primer caso de protección de un espacio natural, a través de la Ley que crea en 1872 el Parque Nacional de Yellowstone. Entre los objetivos originales de dicho parque, se pueden distinguir,

---

<sup>11</sup> Artículo 14 del ACAAN.

<sup>12</sup> Artículo 15 del ACAAN.

<sup>13</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, segunda edición, 1998, p. 91.

<sup>14</sup> Algunos autores afirman que dicho derecho existe de manera implícita dentro de la norma Fundamental norteamericana, y que se deriva de varios derechos relacionados con las prerrogativas ambientales (derechos a la libertad, a la vida y a la propiedad privada).

<sup>15</sup> Vid., RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, "Constitución y medio ambiente en los Estados Unidos: Elementos de referencia para conocer el régimen jurídico de los Parques Nacionales", en *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Granada, Editorial Comares, primera edición, 2000, pp. 398 y 399.

por un lado, los fines de conservación de la naturaleza y los recursos naturales y, por el otro, el disfrute de todas las personas de las bellezas escénicas del mismo.

Posteriormente, en el año de 1916 se establece dentro del Departamento del Interior, el *National Park Service*, con el objetivo de realizar las medidas necesarias para proteger y preservar los espacios naturales del país<sup>16</sup>. El *National Park Service Organic Act* se encargó de determinar el esquema fundamental de la administración y las facultades de los responsables de cada parque nacional. Asimismo, este ordenamiento delegó la planificación de los parques nacionales a el *General Management Plan*, en el cual se establecieron las estrategias de actuación y objetivos generales de dichas áreas protegidas.

En 1969 se expide la principal norma ambiental norteamericana, conocida como la Ley de Política Nacional del Ambiente (*National Environmental Policy Act* o NEPA), cuyo objetivo consiste en establecer las bases para el desarrollo sustentable y obligar a todas las instancias del gobierno Federal a incluir la problemática ambiental en los programas gubernamentales que elaboren. Este mismo ordenamiento determina que todos los norteamericanos deberán disfrutar de un medio ambiente saludable y tienen, a su vez, la responsabilidad de contribuir a la preservación y el cuidado del mismo.

En materia de áreas naturales protegidas, la NEPA complementa las disposiciones del *National Park Service Organic Act*, al establecer que es responsabilidad del gobierno Federal el crear áreas que preserven importantes aspectos del patrimonio natural de los Estados Unidos de América<sup>17</sup>, con la finalidad de que estos puedan ser disfrutados por las generaciones futuras.

Cabe destacar, que el establecimiento de las áreas protegidas, se realiza a través de una ley Federal, que se justifica mediante la elaboración de un estudio previo,

---

<sup>16</sup> La Ley Orgánica del NPS determina que el objeto del mismo es “*to promote and regulate the use of the Federal areas known as national parks, monuments and reservations with the purpose to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the future generations*”.

<sup>17</sup> FINDLEY, Roger W, *Environmental Law in a Nutshell*, St. Paul, West Publishing Co., cuarta edición, 1996, p. 25.

en el que son consultados los propietarios que resultarían afectados, y los gobiernos estatales y locales<sup>18</sup>.

Por otro lado, para la protección de la vida silvestre, existe desde el año de 1956, la Ley de Coordinación de Pesca y Vida Silvestre (*Fish and Wildlife Coordination Act*), a través de la cual, el gobierno Federal realiza las tareas necesarias para la protección de la flora y fauna silvestre terrestre y marina, independientemente de que se encuentren dentro o fuera de un parque nacional o cualquier otro tipo de área natural protegida.

Asimismo, en 1972 se expidió la Ley de Manejo de la Zona Costera (*Coastal Zone Management Act*), a través del cual se distribuyen competencias entre el gobierno Federal y los de los Estados, teniendo estos últimos la facultad de expedir dentro de sus respectivos territorios, programas de manejo para su zona costera. En estos programas se establecen las bases para el manejo, administración y conservación de los ecosistemas costeros, así como la regulación de las actividades y usos permitidos, de acuerdo a una zonificación previamente establecida; esquema que resulta similar al existente para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, y que actualmente aplicamos en nuestro país, a través de las declaratorias y de los programas de manejo, los cuales regulan a través de criterios territoriales la realización de actividades.

## **2.2 Antecedentes en España:**

El primer intento de establecer a nivel jurídico la protección de los espacios naturales en España, lo encontramos en la Ley de Parques Nacionales de 1916. Este ordenamiento jurídico retomó la figura de los parques nacionales acuñada en los Estados Unidos de América, y definió a dichos parques como aquellos sitios excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra, declarándolos tales, con el objeto de favorecer su acceso y de respetar la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las

---

<sup>18</sup> *Vid.*, D. Vogel, "Representing diffuse interests in environmental policymaking", en *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993, p. 237.

particularidades geológicas e hidrológicas que encierran, evitando de este modo, todo acto de destrucción, de deterioro o desfiguración por la mano del hombre<sup>19</sup>.

Esta ley mantuvo su vigencia hasta 1957, año en el que es abrogada por la Ley de Montes, la cual confundía los objetivos de conservación con los de explotación de los recursos forestales<sup>20</sup>.

Posteriormente, se expide el 2 de mayo la Ley 15/1975, mediante la cual inicia el régimen jurídico propio de los espacios naturales protegidos, puesto que se separa de la materia forestal. Esta ley preveía cuatro categorías de espacios protegidos (Reservas Naturales Integrales, Parques Nacionales, Parajes Protegidos y Parques Naturales), y contenía ya algunas disposiciones relativas a la limitación de derechos sobre montes públicos, régimen del suelo, caza y pesca<sup>21</sup>.

Respecto a las disposiciones jurídicas vigentes, la Constitución de 1978 consagra en el artículo 45 que *"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*. Asimismo, dispone que es obligación de los poderes públicos el velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. De este precepto constitucional se deriva la Ley 4/1989 del 27 de marzo<sup>22</sup>, relativa a la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres<sup>23</sup>, misma que abrogó a la Ley 15/1975.

La Ley 4/1989 tiene como finalidad establecer el régimen jurídico protector de los recursos naturales, a través de la protección de los espacios naturales y de la vida silvestre. Para esto, consagra una serie de principios inspiradores<sup>24</sup>, entre los que destacan la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sustentable de las especies y de los

---

<sup>19</sup> JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Madrid, Editorial McGraw Hill, primera edición, 2000, p. 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 9.

<sup>22</sup> Modificada por la Ley 40/1997 de del 5 de noviembre de 1997, y la Ley 41/1997 del 5 de noviembre de 1997.

<sup>23</sup> Publicada en el BOE el 28 de marzo de 1989.

<sup>24</sup> Artículo 2º de la Ley 4/1989.



ecosistemas, y la preservación de la variedad y belleza de los sistemas naturales y del paisaje.

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento jurídico en comento establece<sup>25</sup> que, los espacios del territorio nacional (incluyendo las aguas continentales, los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, la zona económica exclusiva y la plataforma continental) que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos, de conformidad con las disposiciones de ésta misma ley.

Posteriormente, la misma dispone que en función de los bienes y valores a proteger, los espacios naturales protegidos se clasifican en algunas de las siguientes categorías:

- a) Parques;
- b) Recursos Naturales;
- c) Monumentos Naturales, y
- d) Paisajes Protegidos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, el establecimiento y administración de estos espacios protegidos le corresponde a las Comunidades Autónomas, excepto cuando dicho espacio se encuentre en el territorio de dos o más de éstas, en cuyo caso, le corresponderá al Estado<sup>26</sup> la realización de las actividades antes señaladas.

Por otro lado, el capítulo IV contiene la regulación del establecimiento y administración de los parques nacionales, los cuales se podrán crear en las superficies cuya preservación se considere de interés general de la Nación. Respecto a este tipo de espacios protegidos, originalmente solo el gobierno central español contaba con atribuciones para su establecimiento y gestión. A las Comunidades Autónomas solo les correspondía proponer al Estado la declaración de un Parque Nacional, siempre y cuando cumpliera con los requisitos para que fuese considerado como de interés general para su preservación. Sin embargo, con las últimas modificaciones a esta ley, actualmente la administración de los

---

<sup>25</sup> Artículo 10 de la Lcy 4/1989.

<sup>26</sup> Por Estado se refiere a la administración central española.

parques nacionales se realiza de manera conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas.

### **3. ANTECEDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

Se considera que el primer antecedente de un área natural protegida en México, se remonta al Imperio Azteca, cuando en 1428 el Emperador Nezahualcóyotl cercó el Bosque de Chapultepec y construyó instalaciones para recreación dentro de él<sup>27</sup>.

Ya en la época colonial, la expedición del primer instrumento de regulación de los recursos forestales se le atribuye al Virrey Don Antonio de Mendoza, que consideró necesario el reglamentar las actividades de tala de árboles y fabricación de carbón<sup>28</sup>. Posteriormente, en el año de 1803, la Corona española promulgó las ordenanzas para el gobierno de los montes y arbolado, las cuales aplicaron para el manejo y protección de los recursos forestales en las colonias americanas<sup>29</sup>.

Después de la independencia, en el año de 1861, Ignacio Ramírez fungió como Ministro de Fomento durante la administración del Presidente Benito Juárez; período en el que se expidió el primer Reglamento sobre Tala y Conservación de los Bosques del México independiente<sup>30</sup>.

No obstante, en nuestro país la política de áreas naturales protegidas se inicia formalmente en el año de 1876, dentro de la administración del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, con la expropiación de los terrenos que se ubican en el Desierto de los Leones, atendiendo a la importancia de los manantiales que se encuentran en esta zona. Posteriormente, dentro de la administración del Presidente Venustiano Carranza se declara en el año de 1917, a esta zona como parque nacional, convirtiéndose en el primer espacio protegido de México.

---

<sup>27</sup> Vid., DE LA MAZA ELVIRA, Roberto, *et al.*, *Natura Mexicana: Áreas Naturales Protegidas*, México, Fondo Editorial de la Plástica Mexicana, Bancomext, primera edición, 1998, p. 31.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 32.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p. 33.

<sup>30</sup> *Ibidem.*, p. 34.

Sin embargo, no es sino hasta el año de 1926 cuando se regula a nivel legal la materia, a través de la primera Ley Forestal<sup>31</sup>. Este ordenamiento tenía como objetivo<sup>32</sup> el regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de los recursos forestales. Por ende, como un medio para lograr dichos objetivos de conservación, el Capítulo II establecía la figura de las reservas forestales, sin determinar de manera precisa los fines de éstas y los procedimientos para su establecimiento y administración.

En el año de 1930, y con fundamento en la ley forestal de anterior referencia, inicia un gran impulso al establecimiento de parques nacionales y reservas forestales en México. Durante la gestión del Presidente Lázaro Cárdenas, la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento organizó la primera Oficina de Bosques y Parques Nacionales. El primer titular de dicha oficina fue el Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, quien durante su administración estableció 82 áreas naturales protegidas. Esta primera experiencia en la materia, permitió a la administración pública el observar en la práctica las carencias y limitaciones en la aplicación de las disposiciones de la ley vigente.

Por lo anterior, en el año de 1943 se expide una nueva Ley Forestal<sup>33</sup>, la cual reservaba el Título Tercero a la regulación de las reservas forestales. Esta ley se encargó de definir de manera mas precisa a éstas áreas naturales protegidas, estableciendo lo siguiente<sup>34</sup>:

Se consideran como reservas forestales:

- a) Los terrenos baldíos o nacionales con monte alto que tengan existencia de más de 50 árboles por hectárea, en promedio;
- b) Los terrenos baldíos o nacionales con praderas arboladas que tengan existencias de más de cuarenta árboles por hectárea en promedio, comprendidos en las zonas accidentadas de las cuencas superiores de los ríos;
- c) Los terrenos baldíos o nacionales comprendidos dentro de las zonas accidentadas de las cuencas hidrológicas; bien sea que tengan una cubierta forestal adecuada, que deba conservarse en beneficio del buen régimen hidrológico de las corrientes de que se trate; bien

---

<sup>31</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1924.

<sup>32</sup> Ver el artículo 1º de la ley de referencia.

<sup>33</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1943.

<sup>34</sup> Artículo 14 de la Ley Forestal de 1943.

sea que estén deforestados y que por tal motivo deban ser sometidos a programas concretos de reforestación previo acuerdo presidencial, y

- d) Los terrenos de propiedad particular comprendidos en las zonas abruptas de las cuencas hidrológicas, lo mismo cuando se encuentren desforestados y requieran trabajos metódicos de reforestación, que cuando contengan la cubierta vegetal adecuada, y ameriten que ésta se mantenga en beneficio también del buen régimen hidrológico de la corriente de que se trate.

Por lo tanto, podemos observar que ya se determinan las características de las zonas en las que se deben establecer reservas forestales, así como los objetivos de las mismas (conservar los recursos forestales y mantener el régimen hidrológico de las cuencas) y la imposición de modalidades a la propiedad privada (como es el caso de la fracción IV) además de la expropiación por causa de utilidad pública.

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos ocupa la Subsecretaría Forestal y de la Naturaleza el biólogo Enrique Beltran, quien en 1959 promueve que se decrete con el carácter de parque nacional las Lagunas de Montebello en Chiapas, Constitución de 1857 en Baja California y El General Juan Álvarez en Guerrero. Asimismo, se decretan como Refugio de Fauna Silvestre las islas de Contoy en Quintana Roo, en 1961 y Tiburón en Sonora, en 1963<sup>35</sup>.

Dentro de esta administración se expide la Ley Forestal de 1960<sup>36</sup>, la cual tenía entre sus objetivos el regular la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos forestales del país. En el capítulo V contenía lo relativo a “las zonas protectoras y reservas nacionales”, las cuales tenían como finalidad el proteger el suelo, mantener y regular el régimen hidrológico y mejorar las condiciones de higiene de la población. Asimismo, dentro del capítulo VI, se incluye la categoría de los “Parques Nacionales”, y se facultaba<sup>37</sup> al Ejecutivo Federal para el establecimiento de éstos en los terrenos forestales que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias requirieran de un régimen de protección mas estricto. El artículo 63 disponía que *“es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna”*.

<sup>35</sup> SEMARNAP, *Balace del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, op. cit., p. 15.

<sup>36</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1960.

<sup>37</sup> Artículo 62 de la Ley Forestal de 1960.

De lo anterior, podemos ver que ya en 1961 se contemplaban 3 tipos de áreas naturales protegidas, siendo éstas los parques nacionales, las zonas protectoras forestales y los monumentos naturales, aunque estos últimos continuaron sin utilizarse. El reglamento de esta ley<sup>38</sup>, establecía en el artículo 187 que la administración y el manejo de los parques nacionales estaría a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Sin embargo, el período comprendido entre 1964 a 1970 se caracterizó por la aplicación de una serie de políticas que incluso significaron un grave retroceso en los avances para la preservación de ecosistemas. Dentro de éste, se promovió la abrogación de varios decretos de áreas naturales protegidas que evitaban la expansión de algunas ciudades, así como el desarrollo de grandes proyectos de desmontes con la finalidad de aumentar los terrenos dedicados a la agricultura y la ganadería, convirtiendo a las tierras consideradas ociosas en productivas, e incorporando a la población rural al desarrollo económico del país<sup>39</sup>. Desgraciadamente, el resultado obtenido fue la destrucción de miles de hectáreas y la pérdida de cuantiosos recursos naturales.

Como respuesta a lo ocurrido en el periodo anterior, a partir de 1970 se determinaron nuevos tipos de áreas naturales protegidas, con la finalidad de dar un mayor dinamismo a las categorías de conservación, entre las que encontramos al parque natural, parque marino y parques culturales, bajo las cuales se establecieron nuevas áreas protegidas.

Asimismo, en esta década surge del Programa "El hombre y la Biosfera" de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el concepto de "reservas de la biosfera", a través del cual se pretendía originalmente crear un sistema internacional coordinado (MAB 1974). Esta categoría de área natural protegida tuvo gran aceptación en los países subdesarrollados, en los cuales los esquemas tradicionales y herméticos de los parques nacionales no funcionaron de manera satisfactoria. Efectivamente, como señala Enrique Leff, las visiones ecologistas y las soluciones conservacionistas de

---

<sup>38</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1961.

<sup>39</sup> Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Estudio Justificativo y Proyecto de Decreto para Crear la Comisión Nacional de Desmontes*, México, 1970, p. 68.

los países del norte resultan inadecuadas e insuficientes para comprender y resolver la problemática ambiental específica de los países del sur<sup>40</sup>.

A diferencia de los parques nacionales, las reservas de la biosfera, como lo señala Carlos Alcérreca, pretenden combinar la conservación de la naturaleza, la investigación científica, la vigilancia, la educación ambiental y la participación de la población local<sup>41</sup>. Desde la perspectiva gubernamental, las reservas de la biosfera expresan un nuevo esquema de conservación y desarrollo regional, involucrando la participación de diferentes actores locales y académicos<sup>42</sup>.

Las primeras reservas de la biosfera que se establecieron en nuestro país fueron las de Montes Azules (12 de enero de 1978) en el Estado de Chiapas y las de la Michilia (18 de julio de 1979) y Mapimí (19 de julio de 1979), ambas en el Estado de Durango. Con estas tres declaratorias se pretendió dar cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos en el marco del programa "El hombre y la biosfera" (MAB-UNESCO), y crear una red de reservas de la biosfera.

Sin embargo, a pesar de los nuevos esquemas propuestos, a principios de la década de los 80, nuestro país contaba con 56 parques nacionales, lo que en términos generales comprendía todas las áreas naturales protegidas de México. Estos parques se concentraban principalmente en los Estados de Nuevo León, Veracruz, México, Tlaxcala y Puebla.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la comunidad científica comenzó a participar de forma más activa en las labores de planificación, instrumentación, establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas. Además, ante el alarmante crecimiento de los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, la sociedad civil también se involucró de manera más comprometida en los asuntos relativos al aprovechamiento y protección de los recursos naturales. Esto se evidenció en el nacimiento y constitución de una serie de movimientos, grupos y organizaciones no gubernamentales conservacionistas, las cuales exigieron a las autoridades que se les otorgaran mayores instrumentos de participación en el establecimiento y conducción de la política ambiental nacional.

---

<sup>40</sup> LEFF, Enrique, *Ecología y Capital*, México, Siglo XXI, Editores/UNAM, primera edición, 1994, p. 72.

<sup>41</sup> ALCÉRRECA, Carlos, *et al.*, *Fauna Silvestre y Áreas Naturales Protegidas*, México, Editorial Fundación Universo Veintiuno, primera edición, 1988, p. 40.

<sup>42</sup> SEMARNAP, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, *op. cit.*, p. 53.

Esta creciente participación de los diferentes agentes de la sociedad civil influyó de manera determinante en el establecimiento de programas y lineamientos de política ambiental, los cuales adquirirían mayor importancia dentro de la política nacional. Como consecuencia, a nivel gubernamental, se estableció por primera vez una Subsecretaría de Ecología, siendo su primer titular la bióloga Alicia Bárcena.

También, dentro de esta administración se expidió una nueva Ley Forestal<sup>43</sup> la cual, en virtud de los avances en materia de áreas protegidas, establecía en el artículo 33 que el Ejecutivo Federal podría decretar, *“dentro de los terrenos forestales, el establecimiento de reservas de la biosfera, monumentos naturales, parques nacionales y otras áreas naturales protegidas, con el fin de asegurar la conservación de los ecosistemas”*.

En términos institucionales, en el año de 1982 esta administración creó<sup>44</sup>, con base en la estructura de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante SEDUE), en un intento por reforzar la estructura administrativa en materia ambiental. Esta dependencia asumía las atribuciones de la SAHOP, pero a su vez se le asignaron facultades ambientales que eran ejercidas por otras Secretarías. Consecuentemente, esta nueva dependencia adquirió la responsabilidad de regular los asuntos inherentes a la preservación de los recursos forestales y de la vida silvestre, así como la regulación de las actividades contaminantes.

Asimismo, el artículo 25 del Reglamento Interior de la SEDUE<sup>45</sup>, facultaba a la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales para llevar a cabo la integración, organización y administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (fracción II), así como integrar un inventario de éstas (fracción VI). También, le correspondía otorgar concesiones y permisos para la construcción, operación y uso de las instalaciones y espacios en los parques nacionales (fracción VII).

---

<sup>43</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1986.

<sup>44</sup> Esta dependencia se creó con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

<sup>45</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1985.

Finalmente, en el último año de la administración de Miguel de la Madrid, se realizaron dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>46</sup>. La primera consistió en la adición al párrafo tercero del artículo 27, a través de la cual se incorporó la obligación de la autoridad para dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. La segunda modificación se realizó sobre el texto del artículo 73, y consistió en incorporar un inciso G a la fracción XXIX, a través de la cual se le otorgó al Congreso de la Unión la facultad para *“expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

Posteriormente, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, que comprendió el período de 1988 a 1994, y a raíz de una serie de estudios científicos, el gobierno Federal comenzó a valorar la riqueza natural existente en nuestro país. De esta manera, al percatarse de la forma en que se repartían las grandes acumulaciones de seres vivos en el planeta, de que nuestro país se encuentra entre las diez regiones más diversas del mundo y de que su flora y fauna significan aproximadamente el 10 por ciento del total de formas de vida conocidas en el mundo, la política nacional de áreas naturales protegidas adquirió una mayor relevancia, al considerarla como el medio más eficaz para preservar la biodiversidad<sup>47</sup>.

De acuerdo con lo anterior, y con fundamento en las reformas a los artículos 27 y 73 de la Constitución, realizadas en 1987, en el año de 1988 se expide la LGEEPA. Esta ley adquirió la denominación “General” debido a que dentro de sus disposiciones permanentes se pretendió regular todos los aspectos de la política ambiental, estableciendo principios básicos, y dejando la regulación específica a los ordenamientos especiales. De esta forma, por primera vez se reunieron en un solo ordenamiento jurídico aspectos relativos a evaluación del impacto ambiental, áreas naturales protegidas, aprovechamiento racional de los recursos naturales, protección al ambiente, participación social, medidas de control y de seguridad y sanciones.

---

<sup>46</sup> Para efectos de la presente investigación, cuando se mencionen los términos “Constitución” o “constitucional”, se refiere a la Constitución Federal o a los preceptos contenidos en la misma.

<sup>47</sup> SEMARNAP, *Balance del Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, op. cit., p. 17.



Asimismo, la LGEEPA presentó como innovación, a diferencia de la Ley Federal para la Protección del Ambiente, el hecho de que su objeto consistía en fomentar el desarrollo sustentable en la realización de todas las actividades productivas, y no se limitaba a cuestiones de contaminación ambiental, como lo hacía su antecesora.

En esta administración, le correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social<sup>48</sup> (en adelante SEDESOL) el formular, conducir y evaluar la política general en materia de ecología. Dentro de esta dependencia, se creó el Instituto Nacional de Ecología (en adelante INE), como órgano desconcentrado de la misma, y al cual le correspondía el manejo y administración de las áreas naturales protegidas de competencia Federal. El Reglamento Interior de la SEDESOL establecía en el artículo 36, fracción VIII que le correspondía al INE *“proponer al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario del ramo, 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”*. Asimismo, la fracción IX facultaba al citado órgano para realizar la administración de las áreas protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias, e integrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

En este contexto, la administración del Presidente Salinas decretó con el carácter de reservas de la biosfera: en 1989, Calakmul en Campeche; en 1990, El Triunfo en Chiapas; en 1992, Lacan-Tún, también en Chiapas, y Pantanos de Centla en Tabasco; en 1993, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado en Baja California y Sonora; en 1994, el Archipiélago de Revillagigedo en Colima. Dentro de la categoría de los parques nacionales: en 1992, el Sistema Arrecifal Veracruzano en Veracruz y en 1994, el Arrecife Alacranes en Yucatán. Como monumentos naturales: en 1991, el Cerro de la Silla en Nuevo León, y en 1992 el área circundante a las zonas arqueológicas de Bonampak y Yaxchilán en Chiapas. Finalmente y con el carácter de áreas de protección de flora y fauna: en 1992, Chan-Kin en Chiapas; en 1994, Cañón de Santa Elena en Chihuahua,

---

<sup>48</sup> Creada a través de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

Cuatrociénegas y Maderas del Carmen en Coahuila, Laguna de Términos en Campeche, y Uaymil y Yum Balam en Quintana Roo<sup>49</sup>.

Finalmente, durante el periodo del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se dieron importantes cambios en la estructura orgánica del gobierno Federal y se impulsaron instrumentos de diferente naturaleza para consolidar la política de las áreas naturales protegidas en nuestro país. A éste mandatario se le atribuye él haber establecido las bases institucionales, legales, de participación social, financieras y operativas para que dichas áreas cumplan con los objetivos que motivaron su creación.

En términos institucionales, la pasada administración fue la primera en haber elevado al nivel de Secretaría de Estado los asuntos relacionados con el medio ambiente, al crear la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en adelante SEMARNAP). El proyecto de modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) que presentó el Titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, propuso un nuevo esquema para la atención de los asuntos ambientales, separándolos de la gestión del desarrollo social, e integrándolos a la gestión de los recursos naturales en una nueva dependencia de la Administración Pública Federal<sup>50</sup>.

Asimismo, al interior de la SEMARNAP se creó la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas (en adelante UCANP), como una unidad administrativa al interior del INE, el cual, continuó siendo un órgano desconcentrado pero ahora de la nueva Secretaría. De conformidad con el artículo 56 del Reglamento Interior de la SEMARNAP<sup>51</sup>, le corresponde a la UCANP el coordinar la política de dicha dependencia, en materia de establecimiento, administración y manejo de las áreas protegidas de interés de la Federación.

No obstante lo anterior, y con la finalidad de fortalecer aún más los esquemas institucionales en materia de áreas naturales protegidas, al finalizar el sexenio, la UCANP se transformó por modificaciones al Reglamento Interior de la

---

<sup>49</sup> SEMARNAP, *Balace del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, op. cit., p. 17.

<sup>50</sup> El decreto que modifica la LOAPF se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

<sup>51</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996.

SEMARNAP<sup>52</sup>, en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en adelante la Comisión). Con esto, se le encargó a un órgano desconcentrado el manejo y la administración de estas áreas.

Desde la perspectiva legal, la pasada administración, desde el inicio de su gestión, promovió ante el Congreso de la Unión un paquete de reformas a la LGEEPA<sup>53</sup>. Lo anterior, con la finalidad de fortalecer la capacidad institucional para preservar los ecosistemas, los recursos naturales y la flora y la fauna silvestres, regular el aprovechamiento de éstos para garantizar que se realice de manera sustentable y proporcionar los mecanismos para que la sociedad pueda participar en el establecimiento, preservación y administración de las áreas naturales protegidas.

Una vez que la LGEEPA se adecuó a las nuevas necesidades, la SEMARNAP promovió ante el Titular del Ejecutivo Federal la expedición del reglamento de áreas protegidas<sup>54</sup>. Dicho reglamento pretende ofrecer un sustento claro y preciso a los actos de autoridad que se realicen en la ejecución de las disposiciones de la ley. De esta forma, el nuevo reglamento prevé un artículo de conceptos y definiciones que complementan a las previstas por la ley, con el objeto de aclarar los términos técnicos.

Asimismo, este ordenamiento contiene en el Título Segundo, disposiciones reglamentarias relativas a la administración, dirección y manejo de las áreas naturales protegidas. Por otro lado, el Título Tercero regula la integración del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas y los consejos asesores, y establece todo lo relativo al Sistema y Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Dentro del Título Cuarto se regula el establecimiento de las áreas naturales protegidas, y lo desglosa en cuatro capítulos, relativos a los estudios previos justificativos, declaratorias para el establecimiento de áreas protegidas, modificación de las declaratorias y de las zonas de restauración dentro de éstas áreas. Por su parte, el Título Quinto contiene las disposiciones reglamentarias de los programas de manejo y se compone de tres capítulos relativos a la formulación

---

<sup>52</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2000.

<sup>53</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

<sup>54</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

de los programas de manejo, contenido de éstos y el procedimiento para modificarlos.

Por su parte, el Título Sexto reglamenta las disposiciones de la LGEEPA en materia de usos, aprovechamientos y autorizaciones dentro de las áreas naturales protegidas. El Capítulo I contiene las disposiciones jurídicas relativas a los usos y aprovechamientos permitidos y las prohibiciones. El Capítulo II contiene el listado de actividades que requieren autorización para desarrollarse dentro de estas áreas, y el III prevé el procedimiento administrativo para obtenerlas. El Capítulo IV contiene las actividades que únicamente requieren de un aviso para llevarse a cabo y el procedimiento para darlo. El Capítulo V complementa las disposiciones de la LGVS en materia de autorización y establecimiento de UMAS dentro de áreas protegidas. Por último, el Capítulo VI reglamenta los instrumentos económicos que la LGEEPA prevé en el Capítulo VI, Sección Tercera.

El Título Séptimo, reglamentario del artículo 59 de la LGEEPA, constituye un medio para que, por un lado, los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, promuevan ante las autoridades el establecimiento de áreas naturales protegidas en predios de su propiedad; y por el otro, que los mismos sujetos señalados anteriormente obtengan un reconocimiento por parte de la autoridad, cuando destinen de manera voluntaria, los predios de su propiedad a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Finalmente, el Título Octavo regula las materias de medidas de control y seguridad, y las sanciones. Este mismo se divide en cuatro capítulos denominados de la siguiente manera: Inspección y vigilancia, medidas de seguridad, sanciones administrativas y de la denuncia popular.

Por su parte, el nuevo Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental, en la actualidad prevé un régimen mucho mas claro para determinar las modalidades en que se debe presentar el estudio correspondiente. Asimismo, el artículo 5º contiene un listado de las obras y actividades que requieren contar previamente con la autorización en materia de impacto ambiental y las excepciones al mismo; en el que se reserva el apartado "S" para las obras que se pretendan realizar dentro de las áreas naturales protegidas. Por otro lado, se

promueve la participación de la sociedad en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, mediante la consulta pública y la reunión pública de información.

Finalmente, se expidió la LGVS<sup>55</sup>, cuyo objetivo es el asegurar la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en México. Entre otras cosas, esta ley contempla la creación de las UMAS, las cuales deberán integrarse con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Además, el Capítulo II de la LGVS prevé la posibilidad de que la Secretaría declare la existencia de hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre. Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo III, dicha dependencia podrá establecer, mediante la expedición de un acuerdo secretarial, áreas de refugio para proteger especies acuáticas que se encuentren en aguas de jurisdicción federal, zona federal marítimo terrestre y terrenos inundables.

Desde el punto de vista de la participación de la sociedad, el paquete de reformas a la LGEEPA de 1996, incluía la ampliación de los espacios para la participación social dentro de la conducción de la política ambiental. Particularmente en materia de áreas protegidas, la ley establece que la Secretaría constituirá el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual se integrará por representantes del sector público, privado y social.

Por otro lado, la posibilidad de que diversas personas promuevan el establecimiento de áreas naturales protegidas en los predios de su propiedad, o el reconocimiento de las acciones voluntarias de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, representan instrumentos que fortalecen la política de áreas protegidas, garantizando la participación de la sociedad en la conducción de la misma.

Finalmente, la obligación que tiene la autoridad de permitir la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de predios en las áreas naturales protegidas, en la elaboración del programa de manejo respectivo, les permite a estos influir en importantes decisiones respecto a la administración y el manejo del área de que se trate.

Actualmente, con las recientes reformas a la LOAPF<sup>55</sup>, la SEMARNAP se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT o Secretaría), con la convicción de que al separar las atribuciones en materia de aprovechamiento de recursos naturales, de las dedicadas a la protección del medio ambiente, mejorará la gestión de esta dependencia.

---

<sup>55</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000.

<sup>56</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

### **III.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

#### SUMARIO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
3. Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.
4. Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental.
5. Ley General de Vida Silvestre.
6. Ley de Expropiación.
7. Ley Forestal.
8. Ley de Pesca.
9. Ley Agraria.
10. Ley de Aguas Nacionales.
11. Ley Federal del Mar.
12. Ley de Navegación.
13. Ley Federal de Derechos.
14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
15. Reglamento Interior de la SEMARNAP.
16. Ley Orgánica de la Armada de México.

#### **1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

Para el estudio del régimen jurídico de las áreas naturales protegidas, es necesario iniciar con el análisis de los preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es ésta el pilar del sistema jurídico en nuestro país, de conformidad con el artículo 133 de la misma<sup>1</sup>. Por lo tanto, revisaremos lo dispuesto en los artículos 4º párrafo quinto, 25 párrafos primero y sexto, 27 párrafos primero, segundo y tercero y, finalmente la fracción XXIX G del 73, de dicha norma Fundamental.

##### **1.1 Artículo 4º párrafo quinto:**

Originalmente este artículo no contenía referencias respecto a cuestiones ambientales, y sólo garantizaba para todas las personas, a través del párrafo cuarto, el derecho a la protección de la salud. Sin embargo, en el año de 1999 se realizó una reforma al texto del mismo<sup>2</sup>, la cual consistió en la adición de un párrafo quinto que establece, a la letra, que: *“ Toda persona tiene derecho a un*

<sup>1</sup> El artículo 133 de la Constitución dispone que *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”*

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

*medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*". La exposición de motivos de dicha reforma señalaba que el propósito de la misma consistía en dar un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación, a través de la legislación secundaria, así como de las competencias que le corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, mismas que deberán ser ejercidas por las autoridades administrativas en beneficio de los titulares del derecho subjetivo público que se confiere.

Cabe precisar que esta reforma atendió no sólo a la necesidad de establecer a nivel constitucional el derecho al medio ambiente adecuado, sino también a las exigencias que se han dado a nivel internacional respecto al tema. En este sentido, podemos observar la tendencia a que las constituciones de diversos Estados latinoamericanos incorporen "el derecho a un medio ambiente adecuado" dentro de sus textos. De ésta forma, la Constitución chilena de 1980 estableció que a través de ella se asegura a todas las personas "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación"<sup>3</sup>, y la Constitución de Argentina de 1994 dispuso que "*Todos los habitantes gozan del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*"<sup>4</sup>.

Asimismo, la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental, celebrada en Limoges, Francia, en noviembre de 1990, emitió una serie de recomendaciones respecto al derecho que nos ocupa, las cuales son las siguientes<sup>5</sup>:

- a) Que el derecho del hombre al medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara y los Estados tienen el deber de garantizarlo;
- b) El contenido de este derecho debe comprender el derecho a una información adecuada para los particulares y para las asociaciones, así como el acceso y la participación en las decisiones que puedan tener un impacto ambiental;
- c) Reconocer a los particulares de manera individual o por vía asociativa un derecho de recurso ante las instancias administrativas y judiciales, y

<sup>3</sup> Artículo 19 de la Constitución de Chile de 1980.

<sup>4</sup> Artículo 41 de la Constitución Argentina de 1994.

<sup>5</sup> CENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO COMPARADO DEL MEDIO AMBIENTE, *Declaración de Limoges*, Limoges, Universidad de Limoges, 1990, p. 86.



- d) Someter los conflictos en materia ambiental a una instancia internacional de jurisdicción abierta tanto a los particulares como a los Estados y ello sin perjuicio de los posibles procesos de conciliación.

Desafortunadamente, la reforma al artículo 4º de nuestra carta Magna no atendió de manera integral las recomendaciones realizadas en la reunión de referencia ya que, el establecimiento del derecho a un medio ambiente adecuado no incluyó los medios procesales específicos para el ejercicio del mismo<sup>6</sup>. Por ende, esta garantía fundamental en materia ambiental, se convirtió en una norma *imperfectae*, o en palabras del maestro Quintana Valtierra, “*el derecho a un medio ambiente adecuado no deja de ser una mera declaración de buenas intenciones*”<sup>7</sup>.

### **1.2 Artículo 25 párrafos primero y sexto:**

El primer párrafo de este artículo señala que “*corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*”<sup>8</sup>.

La importancia del párrafo anterior dentro del campo de la protección ambiental, radica en que establece que es responsabilidad del Estado la rectoría del desarrollo nacional, y que éste deberá realizarse no sólo de manera integral, sino también dentro de un esquema de sustentabilidad.

Originalmente el texto del primer párrafo del artículo de referencia no contenía dicho criterio de “sustentabilidad” como parte del desarrollo Nacional. Ésta característica se le integró a través de las reformas a los artículos 4º y 25 constitucionales<sup>9</sup>, realizadas en el año de 1999.

---

<sup>6</sup> Vid, BRANES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000, p. 715.

<sup>7</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales*, México, Editorial Porrúa, primera edición, 2000, p. 51.

<sup>8</sup> Artículo 4º, primer párrafo de la Constitución.

<sup>9</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

Por su parte, el párrafo sexto dispone que *“bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará 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”*.

De igual manera, el texto original del párrafo en comento no contenía las disposiciones relativas a la conservación de los recursos productivos y del medio ambiente. Dichas adiciones fueron realizadas a través de una reforma a este párrafo<sup>10</sup>, por medio de las cuales, por primera vez se estableció a nivel constitucional el término “medio ambiente”, entendido como algo mucho más amplio que solo los recursos naturales<sup>11</sup>.

Aparentemente lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 25 se repite en el artículo 27, párrafo tercero, de la propia Constitución. Sin embargo, ambos preceptos tienen objetivos diferentes ya que, aunque los dos atribuyen a la autoridad la facultad de imponer modalidades, el primero se refiere a actividades económicas, mientras que el segundo versa sobre la propiedad privada.

Por ende, podemos señalar que respecto al contenido de carácter ambiental, el artículo 25 por un lado consagra como principio constitucional que el desarrollo del país deberá realizarse de manera sustentable, y por otro, y como medio para lograr lo anterior, faculta al Estado para imponer modalidades a las actividades productivas, tanto del sector social como del privado, con la finalidad de conservar los recursos naturales y el medio ambiente.

### **1.3 Artículo 27 párrafos primero, segundo y tercero:**

El artículo 27 representa uno de los fundamentos constitucionales más importantes para el derecho ambiental, ya que éste contiene la fórmula patrimonial que se aplica en nuestro país. El origen del mismo explica su naturaleza social, puesto que no debemos olvidar que la propiedad y distribución desigual de la tierra fue una de las causas que motivaron el movimiento armado de 1910. Por lo tanto,

<sup>10</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

<sup>11</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, op. cit., p. 83.

los constituyentes de 1916 tenían que implementar un sistema de propiedad de la tierra que cubriera las necesidades de las clases más desfavorecidas.

El primer párrafo de este artículo dispone que *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”*.

Este párrafo establece la base del sistema de propiedad sobre una fórmula patrimonialista en la que la Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Asimismo, y partiendo de dicha propiedad originaria, le ha correspondido y le corresponde a la Nación el transmitir el dominio de ésta a los particulares, constituyendo la propiedad privada, la cual consecuentemente, es de naturaleza derivada. Con este sistema la propiedad privada dejó de ser una prerrogativa natural, tal y como lo prescribía la Constitución de 1857 y paso a ser un derecho derivado<sup>12</sup>.

El segundo párrafo establece que *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”*, por lo que, derivado de la naturaleza originaria de la propiedad, la Nación puede ejercitar el derecho de reversión respecto de ésta. Para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, la figura de la expropiación es de suma importancia, puesto que cuando se imponen muchas restricciones a la propiedad (como en el caso de las zonas núcleo de dichas áreas), es preferible expropiar los predios que se encuentran dentro de las mismas.

Finalmente, el párrafo tercero dispone que *“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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones,*

---

<sup>12</sup> Vid, DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *et al.*, “Régimen Jurídico Ambiental del Subsuelo” en *Pemex: Ambiente y Energía*, México, Pemex/UNAM, primera edición, 1995, p. 41.

usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Como señala Brañes, este tipo de previsiones ambientales representaron, en su momento, un auténtico modelo para las constituciones de otros Estados latinoamericanos, como es el caso de la Constitución Política de Venezuela, de 1961<sup>13</sup>.

Asimismo, con este párrafo se reafirma la naturaleza derivada de la propiedad privada, al permitir que la Nación restrinja dicha propiedad a través de la imposición de modalidades a la misma, siempre y cuando éstas atiendan al interés colectivo del país. Es en esto último que observamos el origen social del artículo en comento, puesto que da preferencia al interés general sobre los intereses individuales, representados por la propiedad privada.

Ahora bien, dentro de la doctrina<sup>14</sup> se considera que las modalidades que puede imponer el Estado constituyen restricciones o prohibiciones que afectan el uso, el disfrute o la disposición del bien y solamente operan para satisfacer el interés público. Asimismo, cabe señalar que la imposición de modalidades a la propiedad se distingue de la expropiación, ya que la primera no extingue el derecho de propiedad, sino que solamente lo restringe.

Por ende, podemos afirmar que la imposición de modalidades a la propiedad se da cuando la autoridad competente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 27

---

<sup>13</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, “El Constitucionalismo Ambiental Latinoamericano”, en *Revista da Associação dos Juizes, Federais do Brasil*, año 16, número 55, junio, 1997, p. 2.

<sup>14</sup> Vid., SÁNCHEZ BRINGAS, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, primera edición, 1995, p. 591.

constitucional, restringe el uso, aprovechamiento y disposición de la propiedad de los particulares cuando existen razones de interés público o social.

Respecto a lo anterior, sólo cabe señalar la relevancia en materia de áreas naturales protegidas del párrafo en comento, puesto que es a través de éste que la autoridad correspondiente obtiene la facultad de limitar el dominio de los propietarios de predios que se encuentren dentro de dichas áreas, constituyendo lo que se conoce como la zonificación.

Finalmente, el párrafo de referencia permite a la Nación el *“regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”* con la finalidad de conservar dichos elementos, evitar la destrucción de los mismos y *“para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”*<sup>15</sup>.

#### **1.4 Artículo 73 fracción XXIX G:**

El artículo 73 constitucional es el encargado de determinar las atribuciones del Congreso de la Unión. En el año de 1988 dicho precepto fue modificado, incorporándosele un inciso G a la fracción XXIX, la cual otorgó al Poder Legislativo la facultad *“para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

Respecto a la facultad en comento, se debe precisar el término “concurrencia”, el cual ha sido en múltiples ocasiones mal interpretado y por lo tanto, se considera que fue poco adecuado<sup>16</sup>. Primero que nada, debemos señalar que dicha figura fue utilizada por primera vez en la regulación de los asentamientos humanos, después en materia de salubridad general y finalmente en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Lo que tienen en común estas materias, es que las leyes que las regulan establecen un sistema de distribución de competencias entre la Federación, los

---

<sup>15</sup> Esta última parte fue integrada al texto del tercer párrafo del artículo 27 en una reforma de 1988.

<sup>16</sup> *Vid.*, DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del Federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, Barra Mexicana de Abogados/Themis, primera edición, 1997, p. 130.

Estados y los Municipios, respecto de cada una, pero que deben realizarse de manera coordinada. Al respecto, Brañes sostiene que dentro de nuestro sistema jurídico, debemos entender a la concurrencia como aquellas facultades que se distribuyen entre los tres niveles de gobierno respecto a una materia en común<sup>17</sup>.

## **2. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE:**

La LGEEPA<sup>18</sup> constituye en la actualidad el principal ordenamiento jurídico encargado de regular de manera holística, la materia de protección al ambiente. Su objetivo, el cual se encuentra delimitado en su artículo 1º, consiste en reglamentar las disposiciones de la Constitución en las materias de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Se le atribuye el carácter de "ley marco" debido a que la misma prescribe principios que regulan los elementos y efectos ambientales de una manera integral, y no desde una perspectiva sectorial como lo hacen los ordenamientos jurídicos especializados en una materia (por ejemplo, la Ley Forestal o de Pesca). Sin embargo, es necesario que los ordenamientos específicos subsistan, puesto que la "ley marco" no agota todas las materias que le ocupan. Por lo tanto, la legislación específica funciona de manera supletoria cuando la LGEEPA no prevé una regla para casos concretos<sup>19</sup>.

De conformidad con lo anterior, la LGEEPA dispone que *"En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento"*<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Vid, BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano, op. cit.*, p. 89.

<sup>18</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, reformada el 13 de diciembre de 1996.

<sup>19</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano, op. cit.*, pp. 115 y 116.

<sup>20</sup> Artículo 1º, último párrafo de la LGEEPA.

## **2.1 Distribución de Competencias y Coordinación:**

Otra característica de las leyes marco, como ya se había señalado anteriormente, consiste en que éstas se encargan de establecer una distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. En este sentido, la LGEEPA contiene un capítulo dedicado exclusivamente a la distribución de atribuciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como sobre la coordinación entre éstos.

Por ende, la ley de referencia prevé en el artículo 5º un listado de 21 fracciones en las que se desarrollan de manera precisa las facultades del gobierno Federal. La primera de dichas facultades es de carácter general, y dispone que es competencia de la Federación el formular y conducir la política ambiental nacional. Asimismo, la fracción XXI también es general, puesto que a manera de cláusula residual, establece que también le corresponden al Ejecutivo Federal las demás atribuciones que la misma LGEEPA u otras leyes le confieran.

De las demás fracciones, sólo nos interesa la contenida en el numeral VIII, la cual prescribe que le compete al gobierno Federal *“el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal”*. Por el momento, adelantaremos que el artículo 46 de esta ley establece las áreas protegidas que son de competencia Federal, las cuales son las reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna y los santuarios.

Por su parte, el artículo 6º determina que las atribuciones que la LGEEPA le encarga al gobierno Federal, serán ejercidas por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, (actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o SEMARNAT) de conformidad con lo dispuesto en la LOAPF.

De igual manera, el artículo 7º contiene un catálogo de 21 atribuciones que le corresponden a los gobiernos de los Estados, siendo de interés para la presente investigación, la contenida en la fracción V, la cual dispone que le corresponde a éstos *“el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local”*.

Por último y siguiendo el mismo esquema, el artículo 8º desarrolla en 16 fracciones las facultades que le corresponden a los municipios. Entre otras, debemos destacar el contenido de la V, la cual establece que les corresponde a estos el crear y administrar las *“zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local”*.

La parte final de este capítulo de la LGEEPA regula lo relativo a la coordinación entre los tres niveles de gobierno. En éste sentido, el artículo 11 fracción I dispone que la autoridad Federal podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la primera.

## **2.2 Instrumentos de la Política Ambiental:**

La política ambiental es definida por Brañes como *“el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente”*<sup>21</sup>. La LGEEPA contiene un capítulo que se encarga de desarrollar las acciones mediante las cuales el Estado aplicará la política ambiental. A dichas acciones el multicitado ordenamiento jurídico las denomina *“Instrumentos para la Política Ambiental”*. A continuación se desarrollan los instrumentos que se relacionan con la materia de la presente investigación.

### **2.2.1 Planeación Ambiental:**

La *“Planeación ambiental”*<sup>22</sup>, consiste en que se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico en la planeación nacional del desarrollo que se establezca en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Lo anterior ya ha sido ejecutado, puesto que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, prevé un capítulo denominado *“Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable”*, dentro del cual, entre otras cosas, se establece que *“para las áreas naturales protegidas se aplicarán programas concertados que diversifiquen las*

<sup>21</sup> Vid. BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, op. cit., p. 176.

<sup>22</sup> Artículos 17 y 18 de la LGEEPA.



*fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica; e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre<sup>23</sup>”.*

Derivado del citado Plan, surgió el programa sectorial denominado “Programa de Medio Ambiente 1995-2000”, el cual señala que la creación, financiamiento y administración de áreas naturales protegidas es un instrumento crítico para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones ambientales vitales<sup>24</sup>.

Asimismo, la administración pasada expidió el “Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000”, con la finalidad de establecer directrices específicas dentro de la planeación nacional, y en reconocimiento a la prioridad e importancia de las áreas naturales protegidas, como instrumento de conservación de los ecosistemas. Dentro de éste se establecen las estrategias que se aplicarán en materia de áreas protegidas, destacando entre éstas, la consolidación de sistemas de manejo; ampliación del alcance y representatividad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, mecanismos de financiamiento y participación social<sup>25</sup>.

### **2.2.2 Ordenamiento Ecológico del Territorio:**

El ordenamiento ecológico del territorio es definido como *“el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos<sup>26</sup>”*. Asimismo, el artículo 19 Bis dispone que el ordenamiento ecológico del territorio nacional se realizará a través de las siguientes modalidades: General del Territorio; Regionales; Locales, y Marinos.

---

<sup>23</sup> SEMARNAP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p. 166.

<sup>24</sup> *Ibid.*, SEMARNAP, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, 1996, p. 147.

<sup>25</sup> SEMARNAP, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México, 1996, pp. 15 y 16.

<sup>26</sup> Artículo 3°, fracción XXIII de la LGEEPA.

Por la naturaleza misma de este instrumento, el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes el uno con el otro. Es por lo antes expuesto que, el artículo 20 Bis 5 establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elaborado y aprobado de manera conjunta por la autoridad Federal y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda.

Finalmente, el artículo 60 de la LGEEPA establece que el gobierno Federal promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el objeto de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con los objetivos de sustentabilidad y del área misma.

### **2.2.3 Instrumentos Económicos:**

Los instrumentos económicos son definidos como *“los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, procurando establecer incentivos para las acciones que favorezcan el ambiente<sup>27</sup>”*.

La única referencia que se hace a las áreas naturales protegidas dentro de la sección que nos ocupa, se encuentra en el artículo 22 Bis fracción V, la cual establece que, para efectos del otorgamiento de estímulos fiscales, se considerarán prioritarias las actividades encaminadas al establecimiento, manejo y vigilancia de dichos espacios protegidos. Empero, por la amplitud de los instrumentos económicos, la aplicación de los mismos en materia de áreas protegidas es igual de amplia, y ha sido poco experimentada.

Esta ley no establece de manera puntual cada instrumento económico, sino que determina que *“la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política*

*ambiental*<sup>28</sup>. Por ésto, como veremos más adelante, el reglamento de áreas protegidas contiene un capítulo que desarrolla la aplicación de éste tipo de mecanismos en las áreas protegidas de competencia de la Federación.

## **2.2.4 Evaluación del Impacto Ambiental:**

El artículo 28 de la LGEEPA define a la evaluación del impacto ambiental como el procedimiento a través del cual la autoridad *“establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente”*. Por ende, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las obras o actividades que enumera el artículo de referencia, deberán obtener de manera previa la autorización en materia de impacto ambiental.

De la anterior definición podemos destacar dos situaciones: la primera es que la evaluación de impacto ambiental consiste en un procedimiento el cual culmina con una autorización; la segunda es que dicho procedimiento constituye un instrumento de política ambiental de naturaleza preventiva, puesto que debe aplicarse antes de la realización de cualquier obra o actividad de las que señala el artículo de referencia. Respecto a esta segunda situación, la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo establece que las evaluaciones de impacto ambiental constituyen el instrumento por el que se aplica de manera práctica el principio preventivo<sup>29</sup>.

Por lo que respecta al listado contenido en el artículo 28, sólo nos interesa el contenido de la fracción XI, la cual dispone que requerirán de autorización previa en materia de impacto ambiental las obras que se pretendan llevar a cabo dentro de áreas protegidas de competencia de la Federación.

Debemos señalar que el legislador únicamente sujetó al procedimiento de evaluación de impacto ambiental las “obras en áreas naturales protegidas de

---

<sup>27</sup> Artículo 22 párrafo primero de la LGEEPA.

<sup>28</sup> Artículo 21 de la LGEEPA.

<sup>29</sup> *Vid.*, ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, primera edición, 1993, p. 27.

competencia de la Federación”, dejando fuera del supuesto normativo a las actividades, por lo que en sentido estricto, éstas quedarían exentas del procedimiento que nos ocupa.

En este momento no abundaremos más en la materia de impacto ambiental, puesto que páginas adelante se revisarán las disposiciones que contiene el reglamento de la materia.

### **2.3 Biodiversidad:**

El Título Segundo de la LGEEPA originalmente se denominaba de las “Áreas Naturales Protegidas”, sin embargo no sólo contenía disposiciones jurídicas relativas a dicha materia, sino que también incluía regulaciones encaminadas a lograr la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales en su conjunto. Por esta razón, en el año de 1996 este Título cambio de denominación, y se le llamó de la “Biodiversidad”, por considerar que en dicho término se incluían las demás disposiciones contenidas en él. Con la nueva estructura, este Título se dividió en tres capítulos, relativos a: Áreas Naturales Protegidas; Zonas de Restauración, y Flora y Fauna Silvestre.

#### **2.3.1 Áreas Naturales Protegidas:**

Este capítulo de la ley inicia estableciendo, en congruencia con la definición prevista por el artículo 3º, fracción II, que *“las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieran ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto”* en la LGEEPA y los demás ordenamientos aplicables. Asimismo, dispone que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques que se encuentren dentro de estas áreas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la LGEEPA, establezcan los decretos por las que se constituyan, así como a las demás disposiciones previstas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico aplicables<sup>30</sup>.

Después de las modificaciones que este Título sufrió en 1996, el mismo se estructuró en las siguientes secciones: Disposiciones Generales; Tipos y Características de las Áreas Naturales Protegidas; Declaratorias para el Establecimiento, Administración y Vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas, y Sistema nacional de Áreas Naturales Protegidas, mismas que revisaremos a continuación:

### 2.3.1.1 Disposiciones generales:

Ésta primera sección se ocupa de establecer el concepto de área natural protegida que ya señalamos, así como los fines que persiguen la creación de las mismas. Dichos fines se encuentran previstos en siete fracciones del artículo 45, y a través de éstas se delimitan los alcances que tienen las áreas naturales protegidas como instrumentos de la política ambiental nacional. Estas fracciones establecen a la letra lo siguiente:

- I.- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas;*
- II.- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;*
- III.- Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;*
- IV.- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;*
- V.- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;*
- VI.- Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico de cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y*
- VII.- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.*

---

<sup>30</sup> Artículo 44 de la LGEEPA.

Como ya se mencionó en el primer capítulo de esta investigación, estos fines representan algunos de los servicios ambientales que las áreas naturales protegidas prestan. Asimismo, representan las fórmulas jurídicas que permiten el establecimiento de un área protegida, lo que significa que si una zona cumple con alguno de los citados enunciados generales, entonces se justifica en términos legales la creación de dicha área.

Asimismo, estos objetivos constituyen el vínculo de las áreas naturales protegidas, con el artículo 4° constitucional, ya que dicho mandato supremo garantiza el derecho de todas las personas “a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, y precisamente, las áreas protegidas constituyen un medio para lograr ese fin.

### 2.3.1.2 Tipos y características de las áreas naturales protegidas:

La siguiente sección, como su nombre lo indica, establece los diferentes tipos y las características de las áreas protegidas<sup>31</sup>, las cuales son las siguientes:

- I.- Reservas de la biosfera;*
- II.- (Derogada);*
- III.- Parques nacionales;*
- IV.- Monumentos naturales;*
- V.- (Derogada);*
- VI.- Áreas de protección de recursos naturales;*
- VII.- Áreas de protección de flora y fauna;*
- VIII.- Santuarios;*
- IX.- Parques y reservas estatales, y*
- X.- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.*

Del citado catálogo destacan dos tipos que fueron derogados durante las reformas de 1996. El primero de éstos correspondía a las “reservas especiales de la biosfera”, pero la exposición de motivos de dicha reforma establece que como esta categoría no se encuentra reconocida por los lineamientos de los organismos internacionales, no resultaba práctico utilizarla. En la fracción V se encontraban los “parques marinos nacionales”, pero esta figura se incluyó dentro de la fracción III

---

<sup>31</sup> Artículo 46 de la LGEEPA.

relativa a los “parques nacionales”, con la finalidad de homologar los criterios de manejo para ambas áreas.

Por otro lado, la LGEEPA en su carácter de “ley marco”, no puede constreñirse a señalar las áreas naturales protegidas de competencia Federal. Es por esto que el citado artículo establece que de los tipos de áreas protegidas antes señalados, las fracciones de la I a la VIII son de competencia Federal, mientras que las últimas dos son materia de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Asimismo dispone que a éstos gobiernos les corresponde, en los términos que determine la legislación local en la materia, establecer parques y reservas de carácter estatales en zonas relevantes a nivel local, que reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de la LGEEPA. No obstante, dichos parques y reservas estatales no podrán establecerse en superficies previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de “áreas de protección de recursos naturales” previstas en la fracción VI del presente artículo. Respecto a los municipios, dispone que a estos les compete el establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local.

Finalmente, el artículo que nos ocupa establece como regla general que *“en las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población”*. En congruencia con esta disposición, la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>32</sup> dispone en el artículo 30 que, la fundación de centros de población deberá realizarse evaluando su impacto ambiental y respetando los polígonos que delimiten las áreas naturales protegidas.

Por otro lado, el artículo 47 señala que en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la autoridad federal promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Continuando con el desarrollo de la sección que nos ocupa, ésta establece las características de cada uno de los tipos de áreas naturales protegidas antes

mencionados. Para esto, el artículo 48 señala que las reservas de la biosfera “se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción”.

En este tipo de “reservas podrá determinarse la existencia de la superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial, y que serán conceptuadas como zona o zonas núcleo”. En estas zonas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

Asimismo, se deberá determinar la superficie o superficies “que protejan la zona núcleo del impacto exterior, que serán conceptuadas como zonas de amortiguamiento, en donde sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables”.

Por su parte, el artículo 49 establece el catálogo de prohibiciones que se aplicarán para las zonas núcleo de las reservas de la biosfera, las cuales son las siguientes:

- I.- Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;
- II.- Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;
- III.- Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, y
- IV.- Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

---

<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.



El artículo 50 trata todo lo relativo a los parques nacionales, y señala que éstos se constituirán, *“tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general”*. Asimismo, dispone que en éstos sólo podrá realizarse actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

Por su parte, el artículo 51 señala que para los fines previstos en el artículo 50, así como para proteger y preservar los ecosistemas marinos y regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuática, *“se establecerán parques nacionales en las zonas marinas mexicanas, que podrán incluir la zona federal marítimo terrestre contigua”*. Respecto a las actividades que se podrán realizar en este tipo de área, dispone que sólo se permitirán las que se relacionen con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, las de investigación, repoblación, recreación y educación ecológica, así como los aprovechamientos de recursos naturales que procedan, de conformidad con las disposiciones legales que procedan. Este artículo señala que las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en estas áreas, así como el tránsito de embarcaciones en la zona o la construcción o utilización de infraestructura dentro de la misma, quedarán sujetas a lo que dispongan las declaratorias correspondientes.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el artículo en comento dispone que en el establecimiento, administración y vigilancia de este tipo de parques, así como para la elaboración del programa de manejo correspondiente, la Secretaría y la Secretaría de Marina se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias.

Por lo que respecta a los monumentos naturales, el artículo 52 dispone que éstos se establecerán *“en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, 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*". Asimismo señala que este tipo de áreas no tiene la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo. Por último dispone que en estas áreas únicamente se permitirá la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

El artículo 53 establece todo lo relativo a las áreas de protección de recursos naturales, las cuales son *"aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal"*, siempre y cuando dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas por el artículo 46 de la LGEEPA.

Asimismo, se consideran dentro de este tipo de áreas a las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones. La finalidad de esta disposición, es el integrar a todas las áreas naturales protegidas que se declararon en el pasado, y que su categoría no corresponda a alguna de las que prevé el artículo 46 de la LGEEPA, a los nuevos tipos previstos por dicha ley. En todo caso, la Secretaría deberá observar lo dispuesto en los artículos séptimo y octavo transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA<sup>33</sup>.

Concluye el artículo en comento señalando que, en estas áreas sólo podrán realizarse actividades de preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Por lo que respecta a las áreas de protección de la flora y la fauna, el artículo 54 establece que se constituirán de conformidad con las disposiciones previstas en la

---

<sup>33</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

LGEEPA, las Leyes Federal de Caza<sup>34</sup>, de Pesca y de las demás leyes aplicables, *“en los lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres”*. En estas áreas se permitirá la ejecución de actividades de preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, establece que podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.

Finalmente, el artículo 55 dispone que los santuarios son aquellas áreas naturales protegidas que se *“establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Estas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas”*. Asimismo, se determina que en dichas áreas sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, siempre que sean compatibles con la naturaleza y características del área.

El artículo 56 señala que las autoridades de los Estados y del Distrito Federal, podrán promover ante el Gobierno Federal, el reconocimiento de las áreas naturales protegidas que conforme a su legislación establezcan, con el propósito de homogeneizar los regímenes de protección correspondientes. Esto con la finalidad, como señala Brañes, de compatibilizar las áreas protegidas de competencia Estatal, con las de carácter Federal<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> No debemos olvidar que la Ley de Caza fue abrogada por la Ley General de Vida Silvestre, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000.

<sup>35</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, op. cit., p. 336.

### 2.3.1.3 Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

Por último, el artículo 56 Bis dispone que la SEMARNAT constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que estará integrado por representantes de dicha dependencia, de otras secretarías y entidades de la Administración Pública Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

Dicho Consejo constituye un órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.

Asimismo, dispone que las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser considerados por la SEMARNAT en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones a representantes de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, cuando se traten asuntos relacionados con áreas naturales protegidas de competencia Federal que se encuentren dentro de su territorio. Asimismo, podrá invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate.

Hay que señalar que la creación de este Consejo Nacional, constituye un importante esfuerzo para fortalecer los mecanismos de participación de los diferentes sectores de la sociedad en el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

### 2.3.1.3 Declaratorias para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas:

La presente sección inicia con el artículo 57, el cual dispone que las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 del mismo ordenamiento, se establecerán mediante declaratoria que expida el Presidente de la República conforme a las leyes aplicables. Sin embargo, la LOAPF (que más adelante detallaremos), determina que le corresponde a la SEMARNAT el proponer al Titular del Ejecutivo Federal el establecimiento de estas áreas.

Sin embargo, la expedición de las declaratorias debe estar precedida por la realización de los estudios que lo justifiquen, los cuales deberán ser puestos a disposición del público, para que todo interesado conozca el proyecto de establecimiento del área natural protegida de que se trate, tal y como lo prescribe el artículo 58. Asimismo, este artículo obliga a la Secretaría para que solicite la opinión de :

- I.- Los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate;*
- II.- Las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones;*
- III.- Las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y*
- IV.- Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas.*

Por su parte, el artículo 59 establece dos importantes mecanismos a través de los cuales los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán participar en la política de áreas naturales protegidas.

El primero de éstos se encuentra previsto en el párrafo inicial del artículo de referencia, y consiste en que las personas antes señaladas podrán promover ante la Secretaría *“el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad”*. Dicha

dependencia, de considerarlo procedente, promoverá ante el Presidente de la República la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente. Cabe destacar que en este caso se crea un área protegida con todas las formalidades que exige la ley.

El segundo párrafo dispone que, las mismas personas “*podrán destinar voluntariamente los predios que les pertenezcan a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad*”, por lo que se considerarán como áreas productivas dedicadas a una función de interés público. En este caso, la SEMARNAT otorgará el reconocimiento respectivo, a través de un certificado, el cual deberá contener, por lo menos, el nombre del promovente, la denominación del área respectiva, su ubicación, superficie y colindancias, el régimen de manejo a que se sujetará y, en su caso, el plazo de vigencia. En este caso, no se constituye de manera formal un área protegida, sino que solamente se otorga un reconocimiento a la realización de acciones de preservación del medio ambiente y sus elementos.

El artículo 60 se encarga de desarrollar de manera precisa el contenido de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de la misma LGEEPA. Este contenido se desglosa en siete fracciones que disponen lo siguiente:

- 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, y 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 adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;*
- V.- Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y*
- VI.- Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a*

*que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables;*

Por otro lado, el mismo artículo establece que las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las contenidas en la LGEEPA, las leyes Forestal, de Aguas Nacionales, de Pesca, Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables. La importancia de esta disposición radica en que, a través de ella se limitan las atribuciones de las autoridades a lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables<sup>36</sup>.

Respecto a la publicidad que se le tiene que dar a estas declaratorias, el artículo 61 dispone que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios o, en caso contrario, a través de una segunda publicación, la cual surtirá efectos de notificación. Asimismo, dispone que las declaratorias se inscribirán en él o los registros públicos de la propiedad que correspondan.

Para el caso en el que se necesite modificar un área natural protegida ya establecida, dicho cambio únicamente podrá versar sobre la extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones<sup>37</sup>. Empero, dicha modificación sólo podrá ser realizada por la misma autoridad que la haya establecido, y siguiendo las mismas formalidades previstas en la LGEEPA para la expedición de la declaratoria respectiva.

Otra disposición de gran relevancia la encontramos en el artículo 63, el cual se refiere a los asuntos de la propiedad de los predios que se ubiquen dentro de un área natural protegida. En este sentido, el artículo en comento dispone que, las áreas protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, con lo que se le imprime un gran dinamismo a dichas áreas, como mecanismo para la preservación del medio ambiente.

---

<sup>36</sup> *Vid., Ibidem*, p. 339.

<sup>37</sup> Artículo 62 de la LGEEPA.

Asimismo, este artículo reconoce que en nuestro país existen problemas de inseguridad respecto a la tenencia de la tierra. Por esta razón establece que, la Federación, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos. Asimismo señala que la Secretaría promoverá que las autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas protegidas de competencia Federal.

Por último, el citado artículo dispone que los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, quedarán a disposición de la SEMARNAT, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Como lo hemos señalado, las áreas naturales protegidas han dejado de ser aquella concepción rígida en la que no se permitía ningún tipo de actividad (como sucedió con los parques nacionales en el pasado). Por el contrario, en la actualidad, por la variedad de tipos de áreas protegidas y por la zonificación que se hace de las mismas, existe la posibilidad de llevar a cabo algunas actividades que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales. En este sentido, el artículo 64 dispone que *“en el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general de autorizaciones a que se sujetaren la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, se deberán observar las disposiciones contenidas en la misma LGEEPA, de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo”*.

Sin embargo, en el caso de que se pretenda obtener un permiso, licencia, concesión, o cualquier tipo de autorización, a las que se refiere el párrafo anterior, el solicitante deberá demostrar ante la autoridad competente, su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación o aprovechamiento de que se trate, sin causar deterioro al equilibrio ecológico.



Asimismo, el artículo de referencia dispone que cuando las personas que requieran cumplir con lo dispuesto en el párrafo anterior sean ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, prestarán *“la asesoría técnica necesaria para el cumplimiento de dicha obligación, cuando éstos no cuenten con suficientes recursos económicos para procurársela”*.

Por último, este artículo faculta a la Secretaría para que, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados, pueda solicitar a la autoridad competente la cancelación o revocación del permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico.

En lo que concierne al financiamiento de las áreas naturales protegidas, el artículo 64 Bis establece que el Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como con los gobiernos de las entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias deberán realizar lo siguiente:

- I.- Promoverán las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas;*
- II.- Establecerán o en su caso promoverán la utilización de mecanismos para captar recursos y financiar o apoyar el manejo de las áreas naturales protegidas;*
- III.- Establecerán los incentivos económicos y los estímulos fiscales para las personas, y las organizaciones sociales, públicas o privadas, que participen en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, así como para quienes aporten recursos para tales fines o destinen sus predios a acciones de preservación en términos del artículo 59 de esta Ley, y*
- IV.- Promoverán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en las participaciones Federales a Estados o Municipios se considere como criterio, la superficie total que cada uno de éstos destine a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 46 de esta Ley.*

Las disposiciones contenidas en el artículo 75 Bis complementan a las señaladas en el párrafo anterior, ya que éste establece que los ingresos que la Federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas, se destinarán a la realización de acciones

de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos.

La LGEEPA destina el artículo 64 Bis 1 para la regulación de obras o actividades dentro de áreas naturales protegidas, sin especificar que se trate exclusivamente de las de interés de la Federación. En este sentido, el citado precepto dispone que los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, *“podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo que establece esta misma ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes”*. Asimismo, señala que los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán preferencia para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos. En todo caso no debemos olvidar que para la realización de ciertas obras se requiere de la autorización previa en materia de impacto ambiental, tal como lo establece la misma LGEEPA y el reglamento de la misma en materia de impacto ambiental, el cual estudiaremos más adelante.

#### 2.3.1.5 Programas de manejo:

Por otro lado, la LGEEPA dedica los artículos 65 y 66 a la regulación del programa de manejo, el cual como ya señalamos anteriormente, constituye el documento oficial de planeación y regulación por el que se establecen de manera previa las acciones para dirigir un área natural protegida.

El primero de estos artículos establece que es obligación de la Secretaría, formular dentro del plazo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva, el programa de manejo del área protegida de que se trate. Asimismo, dentro del proceso de elaboración de dicho programa, deberán participar los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que se encuentren dentro de la misma, las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas. El responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de

manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta ley será el Director del área de que se trate, mismo que deberá ser nombrado por el titular de la SEMARNAT una vez que el área protegida haya sido establecida<sup>38</sup>.

Por su parte, el artículo 66 se encarga de señalar el contenido mínimo de dicho programa, el cual es el siguiente:

*I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;*

*II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;*

*III.- La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;*

*IV.- Los objetivos específicos del área natural protegida;*

*V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;*

*VI.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y*

*VII.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.*

Este artículo finaliza estableciendo que la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.

Como ya habíamos señalado en el apartado relativo a la "Distribución de competencias y coordinación", la SEMARNAT podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales y empresariales y demás

---

<sup>38</sup> El procedimiento por el que se designa a los Directores de las áreas naturales protegidas se encuentra desarrollado en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación. Asimismo, quienes adquieran la responsabilidad de administrar las áreas protegidas, estarán obligados a sujetarse a las previsiones contenidas en la LGEEPA, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, así como a cumplir los decretos por los que se establezcan dichas áreas y los programas de manejo respectivos.

Por último, la Secretaría se encuentra, por un lado, facultada para realizar las acciones necesarias para supervisar y evaluar el cumplimiento de los acuerdos y convenios a que se refiere este precepto; y por el otro, obligada a asegurarse que en las autorizaciones para la realización de actividades en áreas naturales protegidas de su competencia, se observen las previsiones anteriormente señaladas.

La creación del Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por parte de la SEMARNAT se encuentra regulado por el artículo 74. Este dispone que en dicho registro se deberán inscribir los decretos mediante los cuales se declaren las áreas protegidas de interés Federal, y los instrumentos que los modifiquen. Asimismo, deberán consignarse en éste los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan. Por último, dispone que también se deberá integrar el registro de los certificados a que se refiere el artículo 59 de la LGEEPA, y que la información contenida en el mismo se deberá integrar al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales. Este artículo concluye precisando el carácter público del registro señalado en el párrafo anterior, por lo que cualquier persona lo podrá consultar.

Con el artículo 75 termina la presente sección, y este dispone que todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Este mismo, añade que los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente artículo.

## **2.4 Otras disposiciones de la LGEEPA relacionadas con áreas naturales protegidas:**

El capítulo relativo a Flora y Fauna Silvestres tiene como propósito fundamental, el establecer una serie de criterios mínimos para la preservación y aprovechamiento sustentable de estos recursos. En este sentido, el artículo 80, fracción VII dispone que dichos criterios deberán ser considerados en la creación de áreas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran.

Siguiendo el mismo esquema, el capítulo encargado de regular el Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, prevé una serie de criterios que deberán ser observados cuando se pretenda realizar un aprovechamiento del agua y de los ecosistemas acuáticos. Por su parte, el artículo 89, fracción X dispone que en la creación y administración de áreas o zonas de protección pesquera se deberán considerar dichos criterios.

De igual manera, en el capítulo relativo a la Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos, se establece un catálogo de criterios que deberán ser considerados en las actividades de preservación y aprovechamiento de los mismos. El artículo 99, fracción V establece que en el establecimiento de zonas y reservas forestales, se deberán observar los criterios referidos.

Respecto a estos tipos de áreas o zonas, las cuales constituyen un instrumento análogo al de las áreas naturales protegidas, será necesario remitirnos a los ordenamientos jurídicos específicos en las materias de vida silvestre, forestal y aguas nacionales, por lo que, en el apartado relativo al estudio de dichos ordenamientos, revisaremos estas figuras.

Por otro lado, el capítulo relativo a la Participación Social, el cual tiene como meta el promover la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, señala en el artículo 158, fracción II que el Gobierno Federal celebrará convenios de concertación con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas protegidas.

Asimismo, dentro del capítulo correspondiente al Derecho a la Información Ambiental, el artículo 159 Bis 2 establece que la Secretaría editará una Gaceta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental, que se publiquen por el Gobierno Federal o los gobiernos locales, o documentos internacionales de interés para México, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en otros órganos de difusión. Igualmente, en dicha Gaceta se publicará información oficial relacionada con las áreas protegidas y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

### **3. REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

El objeto de este reglamento es el proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia, las disposiciones de la LGEEPA en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación. Para realizar el estudio del mismo, dividiremos las materias que regula en los siguientes apartados:

#### **3.1 De la administración de las áreas naturales protegidas:**

Como pudimos observar del estudio de algunas disposiciones de la LGEEPA<sup>39</sup>, estas se refieren a la figura de los Directores de las áreas naturales protegidas, sin embargo, en ningún momento se determinó la forma para nombrar a dichos funcionarios. Es por esto que, este reglamento se encarga de establecer en el artículo 8°, el procedimiento a través del cual la Secretaría designa a los Directores de cada área protegida, contando con el apoyo del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Dicho procedimiento inicia con la publicación en los diarios de mayor circulación en el Estado donde se encuentre el área de que se trate, de la convocatoria emitida por la SEMARNAT. Todas las propuestas recibidas deberán ser turnadas al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para que éste, a su vez,

---

<sup>39</sup> Artículo 65 de la LGEEPA.

seleccione a tres candidatos, de los cuales el titular de la citada dependencia elegirá al que ocupará el cargo. Asimismo, el artículo en comento permite que, en los casos en que lo considere necesario, pueda nombrar a un mismo Director para la administración de más de una área natural protegida.

### **3.2 Del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas:**

El Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, creado con fundamento en el artículo 56 Bis de la LGEEPA, tiene como finalidad fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, seguimiento y evaluación de la política de las áreas protegidas de interés de la Federación. El artículo 10 del reglamento establece que dicho consejo estará integrado por:

- I. Un Presidente, designado por el titular de la Secretaría de una terna sugerida por el propio órgano colegiado, misma que se integrará de entre sus miembros;*
- II. Un Secretario Técnico, que será el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas;*
- III. Un representante por cada una de las siguientes instituciones, nombrados por las instituciones a las que pertenecen:*
  - a) Secretaría de Marina.*
  - b) Instituto Nacional de Ecología.*
  - c) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.*
  - d) Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.*
- IV. Se invitará a formar parte del Consejo a miembros de:*
  - a) Instituciones académicas y centros de investigación relacionados con la materia de áreas naturales protegidas.*
  - b) Organizaciones no gubernamentales con reconocida experiencia en las tareas de protección y conservación de áreas naturales protegidas.*
  - c) Organizaciones de carácter social y privado vinculadas con el manejo de recursos naturales.*
  - d) Agrupaciones de productores y empresarios.*

Asimismo, el Presidente del Consejo tendrá la facultad de invitar a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o ampliar el número de representantes no gubernamentales, de conformidad con el procedimiento que establezca el Reglamento Interno de dicho Consejo. Por último, dispone como regla general que, en la integración del mismo, deberá mantenerse un equilibrio en el número de representantes no gubernamentales.

Como podemos observar, de las bases para la integración del Consejo lo que se pretende es asegurar que este órgano colegiado mantenga una estructura más plural e independiente de las dependencias de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, dicho Consejo constituye un importante mecanismo de participación no gubernamental, en el establecimiento y la conducción de la política nacional en materia de áreas naturales protegidas.

Respecto a la periodicidad de las sesiones del mismo, el artículo 12 dispone que éste sesionará de manera ordinaria cada seis meses y, de ser necesario, de manera extraordinaria, cuando medie convocatoria de su presidente, teniendo como requisito para que las sesiones sean válidas, que asista por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Asimismo, dispone que las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

Por su parte, el artículo 16 contiene el catálogo de atribuciones que le corresponden al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, siendo éstas las siguientes:

- I. Fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia;*
- II. Emitir opinión sobre el otorgamiento de la administración de las áreas naturales protegidas;*
- III. Emitir opiniones y recomendaciones para ser adoptadas por la Secretaría en materia de áreas naturales protegidas;*
- IV. Proponer a la Secretaría las temas de los posibles candidatos para Directores de las Áreas Naturales Protegidas;*
- V. Proponer criterios para:*
  - a) La formalización, seguimiento y evaluación de la política del Gobierno Federal para la creación, administración, descentralización, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas;*
  - b) La integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y*
  - c) El establecimiento o modificación de áreas naturales protegidas;*
- VI. Promover acciones a nivel nacional para fomentar actividades de protección, restauración, preservación, conservación, investigación científica, educación ambiental y capacitación;*
- VII. Elaborar y aprobar su normatividad interna;*
- VIII. Apoyar el buen funcionamiento de los Consejos Asesores;*
- IX. Fomentar la participación directa de las organizaciones de ciudadanos y personas físicas que habiten dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el objetivo de*



conservar y preservar dichas áreas y recomendar, para los mismos efectos, la acción coordinada de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

X. Recoger las opiniones del sector privado, universidades y organizaciones no gubernamentales, respecto a la administración de las áreas naturales protegidas;

XI. Sugerir acciones para fomentar el financiamiento destinado al manejo de las áreas protegidas y las áreas prioritarias a las que deben aplicarse los recursos;

XII. Emitir recomendaciones en las materias anteriormente mencionadas;

XIII. Proponer la vinculación de la Secretaría con otras dependencias cuando lo considere oportuno, y

XIV. Realizar, a solicitud de la Secretaría, la evaluación de los directores de las áreas naturales protegidas.

De la revisión de estas atribuciones, se puede observar que el Consejo goza de un gran ámbito de acción, para coadyuvar a la Administración Pública Federal, en materia de establecimiento y administración de áreas protegidas. Asimismo, el hecho de que participe en la selección de los Directores de dichas áreas, ha permitido que este procedimiento sea mucho más transparente, y que se mantenga al margen de cualquier decisión política.

### **3.3 De los Consejos Asesores:**

Por otro lado, este reglamento establece la posibilidad de integrar órganos colegiados para cada área natural protegida, denominados como "consejos asesores", los cuales tendrán como finalidad asesorar y apoyar a los directores de dichas áreas en la administración de las mismas. En este sentido, el artículo 18 prevé las funciones que pueden asumir dichos consejos, las cuales son las siguientes:

I. Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área;

II. Participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación;

III. Proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del área natural protegida;

IV. Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia;

V. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el área natural protegida, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo;

VI. Coadyuvar con el director del área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia;

*VII. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área;*

*VIII. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros, y*

*IX. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones de conservación del área natural protegida.*

Las atribuciones antes señaladas permiten a los consejos asesores influir, no sólo en el establecimiento de la política del área natural protegida correspondiente, sino que además aseguran que la participación de los sectores representados se mantenga durante la administración de la misma.

Por otro lado, y tomando como modelo la estructura del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el artículo 20 dispone que los consejos asesores se integrarán de la siguiente manera:

*I. Un Presidente Honorario, que recaerá en el Gobernador Constitucional del Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o, en su caso, en la persona que él mismo designe;*

*II. Un Presidente Ejecutivo, que será electo por mayoría de votos en reunión del Consejo;*

*III. Un Secretario Técnico, que será el Director del área natural protegida;*

*IV. El Presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el Área Natural Protegida, y*

*V. Representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida.*

Este mismo artículo dispone que le corresponde al Presidente Ejecutivo y al Secretario Técnico convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Asesor, en términos de lo dispuesto en su normatividad interior. Asimismo, y para efectos de mantener el orden en cada una de las sesiones, establece en el último párrafo que, para que las personas morales a que se refiere la fracción V participen, *"deben acreditar su legal existencia, así como el carácter y alcances de sus representantes para ese efecto"*. Por otro lado, se establece como regla general que, en ningún caso el total de integrantes de estos consejos excederá de 21 miembros.

El artículo 22 dispone que los miembros del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas e invitados especiales, podrán participar en las reuniones de los

consejos asesores con voz pero sin voto. Lo anterior, para asegurar la total autonomía de éstos órganos colegiados respecto a cualquier agente externo.

Por otro lado, y reconociendo que cada área natural protegida tiene sus propias características y necesidades, el artículo 24 establece que cada Consejo Asesor funcionará a través de Subconsejos Sectoriales o Regionales, Científico-Académicos y de Desarrollo Social y Concertación. Además, podrán crearse comisiones especiales de carácter transitorio, para la atención de asuntos específicos, las cuales se organizarán conforme a lo dispuesto en la normatividad interna de cada consejo asesor. Estas comisiones se darán por terminadas en cuanto el asunto que las generó sea concluido.

Por lo que corresponde a la elaboración de la normatividad interna de cada Consejo Asesor, el artículo 25 dispone que le corresponde a cada uno de éstos el establecerla. Asimismo, el artículo 27 señala por su parte, que estos consejos deberán celebrar reuniones ordinarias cuando menos una vez al año, y el 26 dispone que cuando sea necesario, se podrán celebrar reuniones extraordinarias. Finalmente, el artículo 28 determina que las resoluciones se tomarán por el voto de la mayoría de los miembros presentes, y en caso de empate el Presidente Ejecutivo tendrá voto de calidad.

### **3.4 De los instrumentos de coordinación y concertación:**

Como ya se había mencionado anteriormente, con el fin de fomentar el desarrollo de la comunidad y de asegurar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad, la Secretaría podrá suscribir convenios de concertación o acuerdos de coordinación con los habitantes de las áreas naturales protegidas; propietarios; poseedores; gobiernos locales; pueblos indígenas; instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, los instrumentos de concertación y coordinación que suscriba dicha dependencia podrán referirse, entre otras, a las materias de administración de las áreas protegidas; prevención de contingencias y control de emergencias; capacitación y educación ambiental; asesoría técnica; ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo comunitario y aprovechamiento sustentable, conservación y restauración de los recursos; investigación, y financiamiento.

El contenido de los instrumentos de concertación y coordinación se encuentra previsto en el artículo 33, los cuales comprenden un plan de trabajo; mecanismos de financiamiento; obligaciones de las partes; medios de resolución de controversias; vigencia del instrumento y sus formas de terminación. En todo caso, estos mecanismos deberán ser congruentes con lo dispuesto en la ley, el presente reglamento, las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

Cuando lo que se transmita a través de este tipo de figuras sea la administración de un área natural protegida, ésta deberá contar con el programa de manejo respectivo. Asimismo, el artículo 7º dispone que las personas físicas o morales interesadas en administrar un área protegida deberán contar con capacidad técnica, financiera o de gestión y, presentar un programa de trabajo coherente con el contenido del programa de manejo respectivo.

Por último, el artículo 36 faculta a la Secretaría para llevar a cabo *“la evaluación y seguimiento anual de las acciones que se deriven de los instrumentos que se suscriban”*. Asimismo, en el caso en que se presente una violación a las obligaciones contraídas, esta misma autoridad podrá modificar o dar por terminados dichos instrumentos.

### **3.5 Del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 76 de la LGEEPA, es obligación de la SEMARNAT el integrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En este sentido, el artículo 37 del reglamento establece el catálogo de circunstancias que deberán presentar las áreas que se integren a dicho sistema. Consecuentemente, estas áreas deberán tener especial relevancia en alguna de las siguientes características: riqueza total de especies; presencia de endemismos, de especies de distribución restringida o de especies en riesgo; diferencia de especies con respecto a otras áreas protegidas previamente incorporadas al sistema; diversidad de ecosistemas presentes; presencia de ecosistemas relictuales o de distribución restringida; existencia de fenómenos naturales importantes o frágiles; integridad funcional de los ecosistemas; importancia de los servicios ambientales generados, y viabilidad social para su preservación.

Este catálogo pretende asegurar que las áreas naturales protegidas que ingresen al sistema de referencia, efectivamente sean consideradas de especial relevancia para nuestro país, en términos de la biodiversidad que albergan.

Por otro lado, este artículo consigna que las áreas naturales protegidas que ingresen al sistema deberán contar con financiamiento, o apoyo de gobiernos estatales y municipales, organizaciones no gubernamentales o de instituciones académicas o de investigación, mediante el uso de instrumentos económicos a que se refieren la LGEEPA y este reglamento. Asimismo, dispone que cuando las condiciones que permitieron la incorporación de un área protegida al sistema sean modificadas substancialmente, el área podrá ser desincorporada de éste.

En nuestra opinión, este sistema constituye una discriminación entre áreas naturales protegidas. La misma autoridad reconoce que algunas de las áreas que no se encuentran dentro del mismo presentan avanzados procesos de deterioro<sup>40</sup>. Las áreas protegidas cuyos ecosistemas se encuentren dañados, deben ser rehabilitadas o, en su caso, derogadas; pero que objeto tiene que continúen bajo el régimen de protección, estando fuera del sistema y, por lo tanto, queden excluidas de una serie de beneficios.

### **3.6 Del registro nacional de áreas naturales protegidas:**

Para efectos de reglamentar lo dispuesto en la LGEEPA, el ordenamiento jurídico que nos ocupa, establece en el artículo 38 que el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas estará a cargo de la Secretaría y, repitiendo lo dispuesto en dicha ley, el artículo 39 consagra la naturaleza pública del mismo. Este artículo señala que se deberán inscribir los decretos por los que se establezcan las áreas protegidas de competencia federal, así como las modificaciones a los mismos; los resúmenes de los programas de manejo; los certificados de reconocimiento de áreas productivas dedicadas a una función de interés público; los acuerdos de coordinación que se celebren; las concesiones que otorgue dicha dependencia, dentro de las mismas; los planos de localización de las áreas, y los demás actos y

---

<sup>40</sup> Vid., SEMARNAP, *Balance del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México, 2000, p. 25.

documentos que dispongan la ley, el presente reglamento u otros ordenamientos jurídicos.

Asimismo, el artículo de referencia dispone que la SEMARNAT hará de oficio las inscripciones correspondientes, en un plazo no mayor a 180 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor o fecha de expedición de los documentos antes señalados. Por otro lado señala que los datos que se incluyan en el registro deberán ser integrados al Sistema Nacional de Información Ambiental.

Por su parte, el artículo 40 señala que las inscripciones que se integren al registro deberán contener, la fecha de publicación o expedición del documento que se inscriba; los datos de inscripción del documento en otros Registros Públicos y la descripción general del área natural protegida (denominación, tipo, ubicación, superficie, colindancias, actividades permitidas, lineamientos para la administración, y el régimen de manejo).

El artículo 41 establece que cualquier persona podrá consultar el Registro “y obtener, previo pago de los derechos correspondientes, las constancias de inscripción, las certificaciones o las copias certificadas que soliciten”. Asimismo, los interesados en obtener copias certificadas de las constancias de inscripción, deberán presentar una solicitud por escrito, indicando su interés y el número que requieran. Para los efectos de dicha solicitud, la Secretaría deberá dar respuesta en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente y, en su caso, expedirá las constancias requeridas.

Este mismo reglamento determina en el artículo 42, como obligación de la SEMARNAT el tramitar la inscripción de los decretos por los que se declaren las áreas protegidas de competencia Federal, y de los instrumentos que los modifiquen, en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

La importancia de la instrumentación de este tipo de registros, radica en que la autoridad integra y mantiene una base de datos relevantes en materia de áreas protegidas. La compilación de la información de estas áreas, comprende un

elemento fundamental para la administración y el manejo adecuado de las mismas.

### **3.7 De los estudios previos justificativos:**

El estudio previo justificativo constituye el documento oficial a través del cual se establecen las razones fundamentales por las que una determinada zona debe sujetarse al régimen de protección de las áreas naturales protegidas, junto con la adopción de las medidas específicas de limitación de usos y actividades. En este sentido, el artículo 45 dispone que dichos estudios deberán ser elaborados por la Secretaría, y en su caso, ésta podrá solicitar la colaboración de otras dependencias del Ejecutivo Federal, así como de organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia. Este artículo puntualiza que el tipo de área protegida que se pretenda declarar, deberá coincidir con las características biológicas y la vocación de uso de suelo, tomando en consideración los aspectos sociales de los pobladores, así como los aprovechamientos que en ella se realicen. Para esto, se deberá atender a las características particulares de cada tipo de área protegida, las cuales se encuentran claramente definidas en el artículo 46 de la LGEEPA.

Por su parte, el artículo 46 del reglamento que nos ocupa, establece el contenido mínimo de estos estudios, el cual es el siguiente:

- I. Información general, que incluya: nombre del área propuesta, ubicación y superficie.*
- II.- Evaluación ambiental, que incluya una descripción de los ecosistemas o especies que se pretende proteger.*
- III. Diagnóstico del área, con aspectos socioeconómicos relevantes y usos y aprovechamientos que se desarrollen.*
- IV. Propuesta de manejo, que incluya la zonificación y subzonificación correspondiente, de conformidad con el tipo de área natural protegida que se pretenda establecer.*

Una vez que estos estudios estén concluidos, se publicará un aviso en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica, en el que se indique que los mismos se encuentran a disposición del público, durante un plazo de 30 días naturales, en las oficinas de la SEMARNAT y en la Delegación Federal correspondiente. Asimismo, esta misma dependencia se encuentra obligada a

solicitar la opinión de los gobiernos de los Estados y Municipios que correspondan y de las demás instituciones a las que se refiere el artículo 58 de la LGEEPA<sup>41</sup>.

Cabe destacar que este es un momento importante para que las personas que pudieran resultar afectadas por la declaratoria de un área natural protegida, por un lado, conozcan los alcances de la misma; y por otro, manifiesten su opinión respecto a esta y sus consecuencias jurídicas.

### 3.8 De las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas:

El contenido de las declaratorias se encuentra previsto en el artículo 60 de la LGEEPA, por lo que este reglamento únicamente regula lo relativo al establecimiento de zonas núcleo y de amortiguamiento, junto con la subdivisión que se hace de éstas zonas. El artículo 49 del reglamento dispone que para el cumplimiento de los objetivos previstos en la LGEEPA, *“en relación al establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas, se realizará una subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas”*, de conformidad con el siguiente cuadro:

<b>I.- ZONAS NÚCLEO:</b> su objetivo constituye la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo.	
<b>a) Protección:</b> tendrán como finalidad mantener las condiciones de los ecosistemas representativos de las áreas, así como la continuidad de sus procesos ecológicos y el germoplasma que en ellos se contiene. Se establecerán en superficies que no hayan sido significativamente alteradas por el hombre, y que contengan elementos de ecosistemas únicos o frágiles, o presenten fenómenos naturales relevantes, y sean propicias para el desarrollo de poblaciones de vida silvestre.	<b>a) Monitoreo del ambiente, e</b> <b>b) Investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación de los hábitos.</b>
<b>b) Uso restringido:</b> tendrán como finalidad mantener o mejorar las condiciones de los ecosistemas que mantienen condiciones estables y en donde existen poblaciones de	<b>a) Investigación científica y el monitoreo del ambiente;</b> <b>b) Educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen</b>

<sup>41</sup> Artículo 47 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.



<p>vida silvestre, incluyendo especies consideradas en riesgo por las normas oficiales mexicanas. Se establecerán en las superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran.</p>	<p>modificación de las características o condiciones originales; c) Construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica y monitoreo del ambiente, y d) Excepcionalmente la realización de actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas.</p>
<p><b>II.- ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO:</b> su objetivo es el orientar a que los aprovechamientos se realicen de manera sustentable, permitiendo que los ecosistemas se conserven a largo plazo.</p>	
<p><b>a) Uso tradicional:</b> tendrán como finalidad mantener la riqueza cultural de las comunidades, así como la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores que habiten en el área natural protegida. Se establecerán en aquellas superficies donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, y que actualmente estén siendo aprovechados, sin ocasionar alteraciones significativas en los ecosistemas.</p>	<p>a) Investigación científica; b) Educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotecnias y materiales tradicionales de construcción propios de la región, y c) Aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas o de autoconsumo de los pobladores.</p>
<p><b>b) Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:</b> tendrán como finalidad el desarrollo de actividades productivas bajo esquemas de sustentabilidad y la regulación y control estrictos del uso de los recursos naturales. Se establecerán en superficies que mantengan las condiciones y funciones necesarias para la conservación de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales</p>	<p>a) Aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios para los pobladores locales; b) Investigación científica; c) Educación ambiental; d) Actividades turísticas, y e) Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.</p>
<p><b>c) Aprovechamiento sustentable de agroecosistemas:</b> se establecerán en aquellas superficies en que los recursos naturales han sido aprovechados de manera continua con fines agrícolas y pecuarios.</p>	<p>a) Actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios con aptitud para este fin, o en los que se realicen de manera cotidiana, y b) Actividades de agroforestería y silvopastoriles que sean compatibles con las acciones de conservación del área.</p>
<p><b>d) Aprovechamiento especial:</b> tendrán como finalidad la explotación racional de recursos naturales esenciales para el desarrollo social. Se establecerán en superficies de extensión reducida que se consideren esenciales para el desarrollo económico de la región.</p>	<p>a) Ejecución de obras para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que originen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso de los recursos naturales.</p>
<p><b>e) Uso público:</b> se establecerán en superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, de conformidad con los límites establecidos.</p>	<p>a) Actividades recreativas, turísticas, de esparcimiento, investigación y de educación ambiental, y b) Construcción de instalaciones para el desarrollo de dichas actividades.</p>
<p><b>f) Asentamientos humanos:</b> se establecerán en las superficies donde de manera previa a la declaratoria correspondiente existen asentamientos humanos.</p>	
<p><b>g) De recuperación:</b> tendrán como finalidad</p>	<p>a) Actividades para su rehabilitación, las que</p>

<p>detener la degradación de los recursos y restaurar el área. Se establecerán en superficies donde se ha llevado a cabo una alteración, modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales debido a actividades humanas o fenómenos naturales y serán de carácter provisional. Una vez que estas subzonas hayan sido rehabilitadas, se les determinará cualquier otro tipo de las subzonas antes mencionadas.</p>	<p>deberán utilizar preferentemente, especies nativas de la región; o en su caso especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.</p>
--	--

Por su parte, el artículo 50 dispone que en las áreas naturales protegidas, se podrán establecer las zonas núcleo y de amortiguamiento que sean necesarias, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por distintas subzonas, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne. Al respecto, es oportuno recordar que de conformidad con el artículo 49 de la LGEEPA, existen diferentes tipos de áreas protegidas, por lo que el establecimiento de las subzonas debe atender a las características de cada una de éstas; es por esto que, los artículos 51 y 52 tienen como propósito el definir las subzonas que se podrán establecer en los diferentes tipos de áreas protegidas.

El primero de estos artículos dispone que en las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna, se podrán establecer todas las subzonas antes referidas. El segundo determina que en los parques nacionales se podrán establecer, en las zonas núcleo, subzonas de protección y de uso restringido; y en las zonas de amortiguamiento, subzonas de uso tradicional, uso público, asentamientos humanos, y de recuperación. Excepcionalmente y cuando se prevea en la declaratoria respectiva, se establecerán subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en superficies de extensión reducida. Este mismo artículo señala que, en el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las zonas previstas con anterioridad, zonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Por último dispone que en los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer, en las zonas núcleo, subzonas de protección y de uso restringido; y en las zonas de amortiguamiento, subzonas de uso público y de recuperación.

En este momento no realizaremos comentarios sobre zonificación, puesto que el capítulo V de la presente investigación lo dedicaremos a este tema.

### **3.9 De la modificación de las declaratorias de áreas naturales protegidas:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de éste reglamento, la Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de las declaratorias por las que se establezcan las áreas naturales protegidas, cuando varíen las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia del desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección; contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

Por su parte, el artículo 63 dispone que las modificaciones a las declaratorias se limitarán al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas en que haya sido dividida.

En este punto debemos recordar que por disposición expresa de la LGEEPA<sup>42</sup>, las modificaciones que se le pretendan realizar a un área natural protegida, tendrán que sujetarse a los procedimientos para el establecimiento de éstas. Es por esto que, el artículo 64 del presente reglamento determina que los decretos modificatorios de un área protegida, deberán sustentarse en estudios previos justificativos, los cuales se darán a conocer al público en los términos previstos para este tipo de estudios.

Sin embargo, por tratarse de los estudios previos justificativos para la modificación de una declaratoria, el contenido no puede ser el mismo que el que se prevé para la expedición de éstas, por lo que el artículo 65 determina que en estos casos dichos estudios deberán contener información general del área natural protegida (nombre, categoría, superficie, delimitación, zonas y subzonas), un análisis de la problemática que genera la propuesta de modificación, propuesta de modificación de la declaratoria y lineamientos generales para el manejo del área protegida de que se trate.

### **3.10 De las zonas de restauración en las áreas naturales protegidas:**

El capítulo II del Título relativo a la "Biodiversidad" de la LGEEPA, regula las materias de los programas de restauración y las zonas de restauración ecológica. Estos dos instrumentos no cuentan con un ordenamiento jurídico que reglamente las disposiciones que prevé la multicitada ley. Sin embargo, el reglamento que nos ocupa contiene un capítulo que se encarga de hacer esto, pero exclusivamente en el caso en que se pretendan aplicar dentro de un área natural protegida.

Con este propósito, el artículo 66 dispone que la SEMARNAT formulará y ejecutará programas de restauración ecológica dentro de dichas áreas, los cuales deberán ser congruentes con los programas de manejo correspondientes. Asimismo, el artículo 67 dispone que estos programas deberán contener la descripción del ecosistema o ecosistemas afectados, el diagnóstico de los daños sufridos por estos, las acciones de restauración que deberán realizarse, el tiempo de ejecución, los costos y las fuentes de financiamiento que se tengan previstas, las modalidades al aprovechamiento de los recursos naturales afectados, la evaluación y el seguimiento de la recuperación del ecosistema y la coordinación de acciones con los gobiernos locales y municipales.

Por lo que respecta al segundo de estos instrumentos, el artículo 68 dispone que en los casos en que se pretenda promover ante el Ejecutivo Federal, la expedición de declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica dentro de las áreas naturales protegidas, los estudios que justifiquen las mismas deberán contener información general (nombre del área, entidad federativa y municipios en donde se localiza, superficie y mapa que contenga la descripción limítrofe) y el diagnóstico que comprenda razones que justifiquen el régimen de restauración; descripción de los procesos de degradación o afectaciones irreversibles de los ecosistemas o sus elementos; relevancia, a nivel regional y nacional, de los ecosistemas a restaurar, e identificación de las actividades humanas o fenómenos naturales que condujeron a la degradación.

Asimismo, deberá incluir la descripción de las características físicas del área, aspectos socioeconómicos (condiciones sociales de la región, actividades sobre las que está basada su economía; asentamientos humanos, tenencia de la tierra,

---

<sup>42</sup> Artículo 62 de la LGEEPA.

litigios actualmente en proceso, usos del suelo, y uso tradicional de la vida silvestre de la región) y la vigencia de los mismos.

Por otro lado, reconociendo que en las zonas de restauración el aprovechamiento de recursos naturales, de la vida silvestre, así como la realización de cualquier tipo de obra o actividad debe realizarse de manera que no afecte la recuperación del área, el artículo 70 sujeta dichas actividades a que se realicen bajo estrictas medidas de control.

Por último, reiterando la naturaleza transitoria de los programas de restauración, el artículo 71 dispone que, una vez logrados los objetivos plasmados en estos, a la superficie restaurada se le podrá dar el tratamiento de subzona de recuperación durante un período no menor a cinco años. Una vez que haya transcurrido el plazo antes señalado, la autoridad competente determinará las subzonas definitivas que le corresponderán, de conformidad con lo establecido en el programa de manejo del área protegida respectiva.

### **3.11 De los programas de manejo:**

La materia relativa a la elaboración de los programas de manejo se encuentra reglamentada por los artículos 72 y 73 del ordenamiento que nos ocupa. El primero de estos dispone que dichos programas deberán sujetarse a lo que establezcan las declaratorias respectivas, y que el objeto de los mismos constituye la administración de las áreas naturales protegidas.

El segundo de éstos señala que en la formulación de estos instrumentos se deberá promover la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva; de las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes; de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, según corresponda, y a las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Por lo que respecta al contenido de estos programas, el artículo 74 establece que éstos deberán contener, además de lo señalado por el artículo 66 de la LGEEPA, la especificación de las densidades, intensidades, condicionantes y modalidades a que se sujetarán las obras y actividades que se vienen realizando en las áreas

protegidas, en términos de lo establecido en la LGEEPA, el presente reglamento, el decreto de creación correspondiente, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Además, dicho programa contendrá la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas que se señalen en la declaratoria, así como la extensión y delimitación de la zona de influencia respectiva.

Asimismo, el artículo 75 reglamenta lo dispuesto en el artículo 66 fracción VII de la LGEEPA, señalando que las reglas administrativas deberán sujetarse a las disposiciones previstas en la declaratoria y, que a su vez, deberán contener disposiciones generales; horarios de visita para la realización de actividades que así lo requieran; actividades y aprovechamientos permitidos, así como sus límites y lineamientos, de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas, así como con las zonas y subzonas que para tal efecto se establezcan; prohibiciones, y faltas administrativas.

Por lo que respecta a la disposición contenida en el artículo 66 último párrafo de la LGEEPA, relativa a la obligación de la autoridad de publicar un resumen del programa de manejo en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 76 se encarga de desarrollarla. En este sentido, dicho artículo dispone que una vez que se cuente con el programa de manejo correspondiente, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener la categoría y nombre; fecha de publicación de la declaratoria respectiva; plano de ubicación; objetivos generales y específicos del programa; delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área protegida.

En este orden de ideas, y en pleno reconocimiento de que las circunstancias y las características de un área natural protegida no son estáticas y que, por ende, la administración de este tipo de áreas tampoco puede permanecer ajena a dichos cambios, los artículos 77, 78 y 79 del reglamento prevén el procedimiento para revisar y, en su caso, modificar el programa de manejo. El primero de estos establece que, con el objeto de evaluar la efectividad y proponer modificaciones, dichos programas deberán ser revisados por lo menos cada cinco años. Asimismo, el segundo de éstos dispone que los programas podrán ser modificados en todo o en parte, cuando el mismo resulte inoperante para el

cumplimiento de los objetivos del área protegida. En estos casos, y previa opinión del consejo asesor correspondiente, se podrán realizar las modificaciones necesarias si, las condiciones naturales y originales del área cambiaron por la presencia de fenómenos naturales y, se requiera el planteamiento de estrategias y acciones distintas; técnicamente se demuestre que no pueden cumplirse estrategias o acciones establecidas, o la necesidad de adecuar la delimitación, extensión o ubicación de las subzonas señaladas en la declaratoria correspondiente.

Por lo que respecta al artículo 79, éste sujeta las posibles modificaciones al programa de manejo que resulten necesarias, al mismo procedimiento establecido para su elaboración y a la publicación de un resumen de las mismas en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica.

### **3.12 De los usos y aprovechamientos permitidos y de las prohibiciones:**

Como señalamos, la concepción actual de las áreas naturales protegidas, permite que en éstas se desarrollen actividades y usos, siempre y cuando se realicen de manera racional y sustentable. Por esta razón, el reglamento sujeta la realización de usos y aprovechamientos dentro de las áreas protegidas, a las tasas que otorgue la autoridad, con base en el límite de cambio aceptable, o en su caso, a la capacidad de carga correspondiente, que hayan sido previamente establecidas por la Secretaría. Por su parte, el artículo 81 señala que *“en las áreas naturales protegidas sólo se podrán realizar aprovechamientos de recursos naturales que generen beneficios a los pobladores que ahí habiten y que sean acordes con los esquemas de desarrollo sustentable, la declaratoria respectiva, su programa de manejo, los programas de ordenamiento ecológico, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables”*. Asimismo, dispone que sólo se podrán realizar aprovechamientos para autoconsumo y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, así como agrícolas, ganaderos, agroforestales, pesqueros, acuícolas o mineros siempre y cuando:

- a) No se introduzcan especies silvestres exóticas diferentes a las ya existentes o transgénicas;
- b) Se mantenga la cobertura vegetal, estructura y composición de la masa forestal y la biodiversidad;

- c) No se afecte el equilibrio hidrológico o ecosistemas de relevancia en el área o el hábitat de las especies nativas;
- d) No se afecten zonas de reproducción o especies en veda o en riesgo;
- e) Tratándose de aprovechamientos forestales, pesqueros y mineros, cuenten con la autorización respectiva y la manifestación de impacto ambiental autorizada;
- f) En los aprovechamientos pesqueros, el volumen de pesca incidental no sea mayor que el volumen de la especie objeto de aprovechamiento, ni impliquen la captura incidental de especies consideradas en riesgo;
- g) No se realice la extracción de corales y materiales pétreos de los ecosistemas costeros, y
- h) Tratándose de obras y trabajos de exploración y de explotación de recursos mineros dentro de las áreas naturales protegidas, cuenten con la autorización expedida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Por lo que respecta a la realización de actividades turísticas o recreativas, el artículo 82 sujeta dichos usos a lo dispuesto en el programa de manejo respectivo y, siempre y cuando no se provoque una afectación a los ecosistemas; preferentemente tengan un beneficio directo para los pobladores locales; promueva la educación ambiental, y la infraestructura requerida sea acorde con el entorno natural del área. Asimismo, el artículo 83 obliga a los visitantes y prestadores de servicios turísticos a cubrir las cuotas establecidas, hacer uso exclusivamente de las rutas y senderos habilitados, respetar la señalización y las zonas en las que se divide el área, acatar las indicaciones del personal, proporcionar los datos solicitados por dicho personal para efectos informativos y estadísticos, brindar apoyo y facilidades necesarias para que la Secretaría realice labores de vigilancia, protección y control, así como en situaciones de emergencia o contingencia, y hacer del conocimiento las irregularidades que hubieren observado, así como aquellas acciones que pudieran constituir infracciones o delitos. Quienes de manera temporal o permanente residan en las áreas protegidas, tendrán las obligaciones señaladas en el programa de manejo respectivo.

El artículo 84 establece que los prestadores de servicios turísticos *“deberán cerciorarse de que su personal y los visitantes cumplan con las reglas administrativas del área protegida, siendo responsables solidarios de los daños y perjuicios que pudieren causar”*.

Por otro lado, el artículo 85 dispone que los investigadores que ingresen al área natural protegida con propósitos de realizar colecta con fines científicos deberán



informar al Director del área sobre el inicio de las actividades. Asimismo, deberán hacerle llegar copia de los informes exigidos en la autorización correspondiente, así como acatar las indicaciones del personal que se encuentren establecidas en los instrumentos jurídicos aplicables, respetar la señalización y las zonas del área de que se trate, respetar las reglas administrativas, y hacer del conocimiento del personal las irregularidades que hubiere observado, así como aquellas acciones que pudieran constituir infracciones o delitos.

Por lo que respecta al aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en propiedades privadas o ejidales, que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas, el artículo 86 establece que estas actividades se podrán llevar a cabo siempre que se presente al Director del área, la autorización correspondiente y copia de los informes que rinda. Asimismo, se deberán observar las reglas administrativas y se respete la señalización y las zonas del área protegida de que se trate.

El artículo 87 contiene el catálogo de prohibiciones que se podrán aplicar en un área natural protegida, salvo que se cuente con la autorización respectiva:

- I.- Cambiar el uso del suelo de superficies que mantengan ecosistemas originales;*
- II.- Molestar, capturar, remover, extraer, retener o apropiarse de vida silvestre o sus productos;*
- III.- Remover o extraer material mineral;*
- IV.- Utilizar métodos de pesca que alteren el lecho marino;*
- V.- Trasladar especímenes de poblaciones nativas de una comunidad biológica a otra;*
- VI.- Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de especies silvestres;*
- VII.- Alimentar, tocar o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de los ejemplares de la vida silvestre;*
- VIII.- Introducir plantas, semillas y animales domésticos;*
- IX.- Introducir ejemplares o poblaciones silvestres exóticas;*
- X.- Dañar, cortar y marcar árboles;*
- XI.- Hacer un uso inadecuado o irresponsable del fuego;*
- XII.- Interrumpir, desviar, relleno o desecar flujos hidráulicos o cuerpos de agua;*
- XIII.- Abrir senderos, brechas o caminos;*
- XIV.- Arrojar, vender o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, tales como insecticidas, fungicidas y pesticidas, entre otros, al suelo o a cuerpos de agua;*
- XV.- Utilizar lámparas o cualquier fuente de luz para aprovechamiento u observación de ejemplares de la vida silvestre;*

XVI.- Usar altavoces, radios o cualquier aparato de sonido, que altere el comportamiento de las poblaciones o ejemplares de las especies silvestres o que impida el disfrute del área protegida por los visitantes, y

XVII.- Hacer uso de explosivos.

Este mismo artículo dispone que los pobladores de las áreas protegidas quedarán exceptuados de lo dispuesto en las fracciones II, III y X siempre y cuando se encuentren realizando la actividad con fines de autoconsumo dentro de los predios de su propiedad y no exista programa de manejo.

Asimismo, el artículo 88 enumera las obras y actividades que requerirán autorización por parte de la SEMARNAT, las cuales comprenden las siguientes:

- I. *Colecta de ejemplares de vida silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica;*
- II. *La investigación y monitoreo que requiera de manipular ejemplares de especies en riesgo;*
- III. *El aprovechamiento de la vida silvestre, así como el manejo y control de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales;*
- IV. *El aprovechamiento de recursos biológicos con fines de utilización en la biotecnología;*
- V. *Aprovechamiento forestal;*
- VI. *Aprovechamiento de recursos pesqueros;*
- VII. *Obras que, en materia de impacto ambiental, requieran de autorización en los términos del artículo 28 de la Ley;*
- VIII. *Uso y aprovechamiento de aguas nacionales;*
- IX. *Uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre;*
- X. *Prestación de servicios turísticos:*
  - a) *visitas guiadas incluyendo el aprovechamiento no extractivo de vida silvestre;*
  - b) *recreación en vehículos terrestres, acuáticos, subacuáticos y aéreos;*
  - c) *pesca deportivo-recreativa;*
  - d) *campamentos;*
  - e) *servicios de pernocta en instalaciones federales, y*
  - f) *otras actividades turístico recreativas de campo que no requieran de vehículos.*
- XI. *Filmaciones, actividades de fotografía, la captura de imágenes o sonidos por cualquier medio, con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado como apoyo a la persona que opera el equipo principal;*
- XII. *Actividades comerciales, excepto las que se realicen dentro de la zona de asentamientos humanos, y*
- XIII. *Obras y trabajos de exploración y explotación mineras.*

### **3.13 Del procedimiento para la obtención de las autorizaciones:**

Respecto a las autorizaciones señaladas en el apartado anterior, el artículo 89 dispone que la Secretaría a través de sus distintas unidades administrativas, otorgará los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones que se requieran para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en las áreas naturales protegidas, en términos de lo establecido por las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, señala que las autorizaciones comprendidas en las fracciones X, XI, XII y XIII del artículo anterior, se tramitarán ante la Comisión, conforme a los procedimientos que se describen a continuación.

En primera instancia, para la obtención de las autorizaciones para la prestación de servicios turísticos dentro de las áreas naturales protegidas, el artículo 90 señala que el interesado deberá presentar solicitud por escrito, en la cual se contengan los siguientes datos: nombre, denominación o razón social; nacionalidad; tipo de servicio; descripción de la actividad; tiempo de estancia; lugares a visitar, el tipo de transporte que se utilizará, así como la infraestructura que se requiera para su desarrollo, misma que deberá contar con la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental. En este sentido, el artículo 91 señala que la solicitud de autorización para la prestación de servicios turísticos deberá ir acompañada de la siguiente documentación: acta de nacimiento del solicitante o copia simple del acta constitutiva de la sociedad; instrumento que acredite la personalidad del representante legal; en su caso, documento que acredite la propiedad de la embarcación o vehículo y autorizaciones otorgadas por otras dependencias; matrícula y características de la embarcación o vehículo, y comprobante del pago de derechos correspondiente. La vigencia de este tipo de autorización será hasta por dos años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción I.

Por su parte, para la obtención de la autorización para realizar filmaciones, actividades de fotografía o captura de imágenes o sonidos por cualquier medio, con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado como apoyo a la persona que opera el equipo principal, el artículo 92 establece que el interesado deberá presentar solicitud por escrito, la cual deberá incluir los siguientes datos: nombre o razón social del solicitante, domicilio para oír y recibir notificaciones, número de teléfono y fax, en su caso, y

copia de una identificación oficial o acta constitutiva de la sociedad o asociación; datos del responsable del desarrollo de las actividades; tipo y características del o los vehículos que se pretendan utilizar; programa de actividades a desarrollar, en el cual se incluya, fecha, horarios de ingreso y salida, tiempo de estancia en el área protegida y ubicación del sitio o nombre de las localidades donde se pretendan llevar a cabo las actividades; número de personas auxiliares; tipo de equipo a utilizar para la actividad; informe del tipo de filmación, captura de imágenes o sonidos por cualquier medio indicando el fin de las mismas, y acreditar el pago de derechos correspondiente. La vigencia de estas autorizaciones será durante el periodo que dure el trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción II.

Por lo que respecta a la obtención de la autorización para realizar actividades comerciales, el artículo 93 indica que el interesado deberá presentar solicitud por escrito, en la cual se establezcan los siguientes datos: nombre, denominación o razón social; nacionalidad; tipo de actividad que se desea realizar y características específicas de los productos que se desean expender; periodicidad de la actividad que se desea realizar, y croquis de localización de la superficie a utilizar y, en su caso, información de la infraestructura necesaria para realizar la actividad. Este tipo de autorizaciones tendrán una vigencia de un año, según lo dispuesto en el artículo 97, fracción III.

Para la realización de obras y trabajos de exploración y explotación de recursos mineros dentro de las áreas naturales protegidas, el artículo 94 sujeta al interesado a solicitar, ante la Comisión, la autorización a que se refiere la Ley Minera. Para esto, se presentará un escrito libre, mismo que deberá contener: nombre, denominación o razón social del promovente; ubicación, superficie y colindancias del predio de que se trate; características físicas y biológicas de dicho predio, e información relevante sobre la naturaleza de las obras y trabajos que se desarrollarán y la forma como se llevarán a cabo. Este mismo precepto dispone que la Comisión verificará que dichas actividades sean compatibles con la declaratoria y el programa de manejo del área protegida donde se pretendan realizar, así como con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la materia. Una vez cumplido con lo anterior, la Comisión expedirá la autorización en un plazo de 21 días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud. Cabe destacar, que el sentido de la autorización prevista en el artículo de

referencia, es independiente de la que se otorgue en materia de impacto ambiental.

Para efectos de facilitar la realización del trámite referido en el párrafo anterior, el artículo 95 dispone que los promoventes podrán optar por solicitar que éste se integre dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El trámite se iniciará ante el INE, el cual contará con un término de 10 días hábiles para integrar el expediente respectivo, para determinar si las obras o trabajos que se pretenden realizar se ubican o no dentro de un área natural protegida. En caso de encontrarse en una área protegida, dicho instituto notificará el resultado al promovente dentro del día hábil siguiente a la integración del expediente. Además, el INE remitirá dicha autorización a la Comisión, la cual deberá emitir un predictamen sobre la congruencia de la solicitud con la Declaratoria, el Programa de Manejo del área respectiva, así como con las disposiciones jurídicas aplicables a la materia. Si el predictamen no es favorable, se deberá de notificar al interesado, en el término de 15 días hábiles, contados a partir de la entrega de la solicitud, concluyendo el trámite.

El INE, contará con un término de 15 días hábiles, contados a partir de la entrega de la solicitud, para notificarle al promovente sobre el sentido de la resolución. En caso de que no conteste dentro del término establecido, se entenderá que, salvo prueba en contrario, la obra o actividad no presenta incompatibilidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Una vez transcurrido el término anterior, el multicitado instituto podrá solicitar al particular la información complementaria, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento de la materia. En este caso, el plazo establecido para la resolución del trámite, empezará a correr a partir de la fecha en que el INE recibe la solicitud de evaluación de impacto ambiental por parte del interesado.

El INE, de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento en la materia, emitirá la resolución que corresponda, debiendo remitirla a la Comisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su expedición, la cual, procederá conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a emitir su resolución y, en su caso, a expedir de manera simultánea la autorización correspondiente.

Por su parte, el artículo 98 dispone que las solicitudes señaladas en los párrafos anteriores, deberán presentarse ante la Comisión, la cual analizará su procedencia e integrará el expediente que corresponda. El mismo precepto limita el período de recepción de solicitudes para la prestación de servicios turísticos, al comprendido entre los meses de abril a septiembre de cada año, por lo que dicho órgano no dará curso a ninguna solicitud presentada fuera de dicho período.

Asimismo, el artículo 99 dispone que dicha Comisión resolverá las solicitudes de autorización para prestación de servicios turísticos y actividades comerciales dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél en que se hayan recibido, salvo que el programa de manejo respectivo establezca un plazo diferente. Transcurrido este plazo sin que se emita la resolución respectiva, se entenderá negada la autorización y la Comisión, a petición del particular y dentro de los cinco días siguientes, expedirá la constancia que corresponda.

Para estas mismas autorizaciones, el artículo 100 dispone que podrán ser prorrogadas por el mismo período que fueron otorgadas, siempre y cuando el interesado *“presente una solicitud con treinta días naturales de anticipación a la terminación de la vigencia del permiso o autorización correspondiente, anexando a ésta el informe final de las actividades realizadas”*.

Por lo que respecta a las autorizaciones para realizar filmaciones, actividades de fotografía o captura de imágenes o sonidos, con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado, el artículo 101 establece que éstas deberán solicitarse 30 días naturales antes del inicio de éstas. La Comisión contará con un plazo de 10 días hábiles, computados a partir de la fecha en que reciba la solicitud, para decidir sobre el otorgamiento del permiso.

En el caso de que las solicitudes de autorización que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos exigidos, el artículo 102 dispone que, la Comisión deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que corrijan la omisión dentro del término de diez días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos dicha prevención; o de lo contrario, se desechará el trámite. Ésta prevención deberá hacerse dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente.

Finalmente, el artículo 104 contiene las causas de revocación de las autorizaciones, entre las cuales se encuentran, el incumplimiento de las obligaciones y las condiciones establecidas en ellas; dañar a los ecosistemas como consecuencia del uso o aprovechamiento, e infringir las disposiciones previstas en la LGEEPA, el presente reglamento, el programa de manejo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

### **3.14 De los avisos para desarrollar actividades en las áreas naturales protegidas:**

En el presente apartado, el artículo 105 reduce el trámite para la realización de actividades de educación ambiental; investigación científica; monitoreo, y filmaciones, actividades de fotografía, la captura de imágenes o sonidos por cualquier medio, con fines científicos, culturales o educativos, (siempre y cuando no se realice la colecta o la manipulación de especies no consideradas en riesgo), a la presentación de un aviso, acompañado del proyecto correspondiente al Director del área protegida respectiva.

### **3.15 De las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre:**

El artículo 106 del presente reglamento contiene el régimen jurídico de las UMAS dentro de las áreas naturales protegidas. Este artículo dispone que dichas unidades *“deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en la Ley General de Vida Silvestre, a la declaratoria correspondiente, el programa de manejo”* y demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, el artículo 107 dispone que los interesados en establecer UMAS deberán presentar ante la Dirección del área, los documentos que acrediten el registro de la unidad; mapa de ubicación del predio donde se pretende establecer, así como la superficie del mismo; proyecto de manejo el cual, deberá ser congruente con lo dispuesto en la LGEEPA, la LGVS y las demás disposiciones jurídicas aplicables; especies que serán aprovechadas, y métodos de supervisión y monitoreo periódicos de los ecosistemas, así como estudios poblacionales de las especies sujetas al manejo.

Por lo que respecta a la transportación de especies de la vida silvestre dentro de las áreas protegidas, el artículo 108 lo permite siempre y cuando se acredite

mediante el certificado o el marcaje correspondiente que los ejemplares provienen de una UMA.

Finalmente, el artículo 109 faculta los Directores de las áreas, para que promuevan ante la autoridad competente la cancelación del registro de una unidad, cuando se violen las disposiciones jurídicas en materia de áreas naturales protegidas, o se provoquen daños a los ecosistemas.

### **3.16 De los instrumentos económicos:**

El presente apartado es reglamentario de la Sección III de los instrumentos para la política ambiental de la LGEEPA, relativo a los instrumentos económicos. Los instrumentos económicos *“comprenden el conjunto de regulaciones de tipo normativo y/o de formación de precios que se valen de los intereses económicos de los actores para impulsar los objetivos de la política ambiental”*<sup>43</sup>, y que se basan en una serie de incentivos económicos que buscan re orientar las conductas perjudiciales para el ambiente. La idea medular de estos instrumentos, es el otorgarle valores económicos a los recursos naturales, puesto que *“lo carente de un valor reconocido no se conserva correctamente”*<sup>44</sup>.

Como la LGEEPA no agota este tema, el reglamento señala que le corresponde a la SEMARNAT diseñar, desarrollar y aplicar los instrumentos económicos en las áreas protegidas de interés de la Federación, sujetándose a lo dispuesto en éste mismo, a la declaratoria correspondiente, al programa de manejo respectivo, así como al manual que para esos efectos expida esta misma dependencia.

Sin embargo, cualquier persona física o moral podrá presentar una propuesta sobre instrumentos económicos a la cual, deberá acompañar de un estudio técnico que justifique y oriente el uso de los mismos. Este estudio deberá elaborarse con base en el manual que para tal efecto se expida<sup>45</sup>. Esta disposición permite, por un lado, mantener un esquema abierto y flexible para la aplicación de instrumentos de naturaleza económica, y por el otro, constituye un medio para alentar la participación social.

<sup>43</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano, op. cit.*, p. 210.

<sup>44</sup> CARABIAS LILLO, Julia, “Valoración económica y conservación de la biodiversidad en México”, en *Economía de la Biodiversidad*, México, SEMARNAP/USAID/DFID, primera edición, 1999, p. 20.

<sup>45</sup> Artículo 111 del Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas.



Una vez recibido dicho estudio técnico, la Secretaría lo evaluará y en su caso, lo aprobará cuando a través del instrumento se garantice que quien contamine o haga un uso excesivo de los recursos naturales asuma los costos de su conducta, que quien conserve los recursos naturales reciba un estímulo o compensación y, que los ingresos que se generen sean destinados al manejo de las áreas naturales protegidas y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 113 faculta a dicha dependencia para autorizar permisos transferibles, los cuales fijen un nivel máximo de emisiones contaminantes permisibles al aire o al agua, mediante la presentación de un estudio técnico que deberá contener los siguientes requisitos:

- I.- Las características del sitio como su localización, configuración, caracterización ecológica y socioeconómica;*
- II.- La clasificación, extensión y magnitud de los recursos, productos y servicios aprovechados y su porcentaje con respecto del total;*
- III.- La identificación de la capacidad de carga o del límite de cambio aceptable; de las relaciones y efectos críticos en el equilibrio de los ecosistemas potencialmente afectados, tanto en el corto como en el largo plazo y la cuantificación de la emisión total de sustancias contaminantes claramente definidas;*
- IV.- La identificación de los agentes económicos y sociales involucrados;*
- V.- Las reglas para el establecimiento y la operación de un mercado de permisos que permita la formación de precios y su funcionamiento;*
- VI.- Una aproximación del valor económico ambiental del área;*
- VII.- Los costos de monitoreo y vigilancia;*
- VIII.- Los costos de exclusión o el impacto distributivo en la economía social-regional por la puesta en marcha de este instrumento;*
- IX.- La posibilidad de delimitar el territorio cubierto por el mercado de permisos, y*
- X.- La posibilidad de aplicar un sistema de vigilancia y control que permita el registro exhaustivo de los niveles efectivos de emisiones.*

Utilizando el mismo esquema que en el precepto anterior, el artículo 114 prevé que la Secretaría autorice *“la transferencia de permisos para actividades de construcción dentro de un área natural protegida, los cuales representarán un derecho para construir o incrementar la densidad de una construcción en metros”*. De igual manera, se deberá presentar un estudio técnico que deberá contener lo siguiente:

- I.- La vocación natural del suelo y del área debe ser adecuada para estos fines;*
- II.- La existencia de un alto valor del terreno por el desarrollo urbano en la zona;*
- III.- Las condiciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tanto en el corto como en el largo plazo;*
- IV.- Las condiciones de mercado de los recursos, bienes y servicios ofrecidos;*
- V.- Título de propiedad del predio;*
- VI.- Ubicación del terreno y planos de construcción de las obras a realizarse, y*
- VII.- El número de autorización de la manifestación de impacto ambiental que haya otorgado la autoridad correspondiente.*

Por último, el artículo 115 determina que la SEMARNAT podrá revocar las autorizaciones sobre instrumentos económicos, cuando se demuestre que existe un daño a los recursos naturales del área natural protegida; el nivel de aprovechamiento sea mayor al autorizado; se presenten casos de contingencia ambiental, siempre que esté fundamentado en estudios técnicos correspondientes; se compruebe que se realizan prácticas monopólicas; expire el término del plazo establecido para la aplicación del instrumento, siempre que no exista una petición expresa y fundamentada para su continuación, o se demuestre que el límite de cambio aceptable dentro del área ha sido alcanzado.

Es oportuno señalar que éste novedoso capítulo tiene como finalidad la aplicación del principio de la política económico-ambiental que dispone que, "quien conserve los recursos naturales, e invierta recursos económicos en éste fin, debe recibir por ello un estímulo o una compensación", mismo que pretende compensar las fallas estructurales de los mercados<sup>46</sup>.

### **3.17 De las áreas naturales protegidas establecidas a propuesta de los particulares:**

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 59 de la LGEEPA, el artículo 116 del reglamento dispone que "los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento de áreas naturales protegidas en predios de su propiedad o mediante contrato con terceros, para destinarlos a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad". Para esto, los interesados deberán presentar:

- I.- Solicitud por escrito que contenga nombre, denominación o razón social, de quien propone la declaratoria;
- II.- En caso de personas morales, la documentación que acredite su personalidad jurídica. Tratándose de los pueblos indígenas, ejidos y comunidades rurales, las solicitudes deberán ser presentadas por el representante, debiéndose adjuntar el acta de asamblea correspondiente;
- III.- Documento que acredite la propiedad del predio o en su caso, el documento mediante el cual el propietario del predio le transfiere al promovente los derechos sobre el mismo y lo autoriza a promover ante la Secretaría la declaratoria correspondiente;
- IV.- Tipo de área natural protegida que proponen establecer según los elementos naturales que justifiquen su protección;
- V.- Descripción de las características físicas y biológicas del área;
- VI.- Ubicación geográfica del área que incluya su delimitación precisa en un mapa y superficie total;
- VII.- Fotografías del sitio;
- VIII.- Propuesta de actividades a regular;
- IX.- Acciones de manejo del área, a cargo del promovente o promoventes;
- X.- Fuentes de financiamiento, y
- XI.- La información complementaria que desee proporcionar el promovente.

Cabe señalar que, en el caso de que el promovente no sea el propietario del predio, el régimen establecido para las áreas protegidas deberá mantenerse sobre éste, aun cuando la vigencia del documento previsto en el segundo supuesto de la fracción III anterior, haya concluido.

En cuanto la Secretaría reciba la solicitud correspondiente, procederá a integrar un expediente y, en su caso, efectuará una visita de campo en un plazo que no excederá de sesenta días. Asimismo, deberá comunicar al solicitante, en un plazo no mayor a sesenta días, si su propuesta se estima viable en los términos presentados; puede ser considerada en una categoría distinta a la solicitada; no corresponde a una categoría de interés de la Federación, o ha sido rechazada por no cumplir con los requisitos que la ley determina. Transcurrido el plazo sin que medie respuesta respecto de la solicitud de referencia, se entenderá rechazada.

Cuando se haya considerado la viabilidad de la propuesta, dicha dependencia realizará los estudios previos justificativos correspondientes y, en el caso de que se requiera información adicional, lo hará del conocimiento del promovente, quien deberá presentarla en un plazo no mayor a veinte días hábiles.

---

<sup>46</sup> *Vid.*, BELAUSTEGUIGOTIA, Juan Carlos, *et al.*, "Una introducción a los aspectos económicos de la biodiversidad", en *Economía de la Biodiversidad*, *op. cit.*, p. 31.

Una vez concluidos los estudios previos justificativos y aprobada la propuesta, la SEMARNAT realizará los trámites conducentes ante el Titular del Poder Ejecutivo Federal para la expedición de la declaratoria correspondiente. Dicha declaratoria establecerá que el manejo del área queda a cargo del promovente, con la participación que le competa a dicha dependencia. Asimismo, los términos del manejo se establecerán conjuntamente entre el promovente y dicha dependencia, de conformidad con el convenio que para tal efecto se suscriba. Por lo que respecta a la designación del Director del área protegida respectiva, la autoridad podrá aceptar la propuesta formulada por el promovente, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en este mismo reglamento.

Finalmente, el artículo 124 dispone que le corresponde al promovente el elaborar el programa de manejo respectivo de conformidad con los lineamientos previstos en este reglamento.

### **3.18 Del reconocimiento de áreas productivas dedicadas a una función de interés público:**

El artículo 126 señala que la Secretaría fomentará y propiciará que de manera voluntaria los particulares destinen predios a la preservación, protección y restauración de los ecosistemas. Para esto, los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas que deseen destinar voluntariamente los predios que les pertenezcan a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, deberán presentar ante dicha dependencia, la siguiente información:

- I.- Solicitud por escrito del o los interesados, en la que se manifieste el interés para destinar voluntariamente sus predios a acciones de preservación, por un período no menor a 10 años;*
- II.- En caso de personas morales, la documentación que acredite su personalidad jurídica. Tratándose de los pueblos indígenas, ejidos y comunidades rurales, las solicitudes deberán ser presentadas por el representante del núcleo de población en términos de la Ley Agraria, adjuntando el acta de la asamblea correspondiente;*
- III.- Documentación que compruebe la propiedad del predio o la titularidad de los derechos, en su caso, de los legítimos poseedores;*
- IV.- Denominación del área;*
- V.- Superficie y colindancias con un plano de ubicación, preferentemente georreferenciado y fotografías del predio;*

- VI.- *Diagnóstico en el que se describa la importancia de los recursos existentes en el área, así como la necesidad de su preservación;*
- VII.- *Caracterización de los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos del área;*
- VIII.- *La carta compromiso del o los interesados para la preservación del área, y*
- IX.- *Régimen de manejo a que se sujetará el área.*

Una vez que se haya presentado dicha información, la SEMARNAT efectuará, dentro de los sesenta días siguientes, una visita de campo para el reconocimiento del predio.

Esta dependencia emitirá el certificado dentro de los noventa días naturales siguientes, contados a partir de la recepción de la solicitud. Una vez transcurrido el plazo sin que medie respuesta, la propuesta se entenderá como no aceptada. El certificado podrá ser negado cuando el predio no contenga elementos de los ecosistemas originales de la región, o haya sido transformado total o irreversiblemente por actividades productivas.

Por su parte, el artículo 131 dispone que los certificados deberán contener por lo menos el nombre del propietario o poseedor del predio; la denominación, ubicación, superficie, colindancias y delimitación del predio; plazo de vigencia; características biológicas y fisiográficas generales, así como el estado de conservación; obligaciones del propietario o poseedor, y el régimen de manejo.

El artículo 132 determina que, *“una vez que el certificado haya sido emitido, la Secretaría podrá llevar a cabo acciones de supervisión técnica y monitoreo con la finalidad de constatar que las actividades de preservación se estén realizando en los términos autorizados para el manejo”*. En caso de que el o los promoventes incurran en incumplimiento con el régimen de manejo autorizado, se procederá, previa audiencia del interesado, a dejar sin efecto el certificado expedido.

El titular de un certificado podrá solicitar una prórroga por un plazo mínimo equivalente al autorizado originalmente, seis meses antes del vencimiento del mismo, siempre y cuando haya cumplido con las obligaciones a su cargo. Asimismo, el reconocimiento del destino voluntario de inmuebles para actividades de preservación puede darse por terminado anticipadamente, a solicitud del titular del certificado, por imposibilidad justificada para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas con la certificación del predio.

Los casos en que se podrán revocar los certificados expedidos, se encuentran previstos en el artículo 135, los cuales son: cuando el predio se vea alterado por desastres, tales como, huracanes, ciclones, incendios, sismos, terremotos, y por incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el certificado a cargo del titular.

Finalmente, el artículo 136 dispone que en el caso de controversia respecto de la titularidad del derecho de propiedad del inmueble afecto al destino voluntario, el certificado seguirá vigente hasta que no exista resolución definitiva que ponga fin al procedimiento. Si la resolución definitiva favorece a persona distinta del titular del certificado, éste se podrá revocar en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior.

### **3.19 De la inspección y vigilancia:**

En materia de inspección y vigilancia, este capítulo puntualiza que dichas tareas serán ejecutadas a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante PROFEPA), respecto al cumplimiento de las disposiciones de la LGEEPA y demás disposiciones jurídicas que se desprendan de ésta, para lo cual, requerirá a los responsables que corresponda, la presentación de información y documentación relativa al cumplimiento de las disposiciones referidas.

Además, se obliga a dicha procuraduría para que presente un informe semestral, en el que se incluya el estado que guardan las denuncias y procedimientos iniciados por esa autoridad.

Por su parte, y por la naturaleza misma de las zonas marinas, el artículo 138 señala que la vigilancia de los parques nacionales que se ubiquen en dichas zonas se deberá realizar de manera coordinada con la Secretaría de Marina.

Por otro lado, el artículo 139 dispone que para los efectos de este reglamento, las medidas correctivas o de urgente aplicación tendrán como finalidad el evitar que se sigan ocasionando afectaciones a los ambientes naturales, a los ecosistemas de las áreas naturales protegidas o a la vida silvestre; restablecer la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos y condiciones de los recursos naturales que

hubieren resultado afectados por las actividades o acciones llevadas a cabo en dichas áreas; así como generar un efecto positivo alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente, los ecosistemas y sus elementos que se hubieren identificado en los procedimientos de inspección.

Asimismo, el artículo 140 señala que la Secretaría se coordinará con las autoridades de los tres niveles de gobierno para el ejercicio de sus atribuciones, así como en la atención de contingencias y emergencias ambientales que se presenten en las áreas naturales protegidas. Las Direcciones de las áreas naturales protegidas podrán coadyuvar en las acciones de inspección y vigilancia, en coordinación con la PROFEPA y, se fomentará que los habitantes de éstas participen en dichas tareas.

### **3.20 De las medidas de seguridad:**

En el caso de que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, el artículo 141 de este reglamento dispone que, la Secretaría podrá ordenar alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en el artículo 170 de la LGEEPA. Asimismo, dicha dependencia tendrá la facultad de promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos jurídicos. En estos casos, se deberá indicar al interesado, las condiciones a que se sujetará el cumplimiento de éstas y los plazos para su realización, de conformidad con lo establecido en el artículo 170 BIS de la multicitada ley.

### **3.21 De las sanciones administrativas:**

El presente reglamento dispone que las violaciones a los preceptos del mismo, así como las que se deriven de éste, serán sancionadas administrativamente por la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA, con una o más de las sanciones previstas en el artículo 171 de la LGEEPA. Cuando haya vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido por la misma ley. En caso

de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido.

Por su parte, el artículo 143 dispone que independientemente de las sanciones que procedan de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior, y cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la Secretaría, solicitará a las autoridades competentes, la revocación de las autorizaciones concedidas en los términos del presente reglamento, la revocación de los certificados concedidos en los mismos términos y la cancelación del registro para el establecimiento y operación de UMAS.

### **3.22 De la denuncia popular:**

Sobre la denuncia popular, hay que señalar que el capítulo dedicado a esta figura no reglamenta de ninguna manera lo dispuesto en el capítulo VII del Título Sexto de la LGEEPA, por lo que resulta repetitivo el haberlo incluido en el artículo 144 del reglamento.

Sin embargo, debemos mencionar que dicho artículo establece que *“toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales existentes en las áreas naturales protegidas, o contravengan las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia, y se relacionen con las acciones o actividades mencionadas en el presente reglamento”*. Las denuncias que se presenten serán substanciadas de conformidad con lo previsto en la LGEEPA.

### **3.23 Artículos transitorios:**

Finalmente, de los artículos transitorios del reglamento de áreas protegidas, consideramos importante revisar lo que disponen el segundo y el quinto.

El primero de estos artículos dispone que los parques nacionales y los monumentos naturales que se hayan establecido con anterioridad a la expedición del presente reglamento, podrán utilizar zonas alternativas, además de las



exigidas por éste mismo, con la finalidad de compatibilizar los objetivos de conservación del área protegida, con las actividades que se han venido desarrollando hasta ese momento. Es de vital importancia la aplicación de esta medida transitoria, puesto que el régimen de modalidades impuestas a la propiedad en este tipo de áreas es sumamente restrictivo.

Por su parte, el artículo quinto establece que *las actividades productivas en las áreas naturales protegidas que se desarrollaban con anterioridad a la expedición de la Declaratoria correspondiente, podrán continuar realizándose siempre y cuando se cumpla con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia ambiental.*

#### **4. REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL:**

El Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental tiene como finalidad adecuar dichas disposiciones reglamentarias a las modificaciones que sufrió la ley en el año de 1996. Este nuevo ordenamiento consolida la figura del informe preventivo, especificando el procedimiento para su resolución, con el fin de limitar la discrecionalidad de la autoridad. Asimismo, se simplificó el régimen de las modalidades a las que se podía sujetar dicha evaluación, y ahora sólo se consideran dos tipos: particular, o regional.

Por otro lado, este reglamento detalla de manera más precisa las obras y actividades que requieren sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a través del artículo 5°. Dentro de este esquema, dicho artículo establece de dos maneras el régimen de evaluación de impacto ambiental dentro de las áreas naturales protegidas.

La primera de éstas se encuentra dentro del inciso "S", el cual señala las obras que requieren de autorización previa en materia de impacto ambiental, cuando se pretendan realizar dentro de áreas naturales protegidas. Este dispone que todo tipo de obra o instalación dentro de las áreas protegidas de competencia de la Federación, requerirá de autorización, con excepción de las actividades de autoconsumo y uso doméstico que se lleven a cabo por las comunidades asentadas en el área; las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las mismas; las obras de infraestructura urbana y

desarrollo habitacional en las zonas urbanizadas que se encuentren dentro de éstas, y las construcciones para casa habitación en terrenos agrícolas, ganaderos o dentro de los límites de los centros de población existentes, cuando se ubiquen en comunidades rurales.

La segunda forma a través de la cual se señalan las obras y actividades que requieren de autorización previa para realizarse dentro de las áreas naturales protegidas, la encontramos en los incisos del artículo 5º que a continuación se señalan, los cuales, a través de un régimen de excepciones, disponen que quienes pretendan realizar alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental:

- a) El inciso "A", fracción I dispone que las presas de almacenamiento, derivadoras y de control de avenidas con capacidad mayor de 1 millón de metros cúbicos, jagüeyes y otras obras para la captación de aguas pluviales, canales y cárcamos de bombeo, con excepción de aquellas que se ubiquen fuera de áreas naturales protegidas.
- b) El inciso "B" establece que la construcción de carreteras, autopistas, puentes o túneles federales vehiculares o ferroviarios; puertos, vías férreas, aeropuertos, helipuertos, aeródromos e infraestructura mayor para telecomunicaciones que afecten áreas naturales protegidas.
- c) El inciso "D" fracción I dispone que las actividades de perforación de pozos para la exploración y producción petrolera, excepto las que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o de eriales, siempre que éstas se localicen fuera de áreas naturales protegidas.
- d) El inciso "L", fracción II, relativo a la "Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación" dispone que las obras de exploración, excluyendo las de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoelectrónica, magnetotélúrica, de susceptibilidad magnética y densidad, así como las obras de barrenación, de zanjeo y exposición de rocas, siempre que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos o templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinares, ubicadas fuera de las áreas naturales protegidas.
- e) El inciso "N" relativo a los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, en la fracción IV señala que los aprovechamientos forestales en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 fracción IV de la Ley Forestal.

Finalmente, dentro de las materias de los seguros y las garantías, el artículo 51 fracción IV faculta a la autoridad para exigir el otorgamiento de este tipo de instrumentos, respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en las

autorizaciones, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas dentro de las áreas naturales protegidas.

Es importante resaltar que en nuestro país, el uso de mecanismos mercantiles como los seguros y las garantías, aún no se convierte en una práctica cotidiana, a pesar de que constituyen un complemento fundamental para la política ambiental.

## **5. LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE:**

El objeto de ésta ley consiste en establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de nacional y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción. De lo anterior, podemos desprender que la LGVS tiene uno de sus fundamentos constitucionales en el artículo 73, fracción XXIX inciso "G", y por lo tanto, constituye también una "ley marco", por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la misma, las disposiciones de la LGEEPA y de otras leyes se aplicarán de manera supletoria.

Para efectos del presente estudio, únicamente revisaremos algunas de las disposiciones de esta ley en materia de UMAS y áreas de refugio para proteger especies acuáticas.

La regulación de las UMAS se encuentra prevista en los artículos 46 y 47 de la LGVS. El primero dispone que la Secretaría coordinará el Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, el cual se conformará por el conjunto de dichas unidades. Este sistema tendrá como uno de sus objetivos la formación de corredores biológicos que interconecten las UMAS entre sí y con las áreas naturales protegidas, fomentando y garantizando el flujo libre de ejemplares de especies silvestres.

Por su parte, el artículo 47 dispone que se promoverá el desarrollo del Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de reforzar sus zonas de amortiguamiento y dar continuidad a sus ecosistemas. Asimismo, la

SEMARNAT promoverá que dentro de las áreas protegidas, que cuenten con programa de manejo, este sistema involucre a los habitantes locales en la ejecución de dicho programa, dentro de los predios de su propiedad. En este caso, será prioritario el aprovechamiento no extractivo, cuando se trate de especies o poblaciones amenazadas o en peligro de extinción.

Sobre las áreas de refugio para proteger especies acuáticas, el artículo 65 dispone que esta dependencia podrá establecerlas, mediante acuerdo Secretarial en aguas de jurisdicción Federal, zona federal marítimo terrestre y terrenos inundables. El objeto de estas áreas es el conservar y contribuir, a través de programas de protección, al desarrollo de dichas especies, así como para conservar y proteger sus hábitats.

De igual manera que para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, el artículo 67 dispone que de manera previa a la expedición del Acuerdo correspondiente, se elaborará los estudios justificativos, mismos que deberán contener información general, diagnóstico, descripción de las características físicas del área, justificación y aspectos socioeconómicos.

En el caso de que la superficie de alguna de las áreas de refugio para proteger especies acuáticas, coincida con el polígono de un área natural protegida, el programa de protección respectivo, deberá compatibilizarse con los objetivos generales establecidos en la declaratoria correspondiente y en el programa de manejo del área protegida correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68. Asimismo, dispone que en estos casos, corresponderá al Director del área protegida, llevar a cabo la coordinación de las medidas de manejo y conservación establecidas en el programa de protección.

Por último, el artículo 69 prescribe que la realización de cualquier obra pública o privada, así como de aquellas actividades que puedan afectar la protección, recuperación y restablecimiento de los elementos naturales en áreas de refugio para proteger especies acuáticas, deberá quedar sujeta a las condiciones que se establezcan como medidas de manejo y conservación en los programas de protección de que se trate, así como del informe preventivo correspondiente, de conformidad con lo establecido en el reglamento que para tal efecto se expida.

De lo anterior, podemos señalar que las áreas de refugio para proteger especies acuáticas constituyen un instrumento análogo al de las áreas naturales protegidas. Esto se aprecia en las similitudes que presentan ambos mecanismos, tanto para su creación como para su manejo. Cabe destacar que al señalar que son análogos, no se pretende determinar que son repetitivos; por el contrario, la correcta coordinación de ambos mecanismos, puede fortalecer el régimen restrictivo de las superficies que se pretendan preservar.

## **6. LEY DE EXPROPIACIÓN:**

La Ley de Expropiación<sup>47</sup> constituye el ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 27 párrafo segundo de la Constitución, el cual, como ya señalamos dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. De dicho precepto constitucional se desprenden dos situaciones: la primera es que las expropiaciones deben realizarse atendiendo a una causa de utilidad pública; y la segunda es que una vez que se priva al particular de su propiedad, se le debe indemnizar.

Respecto al primer elemento señalado, el artículo 1° de esta ley dispone el catálogo de supuestos que constituyen causas de utilidad pública. Para efectos de la presente investigación, sólo mencionaremos los contenidos de las fracciones VII, X y XII.

La primera de dichas fracciones dispone que la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación constituyen causas de utilidad pública. Por su parte, la fracción X señala también como causa de utilidad pública, la aplicación de las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales. Finalmente, y en forma de la ya tradicional "cláusula residual", la fracción XII dispone que serán causa de utilidad pública los demás casos previstos por las leyes especiales. En este punto, es importante recordar que la LGEEPA determina que el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas constituyen causas de utilidad pública<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

<sup>48</sup> Artículo 2°, fracción II de la LGEEPA.

Asimismo, el artículo 2° complementa el catálogo dispuesto en el precepto anterior, señalando que en dichos casos procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio. De la lectura de este artículo, podría deducirse que la expropiación representa una figura jurídica de naturaleza diferente de las demás afectaciones parciales de la propiedad. Sin embargo, la doctrina señala que la expropiación puede tener como consecuencias la privación total del derecho de propiedad o, sólo la afectación de alguno de sus atributos, lo cual dependerá de la causa de utilidad pública que haya dado origen a dicho acto de autoridad<sup>49</sup>.

Por su parte, los artículos 3° y 4° disponen que el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia que resulte competente<sup>50</sup>, tramitará el expediente expropiatorio y hará la declaratoria respectiva, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente a los interesados.

Asimismo, este ordenamiento jurídico faculta a los afectados para interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la expropiación, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. Dicho recurso deberá interponerse ante la dependencia que haya tramitado el expediente de que se trate.

Continuando con la tramitación del procedimiento, el artículo 7° establece que si no se interpuso el recurso administrativo de anterior referencia, o éste fue resuelto en sentido negativo, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la limitación de dominio que corresponda.

El artículo 9° faculta a los afectados a solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente la reversión total o parcial del bien, si estos no fueron destinados al fin que motivo la expropiación o la afectación parcial. Dicha solicitud tendrá que formularse pasados cinco años de que se publicó la declaratoria correspondiente, y dentro del término de dos años, una vez que hayan transcurrido los diez años antes señalados.

---

<sup>49</sup> Vid., FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 33 edición, 1994, pp. 384 y 385.

<sup>50</sup> El artículo 5° fracción XX del Reglamento Interior de la SEMARNAP, faculta al Titular de la Secretaría a solicitar las expropiaciones de bienes necesarios para el desarrollo de los programas de la Secretaría.

Por lo que respecta al segundo elemento antes referido, la indemnización deberá ser equivalente al valor comercial que se fije, sin que pueda ser menor, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que conste en las oficinas catastrales o recaudadoras. Asimismo, los artículos del 11 al 17 establecen las reglas para el caso de desacuerdo en el monto de la indemnización.

Finalmente, el artículo 19 dispone que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, si el bien expropiado pasa a su patrimonio, y si es una persona distinta la que se beneficia, ésta cubrirá el importe correspondiente. Cabe destacar, que estas reglas aplicarán también en los casos de ocupación temporal o de limitación del derecho de dominio.

En este punto debemos recordar que, si el establecimiento de las áreas naturales protegidas conlleva la imposición de modalidades a la propiedad, entonces, hasta que punto es exigible la indemnización por la limitación al derecho de propiedad, por dicha declaratoria.

## **7. LEY FORESTAL:**

La Ley Forestal<sup>51</sup> constituye el ordenamiento jurídico encargado de reglamentar el artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a la regulación y fomento de la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales que se ubiquen dentro del territorio nacional<sup>52</sup>.

Las anteriores leyes forestales disponían que el único propietario de dichos recursos era la nación, sin embargo, esta ley determina que la propiedad de los recursos forestales corresponde a los propietarios de los predios donde éstos se encuentren<sup>53</sup>. Con esta disposición, por primera vez se adecuó el régimen de propiedad de estos recursos, con las reglas de la accesión previstas en la legislación civil, las cuales señalan que la propiedad de los bienes da derecho a

---

<sup>51</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992.

<sup>52</sup> Artículo 1º de la Ley Forestal.

<sup>53</sup> Artículo 3º de la Ley Forestal.

todo lo que ellos producen, o se les une o incorpore sin importar que sea de manera natural o artificial.

En todo caso, lo que no hay que perder de vista, es que a pesar de que los recursos forestales constituyan parte del patrimonio de los particulares, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo 27, el Estado puede imponer a dicho patrimonio las modalidades que dicte el interés público, y además, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Continuando con la revisión de las disposiciones de la ley que nos ocupa, los artículos 9° y 10 Bis prevén dos mecanismos de información en materia forestal. El primero de estos comprende el inventario forestal nacional, mismo que deberá incluir los polígonos de las áreas naturales protegidas. El segundo es el Registro Forestal Nacional, en el cual se inscribirán, entre otras cosas, los decretos que establezcan áreas protegidas que incluyan terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal. Cabe destacar, que estos instrumentos de información tienen como fin el empatar la política forestal con la de las áreas naturales protegidas. Asimismo, constituyen una herramienta más para facilitar la administración y el manejo de dichas áreas.

Por otro lado, como mencionamos en párrafos anteriores, el Estado se encuentra facultado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación; categoría en la que entran los recursos forestales. Para llevar a cabo el control en el aprovechamiento de estos recursos, el artículo 11 dispone que para realizar el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, se requerirá autorización por parte de la Secretaría<sup>54</sup>, sin perjuicio de la que corresponda en materia de impacto ambiental.

Para obtener dicha autorización, se deberá presentar una solicitud, misma que deberá acompañarse de una serie de requisitos que prevé el artículo 12. En el caso de que el aprovechamiento se pretenda realizar en selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, así como en áreas naturales protegidas, además

---

<sup>54</sup> El artículo 22, fracción III del Reglamento Interior de la SEMARNAP señala que la Dirección General Forestal es la unidad administrativa competente para autorizar programas de manejo para la forestación y el aprovechamiento de recursos forestales.



de lo dispuesto en el artículo de referencia, se deberá anexar la manifestación de impacto ambiental que proceda de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, para efectos de facilitar los trámites que corresponden, ambos documentos podrán presentarse juntos para su autorización simultánea. Por su parte, el artículo 14 párrafo segundo establece que el plazo para resolver las solicitudes de autorización en los casos antes señalados, será de sesenta días. Excepcionalmente, dicho plazo podrá ampliarse por otros sesenta días, cuando así se requiera por las características o la complejidad del proyecto.

Por lo que respecta a la sanidad forestal, el artículo 31 obliga a los Directores de las áreas naturales protegidas a que, una vez que hayan sido notificados por la autoridad competente, realicen los trabajos de sanidad forestal que correspondan.

Finalmente, debemos revisar algunas de las disposiciones relativas a las vedas forestales, las cuales constituyen un instrumento de excepción, que sólo se aplica cuando se presentan ciertas circunstancias que se encuentran previstas por la ley<sup>55</sup>. En este sentido, el artículo 32 Bis dispone que le corresponde al Ejecutivo Federal<sup>56</sup> decretar vedas forestales cuando, entre otros casos, estas constituyan modalidades para el aprovechamiento de los recursos forestales comprendidos dentro de las áreas naturales protegidas.

## **8. LEY DE PESCA:**

La Ley de Pesca<sup>57</sup> es, como lo establece su artículo 1º, el ordenamiento jurídico reglamentario *“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”*, limitando con este enunciado, el ámbito material de la ley en comento.

Este artículo dispone que el objeto de la misma es *“garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración”*.

<sup>55</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, op. cit., p. 363.

<sup>56</sup> El artículo 22, fracción VIII del Reglamento Interior de la SEMARNAP dispone que a la Dirección General Forestal le corresponde proponer el establecimiento o levantamiento de vedas forestales.

<sup>57</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992.

Por su parte, el artículo 2º es el encargado de limitar el ámbito espacial de la ley, estableciendo que sus disposiciones tendrán aplicación en las aguas de jurisdicción Federal señaladas en los párrafos quinto y octavo del artículo 27 constitucional y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera al amparo de algún acto jurídico por parte de dicho gobierno extranjero autorizando la actividad.

El artículo 3º encarga a la desaparecida Secretaría de Pesca (cuyas atribuciones quedaron en un principio dentro de la SEMARNAP<sup>58</sup>, pero que actualmente concentra la SAGARPA<sup>59</sup>) la aplicación de las disposiciones jurídicas contenidas en la presente ley. Asimismo, se establecen en 12 fracciones las facultades que se le otorgan a dicha dependencia de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 17 determina los casos en los que procede la revocación de las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados de conformidad con los procedimientos previstos en esta ley. La fracción I dispone que uno de estos casos será cuando se afecten los ecosistemas o sean puestos en peligro inminente.

Finalmente, el artículo 24 contiene el catálogo de hipótesis que constituyen infracciones a las disposiciones de esta ley. La fracción XIX dispone que constituye una infracción el extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la autoridad competente u obtenerlas de zonas o sitios de refugio o de repoblación.

---

<sup>58</sup> Artículo 32 bis, fracciones II, V, XIX, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previo a la reforma de esta misma Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

<sup>59</sup> Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **9. LEY AGRARIA:**

Este ordenamiento jurídico tiene como propósito el reglamentar las disposiciones del artículo 27 constitucional en materia agraria<sup>60</sup>. Para efectos de la presente investigación, resulta relevante lo previsto en los artículos 2º, 88 y 93 de la misma.

El primero de estos artículos dispone como regla general que, el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley, tendrán que ajustarse a las disposiciones previstas en la LGEEPA, en materia de equilibrio ecológico.

Por su parte, el artículo 88 establece la prohibición expresa para urbanizar las tierras ejidales que se encuentren dentro de un área natural protegida, incluyendo a las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando esto se contraponga a lo dispuesto en la declaratoria respectiva. De alguna manera, esta disposición armoniza con lo dispuesto en el artículo 46 último párrafo de la LGEEPA, el cual establece, como ya mencionamos, que en las áreas protegidas no se autorizará la fundación de nuevos centros de población.

Finalmente, el artículo 93 contiene el catálogo de causas de utilidad pública por las que podrán ser expropiados los bienes ejidales y comunales, siendo trascendentes para la presente investigación, los contenidos de las fracciones II, III y VIII. Estas establecen lo siguiente:

*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;*

*III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros, y*

*VIII.- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.*

Como podemos ver, la última de las citadas fracciones nos remite a las causas de utilidad pública previstas tanto en la Ley de Expropiación, como en otras leyes, por lo que el establecimiento de áreas naturales protegidas, que se encuentra previsto como una causa de utilidad pública por la LGEEPA, aplica para la expropiación de bienes ejidales y comunales.

## **10. LEY DE AGUAS NACIONALES:**

La Ley de Aguas Nacionales<sup>61</sup> tiene como objetivo el regular la explotación, uso o aprovechamiento, distribución y control de las aguas nacionales<sup>62</sup>, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Asimismo, el artículo 2° establece que las disposiciones de la misma resultan aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Por lo tanto, podemos considerar que esta ley busca el aprovechamiento racional y la preservación de la calidad del agua.

Por otra parte, la ley que nos ocupa contiene un catálogo de causas de utilidad pública, entre las que destaca la fracción II. Esta dispone que la protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para reabastecer mantos acuíferos y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras, constituyen causas de utilidad pública; supuestos que nos remiten al concepto de servicios ambientales, y a su vez, a uno de los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas<sup>63</sup>.

Asimismo, esta ley prevé tres instrumentos fundamentales para la protección de las aguas nacionales y las cuencas que las generan, los cuales son: la reglamentación de la extracción de aguas nacionales, el establecimiento de zonas de veda y la declaración de reservas de aguas. El Ejecutivo Federal sólo puede utilizar estas figuras, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes causas de utilidad pública<sup>64</sup>:

- a) Para prevenir o remediar la sobreexplotación de los acuíferos;
- b) Para proteger o restaurar un ecosistema;
- c) Para preservar fuentes de agua potable o protegerlas contra la contaminación;
- d) Para preservar y controlar la calidad del agua, o
- e) Por escasez o sequía extraordinaria.

---

<sup>60</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

<sup>61</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1992.

<sup>62</sup> Las aguas nacionales se encuentran definidas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.

<sup>63</sup> Artículo 45 fracción VI de la LGEEPA.

<sup>64</sup> Artículo 30 de la Ley de Aguas Nacionales.

## **11. LEY FEDERAL DEL MAR:**

La Ley Federal del Mar<sup>65</sup>, como bien lo establece en el artículo 1º, es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas. El ámbito espacial de aplicación de la misma se encuentra delimitado en el artículo 2º, el cual dispone que regirá en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos.

Estas zonas se encuentran definidas en el artículo 3º, las cuales son: el mar territorial; las aguas marinas interiores; la zona contigua; la zona económica exclusiva; la plataforma continental y las plataformas insulares, y cualquier otra permitida por el derecho internacional.

Asimismo, el artículo 6º dispone que la soberanía de la Nación, incluyendo la jurisdicción y competencia dentro de las respectivas zonas marinas, se ejercerán según lo dispuesto en la Constitución, el derecho internacional y las demás leyes correspondientes, respecto al régimen aplicable a los recursos marinos vivos y no vivos, inclusive para su conservación y utilización; el establecimiento de parques marinos nacionales, y la protección y preservación del medio marino.

El capítulo IV se encarga de regular de manera exclusiva la protección y preservación del medio marino y la investigación científica que se realiza en el mismo. En este sentido, el artículo 21 dispone que en el ejercicio de los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias de la Nación dentro de las zonas marinas antes señaladas, se aplicarán la Ley Federal de Protección al Ambiente<sup>66</sup>, la Ley General de Salud y sus respectivos reglamentos, la Ley Federal de Aguas y demás disposiciones jurídicas aplicables para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

Esta disposición es de suma importancia, puesto que determina que en estas zonas se aplicará el derecho interno relativo a la protección del ambiente y los

---

<sup>65</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986.

<sup>66</sup> No debemos olvidar que la LGEEPA cuando se publicó en el año de 1988 abrogó la Ley Federal de Protección al Ambiente, por lo que ahora se aplican las disposiciones de la primera.

ecosistemas. Sin embargo, con esto no se excluye la aplicación de las normas jurídicas internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Por su parte, el artículo 22 contiene el catálogo de principios que se deberán aplicar en la realización de investigaciones científicas en las zonas marinas mexicanas, los cuales tienen la finalidad de asegurar que estos se lleven a cabo exclusivamente con fines científicos y que respeten todas las disposiciones jurídicas aplicables en materia de protección y preservación del medio marino.

## **12. LEY DE NAVEGACIÓN:**

La Ley de Navegación<sup>67</sup> tiene por objeto regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se presten, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo. Asimismo, el artículo 3° dispone que es de jurisdicción Federal todo lo relacionado con las vías generales de comunicación por agua, la navegación y el comercio marítimos en las aguas interiores y en las zonas marinas mexicanas.

Por otro lado, el artículo 6° señala que la autoridad marítima radica en el Poder Ejecutivo Federal, quien la ejercerá a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante SCT), de conformidad con lo dispuesto en la LOAPF. En este sentido, el artículo 7° establece como facultad de la dependencia antes mencionada el regular y vigilar que las vías generales de comunicación por agua y la navegación cumplan con las condiciones de seguridad.

La importancia de las disposiciones antes citadas radica en que existen diversas áreas naturales protegidas que contienen vías generales de comunicación por agua, ya sea en las zonas marítimas mexicanas (como es el caso de varios parques nacionales) o, en las aguas interiores. Por lo tanto, es necesario que exista una adecuada coordinación entre la SEMARNAT y la SCT en la realización de los actos de vigilancia en que ambas dependencias concurren.

---

<sup>67</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

### 13. LEY FEDERAL DE DERECHOS:

La Constitución establece en el artículo 31, fracción IV que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Derivado del citado precepto constitucional, el Código Fiscal de la Federación dispone en el artículo 2º que las contribuciones se clasifican en: 1. Impuestos; 2. Aportaciones de seguridad social; 3. Contribuciones de mejoras, y 4. Derechos.

Asimismo, la fracción IV del citado artículo señala que los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se expidió la Ley Federal de Derechos<sup>68</sup>, la cual se encuentra dividida en dos títulos; el primero relativo a los derechos por la prestación de servicios y el segundo a los derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.

Por lo que respecta a las áreas naturales protegidas, la Sección Cuarta de esta ley se encuentra dedicada a este tema. El artículo 194 B establece que por pernoctar en los albergues federales instalados dentro de las áreas protegidas de interés de la Federación a cargo de la Secretaría, constituidas sobre terrenos de propiedad Federal, se pagará diariamente por persona el derecho de pernocta conforme a la siguiente cuota:

Concepto	Cobro de Derechos
Pernocta en albergues federales	\$ 101.00

Este artículo precisa que para el caso de profesores, estudiantes, personas mayores de 65 años de edad, miembros de federaciones de excursionismo, montañismo y deportivas, que soliciten con anticipación a la autoridad competente

<sup>68</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, y modificada las últimas dos ocasiones por decretos publicados en el mismo órgano de difusión, el 31 de diciembre de 1999 y el 31 de diciembre de 2000, respectivamente.

permiso para ingresar al área correspondiente, pagarán el 50 % del monto del derecho antes referido.

El artículo 194 C determina que por el otorgamiento de permisos o concesiones para el uso o aprovechamiento de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se pagará el derecho de permiso o concesión de inmuebles federales, conforme a las siguientes cuotas:

Concepto	Cobro de Derechos
I.- Otorgamiento de concesión anual	\$ 2,020.00
II.- Otorgamiento de permisos	\$ 197.00
III.- Deslinde y levantamiento topográfico de la zona sujeta a concesión, por metro cuadrado:	Tratándose de actividades turísticas o urbanísticas, se pagará el 50% del monto del derecho dispuesto en la presente fracción.
a) Hasta 500 metros	\$ 252.00
b) De 501 a 1000 metros	\$ 316.00
c) De 1001 metros en adelante	\$ 353.00
IV.- Otorgamiento de permisos para prestadores de servicios turísticos por temporada	
a) Por unidad de transporte terrestre:	
1. Motorizada	\$ 210.00
2. No motorizada	\$ 42.00
b) Por unidad de transporte acuática, subacuática o anfibia:	
1. Embarcaciones hasta de 12 metros de eslora, incluyendo vehículos o aparatos sumergibles o anfibios, tablas de oleaje y sus equivalentes	\$ 210.00
2. Embarcaciones mayores de 12 metros de eslora, incluyendo vehículos o aparatos sumergibles o anfibios y sus equivalentes:	\$ 4,209.00
3. Motocicletas acuáticas y subacuáticas y demás aparatos motorizados equivalentes, diferentes a los enunciados en los numerales 1 y 2 de este inciso	\$ 296.00
c) Vehículos distintos a los señalados anteriormente	\$ 105.00
V.- Permisos para filmaciones, videograbaciones y fotografías con fines comerciales:	No se pagara estos derechos cuando estas actividades se realicen con fines científicos, educativos o culturales.
a) Filmaciones o videogramas, por un día	\$ 5,629.00
b) Tomas fotográficas, por un día	\$ 2,814.00
c) Por fotografía publicada, independientemente de los derechos señalados en los incisos anteriores:	
1. De 1 a 1000 ejemplares	\$ 108.00
2. De 1001 ejemplares en adelante	\$ 189.00

Finalmente, el artículo 198 señala que estarán obligados al pago de derechos por el uso, goce o aprovechamientos de los elementos naturales marinos de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas de interés de la



Federación, las personas que realicen en dichas áreas actividades recreativas o turísticas entendiéndose por éstas el buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas:

Concepto	Cobro de Derechos
I.- Por el uso, goce o aprovechamiento de elementos naturales marinos en áreas tipo A: Isla Mujeres; Cabo Pulmo; Arrecifes de Puerto Morelos; Arrecife Alacranes; Sistema Arrecifal Veracruzano, y Bahías de Huatulco.	\$ 28.00
II.- Por el uso, goce o aprovechamiento de elementos naturales marinos en áreas tipo B: Bahía de Loreto; Arrecifes de Cozumel, y Punta Cancún y Punta Nizuc.	\$ 53.00

Debemos destacar que el cobro de derechos en materia de áreas naturales protegidas, representa un medio para la obtención de recursos económicos para la gestión de estas áreas. Sin embargo, es necesario, por un lado, agilizar los mecanismos para el cobro de los mismos y, por el otro, asegurar que dichos recursos se apliquen a las áreas protegidas.

#### **14. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:**

El artículo 90 de la Constitución Política establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal *"conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"*.

La LOAPF<sup>69</sup> constituye el ordenamiento jurídico reglamentario del citado precepto constitucional. A esta le corresponde establecer expresamente el número, denominaciones y facultades de Secretarías de Estado que constituyen la Administración Pública Centralizada. De acuerdo con esto, el artículo 26 contiene el catálogo de dependencias con las que el Poder Ejecutivo contará para el despacho de los asuntos del orden administrativo. De estas dependencias, en la presente investigación únicamente revisaremos las atribuciones de las de Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Comunicaciones y Transportes.

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

En primera instancia, el artículo 30 contiene las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Marina. De éstas, destaca la fracción IV, la cual dispone que es atribución de dicha dependencia el ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

Por otro lado, el artículo 32 Bis contiene las facultades que le corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Entre estas facultades, destacan para efectos de la presente investigación, las siguientes:

- 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;*
- II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;*
- III.- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación,...*
- V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestres, terrestre y acuática y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;*
- 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;*
- X.- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;*
- XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado;...*
- XV.- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;*
- XVII.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;*

*XIX.- Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;*

*XXVI.- Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción Federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;*

*XXXIX.- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;*

Por lo que respecta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el artículo 35 contiene las atribuciones que le corresponden. De éstas, la fracción XII establece que le corresponde a esta dependencia participar junto con la SEMARNAT, en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques.

Asimismo, la fracción XXI dispone que también le compete el fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública, la cual deberá regular y autorizar, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, lo relativo al establecimiento de viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas. Esta unidad administrativa aparentemente tiene la naturaleza de un órgano desconcentrado de la dependencia que nos ocupa, y por ende, pertenece a la administración pública centralizada. El término "entidad" generalmente es utilizado para denominar a los órganos que pertenecen a la administración pública paraestatal o descentralizada.

De lo anterior, podemos deducir que el legislador al modificar la ley que nos ocupa, cometió un error al utilizar el término "entidad pública".

Finalmente, el artículo 36 regula las facultades con las que cuenta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Para efectos de la presente investigación, nos interesa lo dispuesto en las fracciones XVI y XVII.

Estas dos fracciones señalan que le corresponde a ésta dependencia el regular las comunicaciones y transportes por agua, así como el inspeccionar los servicios de la marina mercante.

## **15. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAP:**

Como ya se mencionó, la organización de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (actualmente SEMARNAT) se establece a través de su Reglamento Interior<sup>70</sup>, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 de la LOAPF.

El artículo 1º del Reglamento, establece que las facultades y atribuciones de esta dependencia son las que le encarga la LOAPF; LGEEPA; Ley de Aguas Nacionales; Ley Forestal; Ley Federal de Caza; Ley de Pesca; Ley General de Bienes Nacionales, y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y órdenes del Presidente de la República.

El artículo 14, fracción III y XXII del Reglamento Interior dispone que le corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el formular, revisar y someter a la consideración del Titular de la Secretaría, los proyectos de decretos de competencia de ésta y de sus órganos desconcentrados, así como el gestionar ante el Diario Oficial de la Federación la publicación de éstos. Asimismo, la fracción XXI señala que esta unidad administrativa es competente para tramitar y someter a la consideración del Secretario, los expedientes relativos a las expropiaciones, en los casos de afectaciones de todo tipo que realice esta dependencia.

El artículo 22, fracción XV faculta a la Dirección General Forestal a participar con las unidades administrativas competentes, en la realización de estudios y propuestas para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas en terrenos forestales.

Por su parte, la Secretaría contará con delegaciones federales que la representarán y la apoyarán en el ejercicio de sus atribuciones, en cada una de las entidades federativas del país. El artículo 32, fracción X faculta a estas delegaciones para que otorguen permisos, licencias, autorizaciones, y las

---

<sup>70</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2000, y el cual no ha sido modificado para adecuarse con las reformas a la LOAPF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

respectivas modificaciones, suspensiones, cancelaciones, revocaciones o extinciones en las materias de zona federal marítimo terrestre, informes preventivos y manifestaciones de impacto ambiental, forestal y sobre vida silvestre. Asimismo, la fracción XV le faculta para administrar las áreas naturales protegidas que le asigne la Comisión.

### **15.1 Instituto Nacional de Ecología:**

Por su parte, dentro del INE, a la Dirección General de Vida Silvestre le corresponde, de conformidad con el artículo 59, fracción V, promover el establecimiento de santuarios para especies raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, sujetas a protección especial o relevantes para la cultura y la identidad regional y nacional. Asimismo, la fracción XI le atribuye la facultad de promover el establecimiento de las UMAS.

Dentro de éste mismo Instituto, el artículo 62, fracción V, dispone que le compete a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental evaluar y resolver los estudios de impacto y riesgo ambiental y, en su caso, expedir las autorizaciones para la realización de las obras y actividades de que se trate.

### **15.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente:**

Por otro lado, el artículo 68 prevé que la PROFEPA, en su carácter de órgano desconcentrado de la SEMARNAT, le corresponde el vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia Federal

Asimismo, el artículo 79, fracción I dispone que la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre deberá formular y conducir la política general de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación en materia forestal, de flora y fauna silvestre y de áreas naturales protegidas. Por su parte, la fracción II señala que le corresponde vigilar la normatividad aplicable a la

protección, conservación, uso y aprovechamiento de las áreas protegidas, y promover la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, así como de universidades, centros de investigación y demás organizaciones de los sectores público, privado y social, en dichas actividades. Finalmente, la fracción VIII determina que también le compete verificar el cumplimiento de la legislación que regula los cambios de utilización de los terrenos forestales, y en la realización de las actividades productivas primarias, de almacenamiento y transformación o industriales que se lleven a cabo sobre recursos forestales y áreas protegidas.

Por su parte, el artículo 80 faculta a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos a realizar las acciones para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en las zonas de refugio, parques nacionales para la preservación de ecosistemas marinos, zonas de veda, y cualquier otro tipo de área natural protegida que sirva de hábitat a la flora y fauna acuática.

### **15.3 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas:**

El artículo 91 dispone que la Comisión tendrá las atribuciones, en materia de áreas naturales protegidas, que establecen la LGEEPA, éste reglamento interior y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables. Esta comisión se integrará con las siguientes unidades administrativas: Dirección General; Consejo Técnico; Subdirección General de Promoción y Planeación de Áreas Naturales Protegidas; Subdirección General de Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas; Dirección Jurídica; Dirección de Administración, y Direcciones de Áreas Naturales Protegidas.

Al Director General le corresponde, entre otras atribuciones, el dirigir la política administrativa de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, así como designar a los Directores de las mismas y otorgar, revocar y declarar la extinción de las licencias, permisos, autorizaciones y demás actos que le correspondan. Asimismo, el Consejo Técnico estará integrado por el Director General de la Comisión, y será presidido por el Titular de la Secretaría, y por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Educación Pública y de la Reforma Agraria. Este Consejo

tiene entre otras, la función de coordinar las políticas y acciones entre las diferentes dependencias de la *Administración Pública Federal en materia de áreas protegidas*.

La *Subdirección General de Promoción y Planeación de Áreas Naturales Protegidas*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96, tiene, entre otras, la función de planear y coordinar la ejecución de las políticas y programas en materia de establecimiento, preservación, conservación, restauración, usos sustentable y financiamiento de las áreas protegidas de competencia Federal y sus respectivas zonas de influencia. Asimismo, le corresponde elaborar los estudios previos justificativos, emitir el dictamen técnico de las manifestaciones de impacto ambiental de obras y actividades que se pretendan realizar en dichas áreas, e integrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el Registro Nacional de las mismas.

Por su parte, el artículo 97 determina que a la *Subdirección General de Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas* le corresponde administrar las áreas protegidas de competencia Federal, y supervisar las actividades relativas al uso, aprovechamiento, restauración, preservación, conservación y saneamiento de las mismas. También tiene la atribución para otorgar, modificar, suspender, revocar o caducar las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones en materia de áreas naturales protegidas de competencia Federal, así como coordinar la elaboración de los programas de manejo de las mismas y proponer el nombramiento de los Directores de cada una de éstas.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, los Directores de las *Áreas Naturales Protegidas* ejercerán sus atribuciones dentro de la circunscripción territorial que determine la declaratoria respectiva, y deberán administrar y ejecutar las acciones para preservar los ecosistemas, cumpliendo con los objetivos y lineamientos establecidos en dicha declaratoria y el programa de manejo correspondiente. Asimismo les corresponde la coordinación de la formulación, ejecución, evaluación, y en su caso, modificación del programa de manejo respectivo, y fungir como Secretario Técnico del Consejo Asesor del área protegida de que se trate.

## **16. LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO:**

La Ley Orgánica de la Armada de México<sup>71</sup> dispone en el artículo 1° que esta dependencia es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya función es emplear los recursos con los que cuenta para la seguridad interior y la defensa exterior del país.

Asimismo, el artículo 2°, fracción I le encarga la función de defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas. Las fracciones VII y X determinan que le corresponde coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, e intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima.

Cabe destacar, que esta dependencia constituye un coadyuvante fundamental en la realización de las tareas de vigilancia de las áreas naturales protegidas, que se ubican dentro del ámbito espacial de su competencia. Sin embargo, sobre este tema se profundizará más en el siguiente capítulo.

---

<sup>71</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1993.



## **IV.- INSTRUMENTOS DE CONTROL PREVISTOS EN LA LGEEPA:**

### SUMARIO

1. Inspección y vigilancia.
2. Medidas correctivas o de urgente aplicación.
3. Medidas de seguridad.
4. Sanciones administrativas.
5. Delitos ambientales.
6. Denuncia popular.

De lo expuesto en el capítulo anterior, podemos observar que existe un conjunto complejo de regulaciones jurídicas en torno a las áreas naturales protegidas, las cuales limitan en gran medida el ejercicio de derechos dentro de dichas áreas. Por esto, la autoridad requiere de medios para asegurar que las disposiciones jurídicas en materia de áreas protegidas sean debidamente observadas. Estos medios se encuentran previstos en el Título Sexto de la LGEEPA, el cual regula los diferentes mecanismos de control a través de los cuales se asegura que las disposiciones de la misma sean cumplidas. Para Brañes, los instrumentos de control, constituyen los mecanismos mediante los cuales se asegura la correcta aplicación de la política ambiental y sus instrumentos<sup>1</sup>.

De lo anterior, podemos señalar que los instrumentos de control constituyen disposiciones jurídicas de carácter adjetivo, que tienen como propósito el asegurar el cumplimiento de las de carácter sustantivo, previstas por la LGEEPA.

Esta misma ley considera en el artículo 160 que, en la ejecución de los mecanismos de control se aplicarán supletoriamente las disposiciones jurídicas previstas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Por otro lado, precisa que sus disposiciones se aplicarán supletoriamente a la ejecución de actos de inspección y vigilancia en las materias que esta misma refiere, pero que se regulen de manera específica en ordenamientos especiales (por ejemplo, la Ley de Pesca o la Ley Forestal).

---

<sup>1</sup> Vid., BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000, p. 252.

## **1. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA:**

En primer término, el artículo 161 de la LGEEPA faculta a la Secretaría para realizar las labores de inspección y vigilancia respecto del cumplimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en la misma ley, así como de las que se deriven de ésta.

### **1.1 Inspección:**

Respecto a este procedimiento, el artículo 162 de la LGEEPA determina que las autoridades competentes podrán realizar visitas de inspección, las cuales deberán sujetarse a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 16 constitucional. Por ende, dichas visitas deberán realizarse de acuerdo a las formalidades prescritas para los cateos.

En este sentido, los artículos 162, 163 y 164 de la multicitada ley disponen que, las visitas de inspección deberán llevarse a cabo por conducto del personal debidamente autorizado, el cual deberá contar con la orden escrita, debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, y en la que se precise el lugar, el objeto y el alcance de la inspección. Asimismo, durante la diligencia el afectado deberá designar dos testigos, o de lo contrario, éstos serán designados por el personal que la realice. En toda inspección se deberá levantar un acta, en la que se determinarán los hechos u omisiones que se presenten durante el desarrollo de la misma.

Finalmente, cabe señalar que la persona con la que se entienda la inspección deberá permitir al personal el acceso al lugar o lugares previstos en la orden, y proporcionar toda clase de información que le sea requerida, para efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

## 1.2 Vigilancia:

La vigilancia comprende los actos realizados por una persona o institución, tendientes al cuidado y atención de una cosa<sup>2</sup> y, respecto a la materia de esta investigación, esa cosa corresponde a las áreas naturales protegidas de interés de la Federación. Por su parte, dentro del régimen jurídico de la actividad pesquera, la vigilancia es entendida como toda actividad efectuada por la autoridad competente, con la finalidad de prevenir la realización de hechos contrarios a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables<sup>3</sup>.

En este sentido, la LGEEPA determina de manera general que, al Gobierno Federal, por conducto de la SEMARNAT, le corresponde la vigilancia de la aplicación de las disposiciones sustantivas contenidas en la misma ley<sup>4</sup>. En congruencia con lo anterior, la LOAPF le encarga a dicha dependencia el vigilar, en coordinación con las demás dependencias competentes, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; y demás materias de competencia de la misma, así como, imponer las sanciones que procedan.

Ya dentro del campo de las áreas naturales protegidas, el Reglamento de la LGEEPA en dicha materia, determina que las labores de inspección y vigilancia dentro de éstas áreas, serán ejecutadas por la PROFEPA<sup>5</sup>. Estas acciones comprenderán lo relativo al cumplimiento de las disposiciones de la LGEEPA y demás normas que se desprendan de ésta en materia de áreas protegidas. Por lo tanto, a dicha procuraduría le compete supervisar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de lo dispuesto en este reglamento, los decretos de creación de las áreas protegidas y los programas de manejo correspondientes.

En congruencia con lo anterior, el Reglamento Interior de la SEMARNAP regula en el Capítulo XII todo lo relativo a la PROFEPA, como órgano desconcentrado de

<sup>2</sup> *Vid.*, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 2000, Tomo II, p. 2090.

<sup>3</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *et al*, *Régimen Jurídico de la Pesca en México*, México, CFE/UNAM, primera edición, 1997, p.567.

<sup>4</sup> Artículos 7º fracción XIX y 9º de la LGEEPA.

<sup>5</sup> La regla administrativa 55 del programa de manejo de la Reserva de la Biosfera "Sierra Gorda" establece que, "la inspección y vigilancia del cumplimiento de las presentes reglas corresponde a la Secretaría, por conducto de la PROFEPA."

dicha dependencia. En este sentido, le corresponde a esta procuraduría, el realizar los actos de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de *“prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal”*<sup>6</sup>.

Además, este mismo reglamento determina que, para la mejor atención de los asuntos que le corresponden, la PROFEPA se encuentra dividida en tres subprocuradurías, las cuales son las de Auditoría Ambiental, Verificación Industrial, y de Recursos Naturales. Asimismo, dentro de su estructura se divide en Direcciones Generales, de las cuales, abordaremos las de Verificación al Ordenamiento Ecológico, Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestres e Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos, por ser las que se relacionan con el tema de esta investigación.

En primera instancia, a la Dirección General de Verificación al Ordenamiento Ecológico, se le atribuye la facultad de formular y conducir la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de ordenamiento ecológico del territorio, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, así como del impacto ambiental, cuando las obras o actividades afecten los recursos forestales, la flora y fauna silvestres, o alguna de las zonas, áreas o recursos naturales que sean de competencia de la Secretaría.

La trascendencia de esta unidad administrativa, para el tema de las áreas naturales protegidas, radica en que, algunos de los instrumentos de la política ambiental, como el ordenamiento ecológico del territorio y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se encuentran estrechamente vinculados con dichas áreas<sup>7</sup>.

Por su parte, a la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de la Flora y Fauna Silvestres le compete, el formular y conducir la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia

---

<sup>6</sup> Artículo 68 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAP.

<sup>7</sup> Revisar el Capítulo III de la presente investigación.

forestal, de flora y fauna silvestre y de áreas naturales protegidas. Asimismo, debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a:

- a) La protección, conservación, uso y aprovechamiento de las áreas naturales protegidas, y promover la participación que corresponda de las demás dependencias de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, así como de universidades, centros de investigación y demás organizaciones de los sectores público, social y privado en la realización de dichas actividades, y
- b) Los cambios de utilización de los terrenos forestales, y en la realización de las actividades productivas primarias, de almacenamiento y transformación o industriales que se lleven a cabo sobre recursos forestales y áreas naturales protegidas.

Como podemos observar, esta Dirección General es la encargada de realizar los actos de inspección y vigilancia de las áreas naturales protegidas; empero, por la complejidad y las grandes superficies de las mismas, esta unidad administrativa debe coordinarse con las demás direcciones generales de la PROFEPA, con otras dependencias de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades Federativas y los Municipios.

Por lo que respecta a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos, a ésta le corresponde de manera general el formular y conducir la política de vigilancia en materia pesquera, y de conservación y protección de los recursos de flora y fauna acuáticas. Además, deberá realizar las labores de vigilancia en las zonas de refugio, parques nacionales para la preservación de ecosistemas marinos, zonas de veda y cualquier otro tipo de área natural protegida que se ubique en las zonas marinas mexicanas.

Para este mismo tipo de área protegida, la LGEEPA determina que en la vigilancia de éstas, la SEMARNAT deberá coordinarse con la Secretaría de Marina. Esto, debido a que a dicha dependencia le corresponde el ejercer los actos de vigilancia en las aguas, costas e islas nacionales. Asimismo, debe coadyuvar en las acciones de vigilancia de los recursos naturales marinos, fluviales y lacustres<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Revisar en el Capítulo III de la presente investigación, el apartado relativo a la Ley Orgánica de la Armada de México.

Finalmente, el Reglamento Interior de la SEMARNAP determina que, los Directores de las áreas naturales protegidas deberán auxiliar a las autoridades competentes en las acciones de inspección y vigilancia<sup>9</sup>. Por otro lado, obliga a los visitantes, prestadores de servicios turísticos e investigadores que ingresen a un área protegida, a brindar el apoyo y las facilidades necesarias para que la Secretaría realice las labores de vigilancia en éstas. Asimismo, estas personas deberán hacer del conocimiento de la autoridad las irregularidades que hubieren observado, así como aquellas acciones que pudieran constituir infracciones o delitos. Por ende, podemos afirmar que las personas referidas en el presente párrafo, fungen como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia de las áreas protegidas de interés de la Federación.

## **2. MEDIDAS CORRECTIVAS O DE URGENTE APLICACIÓN:**

El artículo 139 del reglamento de áreas protegidas, dispone que para los efectos de esta materia, las medidas correctivas o de urgente aplicación tendrán por objeto evitar que se sigan ocasionando afectaciones a los ambientes naturales, a los ecosistemas de las áreas naturales protegidas o a la vida silvestre; restablecer la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos y condiciones de los recursos naturales que hubieren resultado afectados por las actividades o acciones llevadas a cabo en las áreas protegidas; así como generar un efecto positivo alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente, los ecosistemas y sus elementos que se hubieren identificado en los procedimientos de inspección.

Estas medidas podrán ser exigidas por la autoridad competente, una vez que ésta reciba el acta de inspección señalada en el numeral anterior<sup>10</sup>. En todo caso, se le dará un plazo de 15 días al afectado para que exponga lo que a su derecho convenga y, de considerarlo oportuno, aporte las pruebas que correspondan. La LGEEPA determina que estas medidas deberán fundarse y motivarse y señalar el plazo para su cumplimiento.

---

<sup>9</sup> La regla administrativa 69 del programa de manejo de la Reserva de la Biosfera "Banco Chinchorro" dispone que, *"el personal de la reserva deberá informar a la PROFEPA, a las Capitanías de Puerto, a la Secretaría de Marina y demás instancias competentes, de aquellos hechos o actos que puedan tipificarse como violaciones, infracciones y/o delitos, de conformidad con las leyes aplicables y sus reglamentos y con el presente documento"*.

<sup>10</sup> Artículo 167 de la LGEEPA.

### **3. MEDIDAS DE SEGURIDAD:**

Estas medidas sólo podrán aplicarse “cuando exista riesgo inminente de *desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública*<sup>11</sup>”. En estos casos, la PROFEPA podrá ejecutar<sup>12</sup>, fundada y motivadamente, alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

*I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;*

En este caso, debemos precisar que la clausura sólo puede ser temporal, y que ésta implica una limitación a la garantía prevista en el artículo 5° de nuestra Ley Suprema. Sin embargo, ese mismo precepto constitucional determina que la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo podrá limitarse cuando se comprometa el interés público. Asimismo, no debemos olvidar que, como ya señalamos en el Tercer Capítulo de la presente investigación, el artículo 25 constitucional determina que las actividades económicas podrán sujetarse a las modalidades que dicte el interés público, con la finalidad de conservar los recursos naturales y el medio ambiente.

*II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o*

De acuerdo con Brañes, esta medida debe ser entendida como una modalidad del derecho de propiedad y, por ende, encuentra su fundamento constitucional en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución.

*III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.*

---

<sup>11</sup> Artículo 170 de la LGEEPA.

<sup>12</sup> El artículo 68 fracción X del Reglamento Interior de la SEMARNAP, dispone que le corresponde a dicha procuraduría el imponer las medidas de seguridad correspondientes.

Esta medida de seguridad se aplicará para evitar que se presenten las hipótesis previstas en el artículo 170 de la LGEEPA.

Finalmente, cabe señalar que la PROFEPA podrá promover ante las autoridades competentes, la ejecución de otras medidas de seguridad que se encuentren previstas en ordenamientos jurídicos diversos al que nos ocupa.

#### **4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS:**

Como sabemos, toda norma de carácter jurídico requiere de motivos a través de los cuales las personas a las que va dirigida, la cumplan. Tales motivos consisten en la expectativa de sufrir un daño como consecuencia del incumplimiento de un mandato de ésta naturaleza<sup>13</sup>. En este sentido, las sanciones administrativas y los delitos ambientales constituyen las amenazas, mediante las cuales se pretende asegurar la debida observancia de las disposiciones contenidas en la LGEEPA y demás ordenamientos que de ésta se desprendan.

Por lo tanto, si derivado de los actos de inspección y vigilancia se desprende que existen violaciones a lo dispuesto en la LGEEPA, el reglamento de áreas protegidas, la declaratoria respectiva o el programa de manejo correspondiente, la PROFEPA podrá imponer las siguientes sanciones administrativas<sup>14</sup>:

a) Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción. Por lo que respecta a esta sanción, cabe destacar que la autoridad no puede establecer el monto de manera arbitraria, ya que por un lado se encuentra limitada a la escala que le marca el precepto legal de referencia y, además, debe atenerse a los criterios señalados en el artículo 173 de la LGEEPA. Asimismo, la autoridad puede darle al infractor la opción de no pagar la multa correspondiente, si éste realiza inversiones que resulten equivalentes en la adquisición e instalación de tecnología para evitar la contaminación, o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales.

---

<sup>13</sup> H.L.A. HART, *Of laws in general*, Londres, University of London-The Athlone Press, primera edición, 1970, p. 133.

<sup>14</sup> Artículo 171 de la LGEEPA.



b) Clausura temporal o definitiva, total o parcial. Con la finalidad de acotar la discrecionalidad de la autoridad en la aplicación de la clausura, el precepto de referencia determina que ésta sólo procederá cuando el infractor no cumpla, con los plazos y condiciones impuestos por la autoridad; con las medidas correctivas o de urgente aplicación determinadas; en los casos de reincidencia, cuando dichas infracciones generen efectos negativos al ambiente; o cuando se trate de desobediencia reiterada.

c) Arresto administrativo, el cual no podrá exceder de las treinta y seis horas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.

d) El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos. Esta sanción sólo procederá en los casos de infracciones en materia forestal, vida silvestre o recursos genéticos, y sólo respecto de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos que se relacionen con dichas infracciones.

Sin embargo, respecto a la constitucionalidad de esta sanción, existen muchos argumentos en contra.

En primer término, el decomiso constituye un acto violatorio de la garantía prevista en el artículo 21 constitucional, el cual determina que le *“compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;”*.

Asimismo, tal y como lo señala Brañes, el decomiso también resulta violatorio de la garantía de propiedad prevista en el artículo 27 constitucional, ya que, afecta a la propiedad privada, sin que medie indemnización de ningún tipo.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la imposición de sanciones es propia y exclusiva del Poder Judicial, y solamente le corresponde a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos

gubernativos y de policía, mediante la imposición de multas o el arresto hasta por treinta y seis horas, quedando excluida la sanción del decomiso<sup>15</sup>.

Se puede argumentar que el decomiso atiende al mandato establecido en el artículo 27 constitucional, el cual señala que se deben adoptar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Asimismo, se puede decir que pretende garantizar que el interés público subsista sobre cualquier interés individual. Sin embargo, dichos argumentos resultan insuficientes si se les compara con los que están en contra.

e) La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. Esta sanción resulta lógica, puesto que si derivado de una concesión, licencia, permiso o autorización se están ocasionando daños al ambiente, entonces se debe revocar, o en su caso, suspender cualquiera de dichos actos de autoridad.

Por otro lado, el artículo 173 de la LGEEPA determina, considerando las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales del ACAAN<sup>16</sup>, que para la imposición de dichas sanciones, se tomarán en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) La gravedad de la infracción;
- b) Las condiciones económicas del infractor;
- c) La reincidencia, en su caso;
- d) El carácter intencional o negligente de la acción u omisión, o
- e) El beneficio obtenido por el infractor.

---

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, quinta época, Tesis "Decomiso", p. 878.

<sup>16</sup> El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte establece en el artículo 5.3 que, las sanciones por violaciones a las leyes y reglamentos ambientales deberán tomar en cuenta *"la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga el infractor y la situación económica de éste"*.

## **5. DELITOS AMBIENTALES:**

A pesar de la enorme variedad de mecanismos administrativos para el control de las conductas en materia ambiental, estos no han sido lo suficientemente efectivos para inhibir acciones que deterioren al ambiente. Por esta razón, ha sido necesaria la implementación de medidas más severas, las cuales quedan dentro del derecho penal<sup>17</sup>. Originalmente los delitos ambientales se encontraban previstos en la LGEEPA, sin embargo, durante las reformas que sufrió ésta en 1996, dichos tipos penales pasaron al Título Vigésimo Quinto del Código Penal. Por ende, actualmente la LGEEPA únicamente determina en el artículo 182 que, en los casos en que la PROFEPA<sup>18</sup> tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente. Asimismo, toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

Cabe destacar, que los tipos penales previstos en el Código Penal se refieren, en términos generales, a la realización de actividades altamente riesgosas, descargas a la atmósfera o de aguas residuales, destrucción de humedales, inicio de incendios en bosques o selvas, captura de vida silvestre protegida o la práctica de actividades cinegéticas sin contar con la autorización correspondiente. En todo el Título Vigésimo Quinto no se hace referencia a las áreas naturales protegidas, lo cual consideramos que es una seria abstención. En nuestra opinión, debe introducirse como una agravante de todos los tipos penales previstos por el mismo, el hecho de que los actos u omisiones se realicen dentro de las áreas protegidas de interés de la Federación.

---

<sup>17</sup> *Vid.*, GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2000, p. 401.

<sup>18</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 fracción XII del Reglamento Interior de la SEMARNAP, le corresponde a dicha procuraduría, el denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos.

## **6. DENUNCIA POPULAR:**

La denuncia popular, constituye un medio de control a través del cual se permite que los gobernados coadyuven en la aplicación de los instrumentos de política ambiental, representando un medio mas para la participación social.

En este sentido, el artículo 189 dispone que *“toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la procuraduría o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

Por su parte, el artículo 190 determina que la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, mediante escrito que contenga el nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal; los actos, hechos u omisiones denunciados; los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante. Asimismo, precisa que no se admitirán las denuncias que sean notoriamente improcedentes, en las que se advierta mala fe o que carezcan de fundamento.

Si la denuncia es admitida, la PROFEPA procederá a identificar al denunciante, y la hará del conocimiento de la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos, con el fin de que presenten, en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva, los documentos y pruebas que a su derecho convenga. Asimismo, dicha procuraduría podrá realizar las diligencias que requiera para determinar si efectivamente existieron los actos u omisiones denunciados. De confirmarse lo anterior, se podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que procedan<sup>19</sup>.

Finalmente, el artículo 199 de la LGEEPA determina los casos en los que se dará por concluido el procedimiento de la denuncia popular. Estos son por: la incompetencia de la PROFEPA; haberse dictado la recomendación

---

<sup>19</sup> Artículo 192 de la LGEEPA.

correspondiente; que no existan las irregularidades alegadas; falta de interés del denunciante; haberse solucionado la controversia mediante la conciliación; la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o por desistimiento del denunciante.

## **V.- ZONIFICACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

### SUMARIO

1. Imposición de modalidades a la propiedad.
2. Zonificación.
3. Regulación de la zonificación en la LGEEPA.
4. Regulación de la zonificación en el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas.
5. Consideraciones sobre la regulación de la zonificación en áreas naturales protegidas.

Durante la pasada administración, la política nacional en materia de áreas naturales protegidas cobró una gran importancia. Tal y como se destacó en el capítulo II, siguiendo las directrices trazadas en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000, el Ejecutivo Federal amplió la representatividad de los ecosistemas sujetos a protección, consolidó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y recategorizó las áreas que no se homologaran con el régimen previsto en la LGEEPA.

Actualmente existen en el país 119 áreas naturales protegidas de diversos tipos, con lo cual se incrementó la superficie sujeta al régimen de protección en 2.3 millones de hectáreas. Cabe destacar que respecto a la totalidad de la superficie terrestre de México, el 6.28% se encuentra protegido y, para las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, el 17% también goza de dicha protección. Por lo tanto, podemos afirmar que el régimen previsto en la LGEEPA se aplica en una importante extensión del territorio del país.

Asimismo, debemos apuntar que este régimen comprende la limitación de los derechos de los propietarios, poseedores o titulares de otras prerrogativas, sobre las tierras y los recursos naturales que se encuentren dentro de dichas áreas<sup>1</sup>. Por lo tanto, las áreas naturales protegidas constituyen, no sólo en nuestro país<sup>2</sup>, la imposición de modalidades a la propiedad.

---

<sup>1</sup> Artículo 44 segundo párrafo de la LGEEPA.

<sup>2</sup> La Ley General del Ambiente de Honduras, publicada en el Diario Oficial de dicho país, el 8 de junio de 1993, determina en el artículo 40 que la declaración de un área protegida permite a las autoridades competentes dentro de las atribuciones fijadas en las leyes aplicables el, "*imponer a los propietarios, usufructuarios, poseedores y ocupantes ubicados dentro de los límites respectivos, las restricciones u obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de unidad y necesidad pública...*".

## 1. IMPOSICIÓN DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD:

No existe duda respecto al fundamento constitucional de la imposición de modalidades a la propiedad, que se ubica en el tercer párrafo del artículo 27 de nuestra norma Suprema, el cual señala que *“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*. Incluso, el Código Civil Federal vigente establece, en plena congruencia con el precepto constitucional citado que, *“el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”*<sup>3</sup>, y que *“la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”*<sup>4</sup>.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a las modalidades a la propiedad como la facultad del Estado para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, cuando lo justifique el interés público<sup>5</sup>. Asimismo, existe un criterio judicial el cual establece que, las modalidades a la propiedad privada constituyen *“la supresión o limitación de alguno de los atributos del dominio, como son el uso, disfrute y disposición de la cosa”*<sup>6</sup>.

Por su parte, Mendieta y Núñez define a la modalidad *“como el modo de ser o de manifestarse de una cosa, por lo tanto, si el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada, eso quiere decir que podrá cambiar el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad, siempre y cuando lo dicte el interés público”*<sup>7</sup>. Asimismo, Ruíz Massieu afirma que las modalidades a la propiedad representan uno de los dos instrumentos con los que cuenta el Estado (el otro es la expropiación<sup>8</sup>) para ejercer la función social de la propiedad, teniendo siempre como límite el interés público. Consecuentemente, este instrumento comprende

---

<sup>3</sup> Artículo 830 del Código Civil Federal.

<sup>4</sup> Artículo 831 del Código Civil Federal.

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, p. 2143.

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, octava época, “Prescripción, no constituye una modalidad a la propiedad privada el señalamiento de términos para que opere la”, p. 200, 1991.

<sup>7</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, México, Editorial Porrúa, quinta edición, 1980, p. 68.

<sup>8</sup> La diferencia fundamental entre expropiación y la imposición de modalidades a la propiedad radica en que, en la primera existe un cambio permanente del titular respecto del dominio de la cosa afectada; mientras que en las segundas, el propietario conserva el ser, y solamente se ven afectados alguno de los tres atributos del derecho de propiedad.

*“limitaciones o restricciones al derecho de propiedad y sus atributos, como el límite de extensión territorial que puede poseer una sola persona, o bien privilegios, como la inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria o la exención de impuestos al patrimonio familiar”<sup>9</sup>.*

Considerando lo anterior, por modalidad a la propiedad privada debe entenderse la modificación de los atributos del derecho de propiedad, siempre que lo justifique el interés colectivo. En este sentido, dichas modalidades confirman la naturaleza originaria de la nación, como propietaria de las tierras y aguas que se encuentran dentro del territorio nacional y, consecuentemente, la naturaleza derivada de la propiedad privada.

Como podemos observar, la Constitución dispone que le corresponde a la Nación el determinar las modalidades a la propiedad que resulten aplicables y, sin embargo, las obras citadas señalan que es el Estado al que le compete el establecerlas.

Respecto a esta discrepancia, generalmente se ha interpretado que el Constituyente al utilizar el término “nación”, no se refería al sentido sociológico del mismo<sup>10</sup>, sino que aludió al Estado mexicano o a la Federación. Es por esto que, únicamente el Gobierno Federal se encuentra facultado para establecer las modalidades a la propiedad privada que, en su caso, correspondan.

Reiterando los criterios antes señalados, la Suprema Corte de Justicia considera que *“el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, otorga facultad exclusiva a la Nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero; por tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los*

---

<sup>9</sup> RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, 1990, p. 58.

<sup>10</sup> Para Ernesto Renan *“la nación es el plebiscito de todos los días, en el mismo grado en que la existencia individual es una afirmación perpetua de la vida”*, por lo que se puede concluir que la nación *“es una gran solidaridad construida sobre el sentimiento de sacrificios cumplidos, que se está todavía en disposición de hacer”*, DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, 1996, p.51.



*Estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución*<sup>11</sup>.

Asimismo, en otra tesis afirma que *“el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, como lo ha interpretado este Alto Tribunal, otorga facultad exclusiva a la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada tomando en cuenta el interés público, entendiéndose que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión expedir las leyes que reglamentan el mencionado precepto, ...”*<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, de los tres Poderes Federales que integran al Estado mexicano, únicamente le corresponde al Congreso de la Unión el determinar, con fundamento en la atribución constitucional que le da el carácter de órgano legislativo, las distintas formas de modalidades a la propiedad privada. Lo anterior, siempre dentro de las facultades que dicha norma Suprema le otorga, y que algunas se encuentran comprendidas en el artículo 73 de la misma. En este sentido, el Congreso de la Unión cuenta con diversos tipos de atribuciones legislativas, entre las que encontramos las de carácter organizativas (como la comprendida en la fracción XI del artículo en comento, la cual determina que le corresponde a este Poder el crear y suprimir los cargos públicos de los órganos Federales), tributarias (tal es el caso de la fracción XXIX-A, a través de la cual se faculta a dicho órgano colegiado para determinar, entre otras, las contribuciones sobre el comercio exterior) y patrimoniales<sup>13</sup>.

Respecto a las facultades patrimoniales, le corresponde al Congreso de la Unión el expedir las leyes a través de las cuales se regule la preservación del patrimonio nacional y se proteja los recursos naturales, procurando que la explotación de estos se realice de manera racional y sustentable. Entre estas atribuciones, encontramos las que se ubican en las fracciones X (*“para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, ...”*), XVII (*“para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”*) y la multicitada XXIX-G (*“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los*

---

<sup>11</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I parte HO, quinta época, Tesis 400 “Propiedad privada, modalidades a la”, p. 371, 1995.

<sup>12</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo 145-150 primera parte, séptima época, Tesis “Servicios públicos, facultades para legislar en materia de, y modalidades a la propiedad. Diferencia”, p. 133.

<sup>13</sup> *Vid.*, SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, primera edición, 1995, p. 406.

*gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”).*

Por otro lado, reforzando los argumentos expuestos por la Suprema Corte, Díaz y Díaz señala que la propiedad privada tiene un carácter precario, puesto que el Estado conserva la facultad de imponerle modalidades, es decir, de *“definir en términos genéricos el sentido de su ejercicio de acuerdo con valoraciones especiales que efectúa el Poder Legislativo acerca de la forma de aprovechamiento de cierto tipo de bienes; por ejemplo, el suelo urbano, los monumentos históricos o las áreas naturales protegidas”*<sup>14</sup>.

Asimismo, la Corte considera que se debe entender por modalidad a la propiedad privada *“el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho. De aquí que los elementos necesarios para que se configure la modalidad, sean: el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que una norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, habrá de implicar una limitación y transformación del derecho de propiedad; ahí, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o a la transformación. El concepto de modalidad se aclara, con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada han de consistir en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho”*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *et al.*, “El Régimen Jurídico Ambiental del Subsuelo en México”, en *Pemex: Ambiente y Energía*, México, Pemex/UNAM, primera edición, 1995, p. 40.

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo 145-150 primera parte, séptima época, Tesis “Servicios públicos, facultades para legislar en materia de, y modalidades a la propiedad. Diferencia”, p. 153.

De la revisión de todos los argumentos expuestos, podemos afirmar que existe una reserva de ley, mediante la cual se pretende asegurar que la regulación de las limitaciones al derecho de propiedad, dependa exclusivamente de la voluntad del cuerpo legislativo. En otras palabras, le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión el determinar las posibles modalidades a la propiedad privada, a través de una ley.

Por lo tanto, y como la materia de áreas naturales protegidas no es la excepción, las modalidades a la propiedad que se aplican dentro de las mismas, deben establecerse en la LGEEPA. Y efectivamente, dicha ley no sólo prescribe que se considera de utilidad pública *“el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas”*<sup>16</sup>, sino que determina una serie de modalidades a la propiedad, al definir cada uno de los tipos de áreas protegidas, puesto que limita o fomenta la realización de ciertas actividades, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Art.	Tipo de amp	Regulación de las actividades
48	<b>Reservas de la Biosfera</b>	
48	a) Zona núcleo	En éstas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.
49		En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas quedará expresamente prohibido: I.- Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante; II.- Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos; III.- Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, y IV.- Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.
48	b) Zona de amortiguamiento	En éstas sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables.
50	<b>Parques Nacionales</b>	En éstas sólo podrá permitirse la realización de actividades

<sup>16</sup> Artículo 2º, fracción II de la LGEEPA.

		relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.
51	<b>Parques Nacionales Marinos</b>	En estas sólo se permitirán actividades relacionadas con la preservación de los ecosistemas acuáticos y sus elementos, las de investigación, repoblación, recreación y educación ecológica, así como los aprovechamientos de recursos naturales que procedan, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos aplicables.
52	<b>Monumentos Naturales</b>	En éstas únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.
53	<b>Áreas de Protección de Recursos Naturales</b>	En éstas sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
54	<b>Áreas de Protección de Flora y Fauna</b>	En éstas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habitan en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.
55	<b>Santuarios</b>	En estas sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.

Sin embargo, esta determinación de modalidades resulta insuficiente; esto debido a que, la imposición de modalidades a la propiedad en las áreas protegidas, no puede darse de manera homogénea ya que, como señala Jiménez Jaén, *“la declaración de un espacio natural como protegido no puede suponer la desaparición en el mismo de toda presencia humana”*<sup>17</sup>. Por ende, la imposición de modalidades debe ser de forma gradual y diferenciada, aplicándose a través del instrumento denominado como “zonificación”.

<sup>17</sup> JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, *El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Madrid, Editorial Mc Graw Hill, primera edición, 2000, p. 139.

## 2. ZONIFICACIÓN:

Para entender el significado del concepto “zonificación” señalaremos que, el Diccionario de la Lengua Española define el término “zona”, como cualquier parte de terreno o de superficie encuadrada entre ciertos límites; por otro lado, determina que la acción de zonificar consiste en dividir un terreno en zonas<sup>18</sup>.

Por su parte, nuestra norma Suprema prevé el término “zonificación” en el artículo 115 fracción V inciso a), el cual establece que, los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano rural. Como podemos observar, la zonificación, en este caso, es un instrumento que se utiliza en la regulación de los asentamientos humanos.

Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su carácter de ley marco<sup>19</sup>, define a la zonificación como *“la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo”*<sup>20</sup>.

Específicamente en la materia que nos ocupa, la legislación nicaragüense define a la zonificación como: *“la herramienta técnica y dinámica, basada en situaciones reales, utilizada en la planificación de áreas protegidas, que nos permite ordenar su territorio de acuerdo a sus potencialidades, para facilitar su manejo”*<sup>21</sup>.

En nuestro país, la LGEEPA y el reglamento de áreas protegidas no contienen un concepto de zonificación. Sin embargo, resulta evidente que en esta materia también es necesaria la aplicación de dicho instrumento. Podemos asegurar esto, ya que el manejo de las áreas naturales protegidas conlleva necesariamente la

<sup>18</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 2000, Tomo II, p. 2128.

<sup>19</sup> La Ley General de Asentamientos Humanos constituye una ley marco, puesto que, de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX-C Constitucional, se encarga de establecer *“la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”*

<sup>20</sup> Artículo 2º fracción XXI de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>21</sup> Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua, publicado en el Diario Oficial el 2 y el 3 de marzo de 1999.

planificación de éstas; y esta actividad requiere de la clasificación territorial, es decir, de la zonificación.

Reforzando el argumento anterior, podemos señalar que, la Enciclopedia Jurídica Básica determina que la actividad de planeación “comprende la de establecer zonas distintas de utilización”<sup>22</sup>, de acuerdo con las necesidades específicas; asimismo, Jiménez Jaén considera que “si algo implica la planificación es, precisamente, su facultad de delimitar diferentes zonas con distintos usos”<sup>23</sup>. Por otro lado, ya habíamos señalado que en el manejo de las áreas naturales protegidas se requiere de la planeación y organización de las actividades y acciones que se pretendan realizar dentro de ellas.

Por lo tanto, aunque la LGEEPA y su reglamento no lo establezcan de manera clara (como más adelante detallaremos), la zonificación constituye una herramienta indispensable en el manejo de las áreas naturales protegidas, como parte de la planeación y organización de las actividades de preservación y aprovechamiento sustentable de las mismas.

De lo anterior, podemos considerar que la zonificación comprende la etapa de la planeación, en la que se lleva a cabo la distribución espacial de los distintos usos y actividades, elaborada con base en el conocimiento de las diferentes superficies que delimitan, y que tiene como objetivo el asegurar la preservación de los ecosistemas y promover el aprovechamiento racional y sustentable de los mismos.

### **3. REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN LA LGEEPA:**

Sin embargo, a pesar de la importancia que representa la zonificación para efectos del manejo de las áreas naturales protegidas, la LGEEPA únicamente contiene tres artículos que de alguna manera se relacionan con ésta, de los cuales sólo uno se refiere a la misma de manera expresa.

El primero de estos preceptos lo encontramos en el numeral 48, el cual es el encargado de definir a las reservas de la biosfera. El segundo párrafo de éste dispone que “en tales reservas podrá determinarse la existencia de la superficie o

---

<sup>22</sup> Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Editorial Civitas, 1994, p. 6889.

<sup>23</sup> JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, *El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, op. cit., p. 296.

*superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial, y que serán conceptuadas como zona o zonas núcleo". Asimismo, el tercer párrafo determina que "en las propias reservas deberá determinarse la superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior" y que serán denominadas como zonas de amortiguamiento.*

Del citado artículo, se desprende que las reservas de la biosfera serán zonificadas en zonas núcleo y de amortiguamiento, sin que de manera expresa se establezca que se aplicará esto mismo para los demás tipos de áreas naturales protegidas.

El segundo artículo en referirse al instrumento de la zonificación, lo encontramos en el artículo 49, el cual aumenta la confusión al señalar que *"en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas"* quedaran expresamente prohibidas una serie de hipótesis.

Como podemos observar, este artículo alude a las áreas naturales protegidas en general, sin especificar que se trate de las reservas de la biosfera.

Finalmente, el artículo 60 fracción I dispone que, entre las cosas que deben contener las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas, se encuentra, *"en su caso, la zonificación correspondiente"*.

En este caso, el artículo de referencia no especifica si se refiere a la clasificación territorial dispuesta en el artículo 48 del mismo ordenamiento y, por ende a la diferenciación en zonas núcleo y de amortiguamiento, o si lo que pretendió el legislador es determinar la existencia de otro tipo o nivel de zonificación.

De lo anterior podemos observar que, la redacción de estos artículos resulta poco clara y se presta a diferentes interpretaciones. Esto se ve reflejado en las disposiciones jurídicas que se derivan de dicha ley (el reglamento, las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas y los programas de manejo), dando como resultado el debilitamiento del régimen jurídico para las áreas protegidas.

#### **4. REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN EL REGLAMENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

El reglamento en materia de áreas protegidas inicia la regulación de la zonificación en el artículo 49, interpretando que en todos los tipos de áreas protegidas se podrán establecer zonas núcleo y de amortiguamiento (determinando la zonificación primaria) y a su vez, al instrumentar una subzonificación tanto para las zonas núcleo como para las de amortiguamiento (determinando la zonificación secundaria).

Respecto a esto, debemos señalar que nos parece inadecuado el que el reglamento determine que todas las áreas naturales protegidas podrán zonificarse en zonas núcleo y de amortiguamiento. Lo anterior debido a que la LGEEPA no establece esto de manera expresa, y sin embargo, ubica los conceptos de “zona núcleo” y “zona de amortiguamiento” en el artículo que define a las reservas de la biosfera.

En este sentido, Brañes también considera que únicamente le corresponde a las reservas de la biosfera el dividirse en zonas núcleo y de amortiguamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LGEEPA; y estima que las prohibiciones previstas en el artículo 49 constituyen un complemento al primer artículo referido<sup>24</sup>.

Asimismo, la zonificación que comprende únicamente zonas núcleo y de amortiguamiento resulta insuficiente para el manejo adecuado de las áreas naturales protegidas. Por esta razón, el reglamento pretendió corregir esta situación, al determinar que tanto las zonas núcleo como de amortiguamiento se subzonificarán, de acuerdo con las subzonas previstas en el mismo ordenamiento.

Respecto a esta subzonificación, creemos que en muchos casos excede lo dispuesto en la ley, o desvirtúa las disposiciones de la misma, como en los casos siguientes:

---

<sup>24</sup> *Vid.*, BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000, pp. 333 y 334.



- a) El hecho de que subzonifique las zonas núcleo en subzonas de protección y de uso restringido, siendo que en las segundas *“se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control”*. Si bien es cierto que la LGEEPA dispone en el artículo 48 segundo párrafo, que en las zonas núcleo la realización de aprovechamientos podrá limitarse o prohibirse, estimamos que estas zonas constituyen, como su nombre lo indica, el elemento primordial de las reservas de la biosfera y que, por lo tanto, se les debe dar un trato unitario e integral, o de lo contrario se debilita el régimen de restricciones que operan dentro de las mismas. El resultado de esta subzonificación es que, como *“auténtica”* zona núcleo solo queda la superficie que comprenda la subzona de protección.
- b) Los parques nacionales, no sólo en nuestro país<sup>25</sup>, constituyen un área protegida con altos niveles de restricciones para la realización de aprovechamientos (el artículo 50 de la LGEEPA dispone que en este tipo de área sólo se permitirá la *“realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicas”*). Paralelamente, los parques nacionales en España son conceptualizados como aquellos espacios cuyo fin es proteger superficies de gran valor natural y escénico que representen importancia a nivel nacional, que no se encuentren afectadas por las actividades humanas, y en las que no se permite la extracción de recursos naturales<sup>26</sup>. No obstante esto, el reglamento permite que se lleven a cabo una serie de aprovechamientos, a través de la subzonificación, que en estas áreas comprende las subzonas de uso tradicional, uso público y asentamientos humanos. Aún más grave resulta el hecho de que existan subzonas de asentamientos humanos, ya que se contraponen a la naturaleza de este tipo de áreas y, en todo caso, sólo se explica la inclusión de esta por los parques nacionales que se decretaron en el pasado y que actualmente tienen dentro de sus polígonos asentamientos humanos. Sin embargo, para efectos de resolver este problema se incluyó dentro de las disposiciones transitorias del reglamento, un artículo que dispone que *“los parques nacionales y los monumentos naturales que se hayan establecido con anterioridad a la expedición del presente Reglamento, podrán utilizar zonas alternativas, además de las exigidas por el artículo 52 del presente Reglamento, que permita compatibilizar los objetivos de conservación del área natural protegida, con las actividades que se han venido desarrollando hasta este momento”*. Por ende, no se justifica la inclusión de este tipo de subzonas y por el contrario, permite que se establezcan en el futuro parques nacionales que contengan poblaciones dentro de su perímetro.

---

<sup>25</sup> La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza declaró en su X Asamblea General que, *“un Parque Nacional es un lugar en el que la más alta autoridad competente del país ha tomado medidas para prevenir o eliminar, cuanto antes, explotaciones u ocupaciones en la totalidad del área y exigir con eficacia el respeto a las características ecológicas, morfológicas o estéticas que han permitido su establecimiento, y en donde los visitantes pueden entrar, bajo condiciones especiales, con propósitos educativos, culturales, inspiracionales y recreativos”*.

<sup>26</sup> Vid., JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, *El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, op. cit., p. 165.

- c) Por otro lado, el hecho de que la LGEEPA establezca diferentes tipos de áreas naturales protegidas significa que, éstas presentan diferencias relacionadas con el objeto de protección, como con sus fines. Es decir, lo que la ley pretende es determinar los distintos objetivos a proteger y, por ende, establecer a su vez diferentes regímenes de protección y de intervención pública<sup>27</sup>. Sin embargo, el reglamento dispone que las reservas de la biosfera, las áreas de protección de recursos naturales y las áreas de protección de flora y fauna utilizarán la misma zonificación y subzonificación; por lo tanto, ¿cuál es la diferencia entre estas áreas protegidas? En nuestra opinión, en este caso se esta desvirtuando la voluntad del legislador al establecer diferentes tipos de áreas naturales protegidas.

## **5. CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

Muchas de las incongruencias señaladas, se han generado porque se teme que al establecer en la LGEEPA (o en cualquier otra ley), de manera específica las posibles modalidades a las que se puede sujetar la propiedad, a través de la zonificación, será imposible responder a la naturaleza dinámica de los procesos naturales y sociales. Lo anterior, debido a que los procedimientos legislativos son mas rígidos y, por ende, mucho mas lentos que los administrativos. Con esto, se manifiesta el conflicto entre la capacidad de las autoridades para responder a los cambios del medio, y la seguridad jurídica de los gobernados, mismos que se ven afectados por las amplias facultades discrecionales del gobierno. Lo que se debe lograr, es precisamente el equilibrio entre estas dos situaciones. En este caso, no debemos perder de vista que, así como el derecho de propiedad es constitucionalmente reconocido, la preservación del medio ambiente y los recursos naturales también y, consecuentemente, deben gozar de una protección eficaz.

Efectivamente, como lo señala el maestro Mendieta y Núñez, el interés público puede ser cambiante (en el tiempo y en el espacio) y, por lo tanto, las modalidades a la propiedad tendrán que ser transitorias<sup>28</sup>, para poder responder a la dinámica de dicho interés. Sin embargo, este autor sostiene que las modalidades a la propiedad serán generales, *“en cuanto que no se decretará en contra de una propiedad determinada y en que ha de ser permanente; pero con la generalidad y*

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>28</sup> *Vid.*, MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, *op. cit.*, p. 69.

*permanencia propias de la naturaleza misma de la ley, y siempre en estrecha correspondencia con el interés público*<sup>29</sup>.

Para reforzar el argumento anterior, podemos señalar el siguiente criterio judicial, que establece que *"el artículo 18 del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal no es inconstitucional al disponer que las declaratorias de destinos, usos y reservas, se expedirán por el jefe del Departamento del Distrito Federal y deberán expresar las razones de beneficio social que las motivan, pues dichas declaratorias no representan la imposición de modalidades a la propiedad privada, por parte de la citada autoridad administrativa, sino sólo la instrumentación a los casos concretos de las diversas modalidades previstas por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal"*<sup>30</sup>.

Asimismo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito<sup>31</sup>, dispuso que si la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, emitida por el Congreso de la Unión, faculta al Departamento del Distrito Federal *"para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio, así como de sus tierras y construcciones, aplicando las modalidades a la propiedad que disponga la citada ley; consecuentemente, es claro que dicha autoridad es la competente para determinar las modalidades a la propiedad que se encuentren previstas en el citado ordenamiento jurídico"*.

De los dos criterios judiciales citados, se desprende que el Poder Ejecutivo (para el caso de las áreas protegidas, le corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT) es el encargado de implementar las modalidades a la propiedad que el Congreso de la Unión estableció previamente en una ley.

Tal es el caso de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>32</sup>, la cual tiene entre sus objetivos el determinar los usos del suelo, su clasificación y la

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>30</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, novena época, Tesis P.X/98 "Zonificación para el Distrito Federal. El artículo 18 del reglamento correspondiente no es inconstitucional al establecer que las declaratorias de modalidades a la propiedad privada se expedirán por el Jefe de esa entidad federativa", p. 46, 1998.

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, octava época, Tesis 1. 4º. A. 755 A "Desarrollo urbano del Distrito Federal, Ley de, el Jefe del Departamento, es autoridad competente para imponer las modalidades a la propiedad privada previstas en ella", p. 310, 1994.

<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996.

zonificación correspondiente; por ende, el citado ordenamiento contiene los criterios para la clasificación del suelo y el catálogo de la zonificación y subzonificación. En primera instancia, el artículo 30 dispone que el territorio del Distrito Federal se clasificará en suelo urbano (el cual comprende las zonas donde exista infraestructura, equipamiento y servicios) y suelo de conservación (comprende los promontorios, cerros, zonas de recarga de acuíferos, colinas, elevaciones, depresiones orográficas, así como el suelo destinado a la realización de actividades agropecuarias, pisícolas, forestales, agroindustriales, turísticas y los poblados rurales).

Esta clasificación que hace la ley sobre el territorio del Distrito Federal, resulta análoga a la zonificación primaria que establece el reglamento de áreas protegidas.

Asimismo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone que las citadas zonas se subdividirán en áreas de actuación en las que se determinarán objetivos y políticas específicas. Dichas áreas son, para el suelo urbano, las siguientes:

- a) Áreas con potencial de desarrollo;
- b) Áreas con potencial de mejoramiento;
- c) Áreas con potencial de reciclamiento;
- d) Áreas de conservación patrimonial, y
- e) Áreas de integración metropolitana.

En relación con las áreas de actuación para el suelo de conservación, el artículo de referencia determina que comprenden las siguientes:

- a) Áreas de rescate;
- b) Áreas de preservación, y
- c) Áreas de producción rural y agroindustrial.

Esta clasificación que hace la citada ley, la podemos equiparar a la zonificación secundaria que determina el reglamento de áreas protegidas.

Por último, debemos señalar que la aplicación de la zonificación será realizada a través del Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la ley de referencia. De acuerdo con lo anterior, la

zonificación comprendida en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se apega a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos que ya hemos señalado.

Otro ejemplo en el que una ley contiene los criterios de zonificación, lo encontramos en la legislación de la comunidad autónoma española de las Canarias. La Ley 9/1999 establece en el artículo 22.2 que, con base en el catálogo de zonas que el mismo precepto prevé, los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos determinarán las prohibiciones concretas, en cada caso. Las zonas que esta ley determina, son las siguientes:

- a) Zonas de exclusión o acceso prohibido: para las superficies con mayor calidad biológica o que contengan en su interior los elementos bióticos o no bióticos más frágiles, amenazados o representativos. En estas zonas el acceso será regulado atendiendo a los fines científicos o de conservación.
- b) Zonas de uso restringido: para las superficies de alta calidad biológica o elementos frágiles o representativos, en los que su conservación admita un reducido uso público, utilizando medios pedestres y sin que en ellas sean admisibles infraestructuras tecnológicas modernas.
- c) Zonas de uso moderado: para las superficies que permitan la compatibilidad de su conservación con actividades educativo-ambientales y recreativas.
- d) Zonas de uso tradicional: para las superficies destinadas a permitir aquellos usos agrarios y pesqueros tradicionales que sean compatibles con su conservación.
- e) Zonas de uso general: para las superficies que por su menor calidad relativa dentro del espacio natural protegido, o por admitir una afluencia mayor de visitantes, puedan servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las comunidades locales y ubicadas en la zona de influencia del espacio protegido.
- f) Zonas de uso especial: su objetivo es el dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes, e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento urbanístico.

En los casos referidos, podemos observar que en materia de asentamientos humanos y de áreas naturales protegidas, el hecho de que los criterios de zonificación se encuentren previstos en una ley, no ha entorpecido la aplicación de los mismos. Por el contrario, como se le concede la ejecución de dichos criterios a instrumentos de naturaleza administrativa (como son los programas de desarrollo urbano y los planes y normas de los espacios naturales protegidos), las autoridades los han podido adecuar de manera mas eficaz, para atender las necesidades presentes.

No negamos que los instrumentos administrativos gozan de una mayor agilidad para emitirse y, en su caso, modificarse; y por ende, permiten una mayor capacidad de adaptación a las diversas situaciones. Sin embargo, por todo lo antes expuesto, consideramos que la zonificación y subzonificación, por ser el instrumento que realmente determina las modalidades a la propiedad, deberán ser reguladas dentro de una ley. Sólo así se respetará la reserva de ley que determinó el Poder Judicial de la Federación, respecto a esta materia.

Por otro lado, la actual redacción de la LGEEPA, en materia de regulación de actividades y zonificación, resulta compleja y confusa, situación que se ve directamente reflejada en el reglamento de áreas protegidas y los demás instrumentos que se deriven de éste. Por esta razón, dicha ley debe ser modificada, por lo menos en lo relativo a las áreas naturales protegidas, para efectos de poder establecer modalidades a la propiedad dentro de estas áreas, contando con la atribución legal correspondiente.

Por lo tanto, consideramos que en la LGEEPA se debe incluir el concepto de "zonificación", en el cual se determinen los alcances y efectos que conlleva, así como el catálogo de zonas y subzonas, eliminando el que existe en el reglamento. Para esto, se debe elaborar un listado general que responda a las necesidades particulares de cada área natural protegida. Con ello se dotará a la autoridad de un instrumento integral para la planeación y el manejo de las áreas protegidas y, se acotarán sus facultades de zonificación a lo que disponga la ley en la materia.

De esta forma, por un lado se le dará una mayor certeza jurídica a las personas que vean afectados sus derechos patrimoniales por la declaratoria de un área natural protegida; y por el otro, la planeación y distribución territorial de actividades en dichas áreas, a través de la zonificación, contará con un sustento jurídico legalmente incuestionable.

Asimismo, se debe definir en la ley (no en el reglamento) si todas las áreas naturales protegidas se dividirán en zonas núcleo y zonas de amortiguamiento, o si esto será una característica exclusiva de las reservas de la biosfera.

Por ende, la LGEEPA debe contener como mínimo las siguientes disposiciones:

- a) Las que determinen límites a los usos, actividades y obras dentro de las áreas naturales protegidas (normas que restrinjan las acciones que suponen la transformación del suelo);
- b) Las que de manera expresa establezcan que dichos usos sólo podrán realizarse si se encuentran previstos en los instrumentos de administración y manejo de las áreas naturales protegidas;
- c) Las que señalen que dichos usos deberán ser compatibles con el régimen de protección previsto en la misma ley, y con los objetivos del área natural protegida.
- d) Las que establezcan el catálogo de zonas y subzonas, con sus respectivas modalidades a la propiedad, y que sirvan de fundamento para la aplicación, por parte del Ejecutivo Federal, de la zonificación correspondiente;
- e) Las que determinen, en primera instancia si todas las áreas naturales protegidas se clasificarán en zonas núcleo y zonas de amortiguamiento, y las subzonas que aplicarán para cada tipo (no puede aplicarse todas las subzonas a todos los tipos de áreas naturales protegidas, pues entonces no existirían diferencias entre estas), y
- f) Las que determinen los mecanismos concretos de planificación de las áreas naturales protegidas y la instrumentación de las diversas modalidades a la propiedad (programas de manejo y zonificación).

Asimismo, es necesario determinar en la ley, cual será el mecanismo administrativo a través del cual se aplicarán los criterios de zonificación previstos en la misma. En nuestra opinión, la zonificación debe ser instrumentada a través del programa de manejo, y no dentro de las declaratorias por la que se establecen las áreas naturales protegidas. No debemos olvidar, que las declaratorias tienen como fin la creación de un área protegida, mientras que los programas de manejo cumplen funciones de administración y planificación de dichas áreas, por lo que no deben confundirse los objetivos de cada uno de estos instrumentos.

Por ende, si la zonificación es parte de la planificación y la gestión de un área protegida, entonces debe ser implementada a través del programa de manejo correspondiente, pero siempre dentro de los límites que establezca la ley. De esta forma, con la flexibilidad que tienen dichos programas para su modificación, se podrá responder a cualquier cambio que se presente en el área natural protegida.

## **CONCLUSIONES:**

1. Las áreas naturales protegidas definidas en la presente investigación, representan un esfuerzo fundamental en la lucha contra la pérdida de la biodiversidad y los servicios ambientales. Como podemos ver, comprende un instrumento de preservación de los ecosistemas que, desde sus orígenes, ha evolucionado en gran manera.
2. Actualmente estas áreas no se reducen a los parques nacionales, sino que se han diversificado, con la finalidad de adaptarse a las múltiples características físicas, naturales y sociales de nuestro país, así como para homologarse con sus similares en otros países.
3. Asimismo, los ordenamientos jurídicos en que encuentran su fundamento se han vuelto mucho más complejos; anteriormente sólo encontraban sustento en las declaratorias, las cuales contenían la delimitación de las áreas y algunos artículos que preveían vagas limitaciones a la propiedad. Ahora, dichos decretos se fundan en las disposiciones jurídicas especializadas de la LGEEPA, las demás leyes aplicables, así como del reglamento de la primera en materia de áreas naturales protegidas.
4. También, los medios para la administración y el manejo de las áreas protegidas ya no nada mas se encuentran en las declaratorias; sino que ahora se componen de éstas, de los programas de manejo y de los programas operativos anuales. Con esto, se ha logrado hacer más efectivas las labores de las Direcciones de dichas áreas, y planificar a largo plazo las acciones de conservación dentro de las mismas.
5. Por otro lado, es evidente que la eficacia del régimen jurídico de las áreas naturales protegidas avanza, de manera paralela con la conciencia de la sociedad mexicana sobre la necesidad de aprovechar racional y sustentablemente los recursos naturales. Gracias a esto, las posibilidades para que la población participe en el establecimiento y la gestión de estas áreas han aumentado considerablemente.



6. En primer término, con la creación del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se asegura la participación de los sectores de la sociedad reconocidos por su experiencia en la materia, en el establecimiento y conducción de las políticas sobre áreas protegidas. Afortunadamente, se ha logrado dotar a este órgano colegiado de una gran autonomía, respecto del gobierno Federal, por lo que coadyuva a que los procedimientos en materia de áreas naturales protegidas sean mucho mas transparentes, y se mantengan al margen de intereses personales o políticos.
7. Asimismo, la constitución de los consejos asesores permiten que los agentes interesados en la gestión de un área natural protegida específica, participen de manera constante en ésta, y apoyen al Director del área en la elaboración del programa de manejo respectivo.
8. Por otro lado, el hecho que se determine (tanto en la LGEEPA como en el reglamento de áreas protegidas) que los estudios previos justificativos serán puestos a disposición del público, permite que las personas que pudieran resultar afectadas por la declaratoria de un área protegida, por un lado, conozcan los alcances de la misma; y por otro, manifiesten su opinión respecto a esta y sus consecuencias jurídicas.
9. También resulta evidente la consolidación institucional en la materia, puesto que en el presente, la conducción de la política de las áreas naturales protegidas se le encarga a un órgano desconcentrado. Esta situación permite canalizar más recursos humanos, materiales y económicos, para la atención de las áreas protegidas, así como el otorgar una mayor jerarquía a las mismas, dentro de la Administración Pública Federal.
10. Asimismo, del presente estudio se puede apreciar que existen mecanismos análogos a las áreas protegidas, tales como las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre y las áreas de refugio para proteger especies acuáticas. Estas figuras deben coordinarse con las políticas de las áreas protegidas, para que no se aislen los esfuerzos de protección y, por el contrario, que estos instrumentos se complementen entre si.

11. Por su parte, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, además de ser el primero en reglamentar esta materia, ha consolidado una serie de figuras, las cuales refuerzan a las áreas protegidas en el cumplimiento de sus fines. Entre estas, encontramos a los instrumentos económicos, los cuales permiten establecer la valoración pecuniaria del patrimonio natural contenido en las áreas naturales protegidas y, por lo tanto, el valorar los beneficios que se obtienen de la preservación de los ecosistemas y sus recursos naturales. Dichos instrumentos, por un lado inducen y premian las acciones tendientes al cuidado del medio ambiente, y por el otro, castigan e inhiben las que lo perjudican, de tal forma que se establece un sistema de compensación ambiental.
  
12. Desafortunadamente, a pesar de todos estos avances, aún existen grandes rezagos en materia de protección al ambiente. Como ya señalamos, muchos de nuestros vecinos latinoamericanos incorporaron a su norma Suprema, desde hace varias décadas, el derecho de todos sus habitantes a un medio ambiente adecuado, siendo que en nuestro país se incorporó a la Constitución hasta fines de los noventas. Asimismo, dicha norma es de carácter declarativo, puesto que carece de los medios procesales para la apropiada tutela de este derecho fundamental, por parte de los órganos jurisdiccionales correspondientes.
  
13. Por otro lado, el régimen jurídico ambiental de las áreas naturales protegidas en nuestro país es sumamente extenso y disperso, lo que dificulta su correcta aplicación e interpretación. Aunado a esto, la LGEEPA, por un lado ha implementado un complejo sistema de supletoriedad con las leyes específicas, y por el otro, ha derogado tácitamente las disposiciones legales que se le opongan, por lo que dicho régimen se ha hecho mucho más complicado. Por estas razones, es necesario sistematizar todas las disposiciones relativas a las áreas naturales protegidas, así como el establecer reglas claras para determinar la derogación de normas que se opongan a las nuevas prescripciones.
  
14. También se suma a la problemática de las áreas naturales protegidas, la inseguridad jurídica que impera en nuestro país, respecto a la propiedad de la tierra. Es necesario convertir a las áreas protegidas, en detonantes para la

regularización de los predios que se encuentren dentro de las mismas, con el objeto de que exista certeza jurídica respecto a la propiedad de los ecosistemas y los recursos naturales y, por ende, quede claramente establecido, por un lado, quienes son los responsables de su cuidado y, por el otro, quienes deben gozar directamente de los beneficios que se generen.

15. Asimismo, las labores de vigilancia aún no alcanzan a cubrir las grandes superficies que comprenden las áreas naturales protegidas, por lo que, resulta necesario ampliar los medios que permitan a los pobladores de estas, el participar en dichas tareas. También, debe mejorarse la coordinación de la SEMARNAT, con las demás dependencias de la Administración Pública Federal y con los gobiernos estatales y municipales, evitar la duplicidad de funciones, y hacer mucho más eficientes estas acciones.
16. En nuestra opinión, disposiciones jurídicas como las del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, perjudican al régimen jurídico de las áreas protegidas. Lo anterior, debido a que consideramos que dicho sistema representa una discriminación entre estas áreas. Las áreas protegidas cuyos ecosistemas se encuentren dañados, deben ser rehabilitadas o, cuando ya no se justifique la existencia del régimen de protección, entonces deberán ser derogadas. La política nacional en esta materia, debe ser integral y debe evitar el dividir sus objetivos. Por lo tanto, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe abarcar a todos los espacios naturales que, sean auténticamente de interés de la Federación; las demás áreas podrán ser administradas por los gobiernos estatales o municipales o, por cualquier persona o sector interesado.
17. Por otro lado, dentro de este enorme régimen jurídico, existen omisiones como la prevista en el artículo 28 de la LGEEPA, en la cual el legislador únicamente sujetó al procedimiento de evaluación de impacto ambiental las "obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación", dejando fuera del supuesto normativo a las actividades, por lo que en sentido estricto, éstas quedarían exentas de este procedimiento que tiene como fin el prevenir que se lleven a cabo, tanto obras como actividades, que pudieran afectar al medio ambiente.

18. Asimismo, como se señaló en el capítulo IV, los tipos penales previstos por el Código de la materia, no hacen ningún tipo de referencia respecto a las áreas naturales protegidas. En nuestra opinión, debe establecerse en este ordenamiento que cuando alguno de dichos supuestos se realice dentro de un área protegida, será considerado como una agravante, para efectos de la imposición de la pena correspondiente.
19. Finalmente, como se desarrolló en el capítulo V, la regulación que la LGEEPA hace de la ordenación de las actividades y de la zonificación, resulta confusa y poco precisa, lo que conlleva a diversas interpretaciones y debilita la planeación que se requiere en las áreas naturales protegidas. Asimismo, el reglamento en la materia contiene disposiciones que exceden o desvirtúan lo previsto en la ley.
20. La ley, sus reglamentos y demás instrumentos que se deriven de ésta, deben ser claros en sus disposiciones, para efectos de facilitar la aplicación de los mismos, por parte de la autoridad, y a su vez, accesibles para los particulares. De lo contrario, el régimen jurídico de las áreas naturales protegidas se debilita, y la efectividad de sus instrumentos también.
21. Por otro lado, si admitimos que la zonificación representa el mecanismo a través del cual se determinan las limitaciones a la propiedad dentro de las áreas protegidas, entonces dicho mecanismo debe establecerse a nivel legal, y no en el reglamento en la materia. De lo contrario, se estaría violando la reserva de ley establecida por la Suprema Corte de Justicia, respecto a la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, prevista en el artículo 27 constitucional.
22. Por estas razones, es necesario modificar las disposiciones de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas y, posteriormente hacer lo propio con el reglamento, para que este sea coherente con la primera.

23. Por lo tanto, reconociendo que en la actualidad se ha avanzado mucho en materia de gestión de áreas naturales protegidas, también es necesario admitir que todos -gobierno y sociedad- tenemos un enorme reto respecto a estos mecanismos. Asimismo, no podemos apostar la preservación de la biodiversidad a las áreas protegidas. Tenemos que trabajar en el perfeccionamiento de los demás instrumentos de la política ambiental -como los instrumentos económicos o las unidades para la de la vida silvestre-, así como el desarrollo de nuevas figuras que incentiven el cuidado del ambiente.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

### **I.- Obras:**

1. ALCERRECA, Carlos, *et al.*, *Fauna Silvestre y Áreas Naturales Protegidas*, México, Editorial Fundación Universo Veintiuno, primera edición, 1988.
2. AZUELA, Antonio, *et al.*, *Pemex: Ambiente y Energía*, México, Pemex/UNAM, primera edición, 1995.
3. BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000.
4. BRAÑES, Raúl, "El Constitucionalismo Ambiental Latinoamericano" en *Revista da Associação dos Juizes, Federais do Brasil*, año 16, número 55, junio, 1997.
5. D. Vogel, "Representing diffuse interests in environmental policymaking", en *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.
6. DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, 1996.
7. DE LA MAZA ELVIRA, Roberto, *et al.*, *Natura Mexicana; Áreas Naturales Protegidas*, México, Fondo Editorial de la Plástica Mexicana, Bancomext, primera edición, 1998.
8. DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del Federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en *Homenaje a Fernando Alejandro Vazquez Pando*, México, Barra Mexicana de Abogados/Themis, primera edición, 1997.
9. FINDLEY, Roger W, *Environmental Law in a Nutshell*, St. Paul, West Publishing Co., cuarta edición, 1996.
10. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 33 edición, 1994.
11. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *et al.*, *Régimen Jurídico de la Pesca en México*, México, Secretaría de Pesca/UNAM, primera edición, 1994.
12. GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2000.
13. H.L.A. HART, *Of laws in general*, Londres, University of London-The Athlone Press, primera edición, 1970.
14. JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, *El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Madrid, Editorial Mc Graw Hill, primera edición, 2000.
15. LOPERENA ROTA, Demetrio, *"El Derecho al Medio Ambiente Adecuado"*, Madrid, Editorial Civitas, primera edición, 1998.
16. MAASS, José Manuel y MARTÍNEZ-YRIZAR, Angelina, "Los ecosistemas: origen e importancia del concepto", en *Revista del Centro de Ecología*, México, UNAM, 1990.
17. MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, segunda edición, 1998.
18. LEFF, Enrique, *Ecología y Capital*, México, Siglo XXI Editores/UNAM, primera edición, 1994.

19. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, México, Editorial Porrúa, quinta edición, 1980.
20. PEINADO LORCA E IÑIGO, Manuel, *et al.*, *Avances en Evaluación de Impacto Ambiental y Ecoauditoría*, Valladolid, Editorial Trotta, primera edición, 1997.
21. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales*, México, Editorial Porrúa, primera edición, 2000.
22. ROJAS AMANDI, V. Manuel, *La Protección del Medio Ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University Press, primera edición, 2000.
23. ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, primera edición, 1993.
24. RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, 1990.
25. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *Derecho Comparado del Medio Ambiente y de los Espacios Naturales Protegidos*, Granada, Editorial Comares, primera edición, 2000.
26. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, primera edición, 1995.
27. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *et al.*, *El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano*, México, CFE/UNAM, primera edición, 1997.
28. STONER A.F., James, *et al.*, *Administración*, México, Prentice-Hall, sexta edición, 1996.

## II.- Legislación:

### a) Nacional:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código Penal Federal.
4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
5. Ley General de Vida Silvestre.
6. Ley General de Asentamientos Humanos.
7. Ley de Planeación.
8. Ley de Expropiación.
9. Ley Forestal.
10. Ley de Pesca.
11. Ley Minera.
12. Ley Agraria.
13. Ley de Aguas Nacionales.
14. Ley Federal del Mar.
15. Ley de Navegación.
16. Ley Federal de Derechos.
17. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
18. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
19. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

20. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.
21. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

b) Internacional:

1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
2. Constitución argentina de 1994.
3. Constitución chilena de 1980.
4. Constitución española de 1978.
5. Convención para la Protección de la Flora y Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.
6. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR).
7. Convenio Centroamericano de Biodiversidad.
8. Convenio sobre la Diversidad Biológica.
9. Ley 4/1989, del 27 de marzo.
10. Ley 9/1999, de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
11. National Environmental Policy Act (NEPA).
12. Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua de 1999.

**III.- Jurisprudencia:**

1. Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, quinta época, Tesis "Decomiso", p. 878.
2. Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, octava época, "Prescripción, no constituye una modalidad a la propiedad privada el señalamiento de términos para que opere la", p. 200, 1991.
3. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I Parte HO, quinta época, Tesis 400 "Propiedad privada, modalidades a la", p. 371, 1995.
4. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 145-150, Primera Parte, séptima época, Tesis "Servicios públicos, facultades para legislar en, materia de, y modalidades a la propiedad. Diferencia", p. 153.
5. Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, novena época, Tesis P.X/98 "Zonificación para el Distrito Federal. El artículo 18 del reglamento correspondiente no es inconstitucional al establecer que las declaratorias de modalidades a la propiedad privada se expedirán por el Jefe de esa entidad federativa", p. 46, 1998.
6. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, octava época, Tesis I. 4º. A. 755 A "Desarrollo urbano del Distrito Federal, Ley de, el Jefe del Departamento, es autoridad competente para imponer las modalidades a la propiedad privada previstas en ella", p. 310, 1994.



#### IV.- Diccionarios y Enciclopedias:

1. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 2000.
2. *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, octava edición, 1995.
3. *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Editorial Civitas, 1994.

#### V.- Documentos:

1. CARABIAS LILLO, Julia, et al., *Economía de la Biodiversidad*, México, SEMARNAP/USAID/DFID/CONABIO, Primera edición, 1999.
2. CENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO COMPARADO DEL MEDIO AMBIENTE, *Declaración de Limoges*, Limoges, Universidad de Limoges, 1990.
3. SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, *Estudio Justificativo y Proyecto de Decreto para Crear la Comisión Nacional de Desmontes*, México, SAG, 1970.
4. SEMARNAP, *Áreas Naturales Protegidas de México con Decretos Federales*, México, 2000.
5. SEMARNAP, *Balance del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México, 2000.
6. SEMARNAP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
7. SEMARNAP, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, 1996.
8. SEMARNAP, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México, 1996
9. SEMARNAP, *Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000*, México, 1997.
10. SEMARNAP, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda*, México, 1999.
11. SEMARNAP, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Banco Chichorro*, México, 2000.

## **GLOSARIO DE SIGLAS:**

1. ACAAN Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
2. CCA Comisión de Cooperación Ambiental.
3. CNUMAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
4. INE Instituto Nacional de Ecología.
5. LGEEPA Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- 6.
7. LGVS Ley General de Vida Silvestre.
8. LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. MAB *Man and Biosphere* (Hombre y la Biosfera).
10. NEPA *National Environmental Policy Act* (Ley de Política Nacional del Ambiente).
11. ONU Organización de las Naciones Unidas.
12. PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
13. PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
14. PROFEPA Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
15. SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
16. SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
17. SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
18. SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social.
19. SEDUE Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
20. SEMARNAP Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
21. SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
22. UCANP Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas.
23. UMAS Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.
24. UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.