

156



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**"SIN FACULTADES LA FEDERACION, HA TRANSFERIDO AREAS
NATURALES PROTEGIDAS A LOS ESTADOS, PARA SU
ADMINISTRACION."**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

ADRIAN GOMEZ GUZMAN.

ASESOR:

LIC. ALICIA C. RIVAS GARCIA.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

**A DIOS
MI TODO PODEROSO QUE
ME INDICA EL CAMINO Y
CONDUCE MIS ACCIONES.**

**GRACIAS POR PERMITIR
LOGRAR ESTA GRAN META.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A MIS PADRES
GUIAS LLENOS DE RESPONSABILIDAD INFINITA
GUIAS QUE ME DOTARON DE UNA FORMACION
GUIAS QUE EN MI VIDA ME HAN PROTEGIDO,
GUIAS ESTE TRABAJO Y MI TITULO SERAN
SUYOS.**

**A MI ESPOSA INSUPERABLE
COMPAÑERA QUE CON SU AMOR Y
COMPRENSION DIO FUERZAS EN EL
CAMINO A ESTE TAN ANHELADO
TRABAJO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A MIS HIJAS, PEQUEÑAS
FLORECITAS QUE CON GRANDES
DOSIS DE TERNURA Y CARIÑO DAN
LAS FUERZAS NECESARIAS A MI
VIDA Y A MI ESPACIO.**

**A MIS HERMANOS ALBERTO,
ANDRES Y AURORA POR LOS
GRANDES MOMENTOS QUE
HEMOS VIVIDO JUNTOS,
COMPAÑEROS DE MIS AÑOS,
LES DEDICO ESTE TRIUNFO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A MI ASESORA DE TESIS, QUE
CON SU GRAN APOYO Y CARIÑO
A LA CARRERA, PROPICIO EL
FINAL DE ESTE TRABAJO, MIL
GRACIAS.**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

IMPORTANCIA ECOLOGICA DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

- 1.1. Sistemas Naturales, Los Ecosistemas, La Biodiversidad en México y el Desarrollo Sustentable1**
- 1.2. Evolución Histórica de las Áreas Naturales Protegidas.....9**
- 1.3. Modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de áreas naturales protegidas.....13**

CAPITULO II

AREAS NATURALES PROTEGIDAS

- 2.1. Normatividad y Legislación Ambiental.....17**
- 2.2. Listado de Áreas Naturales Protegidas.....46**
- 2.3. Ejemplo de decreto: Área Natural Protegida.....56**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III
FEDERALISMO

3.1. Nociones Fundamentales acerca del Federalismo.....74

**3.2. Distribución de competencias para Áreas Naturales
Protegidas.....87**

**3.3. Sin facultades la Federación ha transferido Áreas Naturales
Protegidas para su Administración a los Estados y propuesta de
modificación al artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y
la Protección al Ambiente.....93**

Conclusiones

**Terminología Básica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la
Protección al Ambiente**

Bibliografía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

El gusto personal por la naturaleza la compartimos la mayoría de la población, pero además la oportunidad de laborar en el Instituto Nacional de Ecología, me mantuvo relacionado con el Programa de Áreas Naturales Protegidas y concebir la idea de plasmar una problemática de moda, preocupante y sobresaliente en la agenda actual de gobierno.

Tuve la idea de analizar un delito, o criticar alguna parte de la legislación común, pero al final creí como correcto, aplicar la parte laboral, en la parte académica y plasmar y aportar conocimientos en dicho aspecto del mundo ambiental.

El presente tema, tiene por objetivo dar a conocer la perspectiva de la administración y manejo de las áreas naturales protegidas en México.

Para poder desarrollar el tema expondremos la regulación normativa de las áreas naturales protegidas en la legislación mexicana.

Por otro lado, analizaremos la distribución de competencias que tiene la federación, los estados y los municipios, en esta materia.

Cabe señalar que la importancia de conocer el concepto de protección ecológica: áreas naturales protegidas estriba en la conciencia que debemos tomar en lo individual y colectivo, dados los impactos negativos que se traducen en la pérdida de las condiciones favorables en ciertas zonas, provocando en ello la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
FALLA DE ORIGEN

ambiente y que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Los motivos, el crecimiento acelerado de la población, el crecimiento de los asentamientos humanos, las actividades económicas, la pobre cultura ecológica, es decir en general la acción del ser humano, ha repercutido gravemente en una alteración significativa de los ecosistemas y con ello de las condiciones naturales y existentes de las diversas regiones del país.

Es por ello y dados los pobres antecedentes de la regulación normativa en la materia es publicada el 28 de enero de 1988, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y posteriormente reformada el 13 de diciembre de 1996.

De lo antes expuesto y dadas las primeras condiciones favorables de regular, en el Derecho Positivo Mexicano el concepto denominado Áreas Naturales Protegidas, sirva la presente Tesis como una introducción y entendimiento de los instrumentos legales que dan nacimiento a un Decreto de una región denominada: Área Natural Protegida.

Finalmente es importante señalar que la visión del tema estribara fundamentalmente en demostrar que la Federación ha transferido la administración de áreas naturales protegidas, a los estados, vía Acuerdos de Coordinación, sin tener las facultades para ello.

ANTECEDENTES

CAPITULO 1

IMPORTANCIA ECOLOGICA DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

La ecología es la ciencia que estudia las relaciones entre los organismos y el medio en que viven, analizando que para poder sobrevivir todas las especies necesitan adaptarse al medio ambiente a fin de atender las necesidades básicas de energía, nutrición, defensa y reproducción.

Por lo que es una gran responsabilidad para el estado, ver las adaptaciones y los factores que afectan a los organismos.

1.1 SISTEMAS NATURALES, LOS ECOSISTEMAS, LA BIODIVERSIDAD EN MEXICO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

Como parte inicial del tema desglosaremos una breve explicación de los siguientes conceptos: Sistemas Naturales, Ecosistemas, Biodiversidad, y Desarrollo Sustentable.

El objetivo es dar el panorama en cuanto a la riqueza natural de nuestro país, misma que desarrolló la preocupación normativa para poder regular las Áreas Naturales Protegidas, y con ello encuadrarlas en algún status de protección

SISTEMAS NATURALES.

Por sistemas naturales, debemos entender el complejo y existente desarrollo de las condiciones naturales del territorio mexicano.

La vegetación natural, parte del sistema es una expresión sintética de todos los factores ambientales y se ha desarrollado en México bajo casi todas las formas posibles, desde las selvas perennifolias de los Chimalapas o de la Lacandona, que reciben entre dos y cinco mil mm de precipitación anual, hasta los desiertos de Sonora y Baja California, que figuran entre los más áridos del mundo.

El país esta dividido en dos grandes regiones con características muy contrastantes: la región Neártica (templada) y la Neotropical. Ambas regiones presentan ambientes secos y húmedos. En la templada los ambientes secos son zonas áridas y los húmedos bosques y pastizales.

En la región tropical los ambientes secos están representados por las selvas secas y los matorrales espinosos, y los ambientes húmedos por las selvas altas y medianas perennifolias.

En su condición original, las selvas tropicales húmedas se presentan a partir de Tamaulipas y San Luis Potosí, descendían por la vertiente del Golfo y se extendían hasta el extremo sur de la costa del Pacífico y la Frontera con Guatemala. La vegetación tropical en México se ha adaptado a los diversos regimenes pluviales para dar origen a los bosques tropicales subperennifolios, a las sabanas, las selvas caducifolias y a las selvas bajas espinosas.

A partir de niveles inferiores de precipitación aparece la vegetación xerófito que puede alcanzar puntos extraordinarios de diversidad, como sucede en el Valle de Tehuacan-Cuicatlán, entre Puebla y Oaxaca.

Condiciones específicas de topografía, latitud y vientos oceánicos determinan la existencia de bosques mesófilos en la ceja de las sierras expuestas a la influencia del Golfo de México o del Océano Pacífico, o bien, de grandes macizos de bosques de coníferas o encinos, que cubren las partes altas de las montañas y del altiplano. En las partes más elevadas los zacatonales o páramos y las nieves coronan las cumbres del eje neovolcánico.

Los hábitats acuáticos y costeros contemplan la extraordinaria riqueza ecológica del país. Arrecifes, lagunas, pantanos y manglares configuran complicados sistemas ribereños, que no solo constituyen los ambientes de mayor productividad biológica, sino que vierten además importantes volúmenes de nutrientes a los océanos, dando lugar a diversas cadenas marinas.

La contiguidad con dos grandes masas oceánicas, la ubicación en la confluencia de dos grandes regiones biogeográficas, la neártica y la neotropical, así como la variedad y complejidad de su topografía confieren al territorio mexicano una extraordinaria diversidad biológica y ecosistémica.

De los anteriores tecnicismos se desprende que el desarrollo y existencia de las condiciones naturales del territorio forman parte de un gran sistema, mismo que sablamente ha subsistido.

Ahora vayamos a algo más particular, que son los ecosistemas.

LOS ECOSISTEMAS

Por ecosistema debemos entender "el sistema constituido por los seres vivos existentes en un lugar determinado y el medio ambiente que le es propio".

FUNCIONES DE LOS ECOSISTEMAS

La riqueza ecológica de la nación ofrece funciones vitales que pueden identificarse como una corriente de bienes y servicios ambientales, entre los que se incluyen los siguientes:

- * Hábitat para especies de flora y fauna.**
- * Regulación de la composición química de la atmósfera.**
- * Regulación del clima.**
- * Protección de cuencas.**
- * Captación, transporte y saneamiento de aguas, tanto superficiales como subterráneas.**
- * Protección de costas.**
- * Protección contra la erosión y control de sedimentación.**
- * Generación de biomasa y de nutrientes para actividades productivas.**

- * **Control biológico de plagas y enfermedades.**
- * **Mantenimiento de la diversidad de especies y el patrimonio genético de la nación.**
- * **Provisión directa de recursos y materias primas.**
- * **Oportunidades para la recreación y el turismo.**
- * **Soporte de valores escénicos y paisajísticos.**
- * **Continuidad de procesos evolutivos.**

ALGUNOS TIPOS DE DESARROLLO DE ECOSISTEMAS

- * **Los sistemas arrecifales, que representan los ecosistemas más diversos y productivos de las zonas marinas.**
- * **La vegetación marina del litoral, conformada principalmente por algas que crecen sobre rocas.**
- * **Los manglares, humedales que se hallan principalmente en las orillas de las lagunas costeras, las bahías protegidas y desembocaduras de ríos con aportes de aguas marinas creando exuberantes ecosistemas, especialmente de mangle rojo.**
- * **El popal que cubre grandes extensiones pantanosas y aguas poco profundas y aguas poco profundas del sur de Veracruz y Tabasco.**
- * **El tular y carrizal, que crecen en las orillas de los ríos con fondos fangosos y aguas tranquilas; es común encontrarlos en pantanos y sus**

tallos se utilizan en la confección artesanal de petates, cestos, juguetes y diversos utensilios.

*** La vegetación sumergida, que se integra con plantas que pueden ser arraigadas o no en el fondo, pero que normalmente se mantienen bajo la superficie.**

***El bosque de galería o vegetación riparia que comprende las agrupaciones de árboles que crecen en los márgenes o bordes de ríos.**

*** Otros ambientes asociados con zonas inundables incluyen la selva baja, el palmar, el matorral espinoso.**

IMPORTANCIA DE LOS ECOSISTEMAS

En primer lugar definiremos a los ecosistemas como la "comunidad de organismos vivientes, sus interacciones y la del conjunto con el entorno en que se devuelven".

En su conjunto, el mosaico de ecosistemas representa la base natural de la economía nacional, y un recurso que los mexicanos necesitan preservar, tanto por su significación actual y futura, como por el valor que representa la naturaleza en sí misma. Su manejo no debe transgredir las reglas que rigen su funcionamiento, por lo cual, se deben definir ciertos umbrales de perturbación, mas allá de los cuales se compromete la capacidad de autorregulación de los ecosistemas. El respeto a estos umbrales de perturbación se traduce en criterios de conservación y uso sustentable del territorio y de sus recursos.

Desde una perspectiva estrictamente económica, los ecosistemas y sus recursos se pueden conceptualizar como "capital ecológico", para ubicarlos en la lógica de la producción y del consumo.

El concepto de capital ecológico puede facilitar la adopción de nuevas relaciones institucionales y prácticas entre el aparato productivo y el medio ambiente. Una vez situada en este contexto, la conservación de los ecosistemas queda eslabonada con el principio del desarrollo sustentable ya que la noción de capital natural implica legar un acervo de recursos naturales igual o mayor a las generaciones futuras.

Dentro de estos ecosistemas se encuentra la gran biodiversidad con la que cuenta el país.

LA BIODIVERSIDAD EN MEXICO

QUE ES BIODIVERSIDAD: La podemos definir como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros, los ecosistemas terrestre, 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.

México figura entre los 12 países considerados como de mega diversidad biológica, y ocupa el cuarto lugar mundial con respecto al número de especies de plantas, además ocupa el segundo lugar, en cuanto a los mamíferos.

A nivel mundial, México es el país con mayor diversidad y mayor número de endemismos en reptiles.

Con apenas el 1.4% de la superficie terrestre planetaria, México posee cerca del 10% del total de especies conocidas en el mundo. Nuestro país destaca además por sus endemismos, es decir por, la presencia de organismos que no existen en ningún otro país. Considerando tan sólo la flora, el porcentaje de endemismos oscila entre el 44% y el 63%, mientras que para los vertebrados, la proporción es del 30% en promedio.

La política ambiental en general, y la protección de ecosistemas, incluyendo la biodiversidad, sustenta una proyección básica: el desarrollo sustentable.

DESARROLLO SUSTENTABLE.

QUE ES DESARROLLO SUSTENTABLE: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de 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.

1.2 EVOLUCION HISTORICA DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANP).

En México la política de áreas protegidas se inició en 1876, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, con la expropiación del Desierto de los Leones, en función sobre todo de la importancia de sus manantiales. En 1917 esta misma zona se transformaría en el primer parque nacional del país.

Entre estas dos fechas destaca la actuación de Miguel Ángel de Quevedo quien, en su calidad de presidente de la Junta Central de Bosques, promovió la primera Ley Forestal de México, en 1909.

Esta Ley sólo se pudo aplicar en el Distrito Federal, pues la Constitución de 1857 no autorizaba al Gobierno Federal a intervenir en esa materia en los estados. Quevedo continuó impulsando la preservación de los bosques durante el régimen maderista, y en el Congreso Constituyente de 1917 solicitó una Ley Federal para la protección de los recursos forestales, que finalmente se hizo realidad con la Ley Forestal de 1926.

La creación de parques nacionales fluctuó considerablemente de una administración a otra.

Lázaro Cárdenas fue el presidente más activo en este campo, decretando 36 parques nacionales con una extensión de 800 mil has. La actuación de Cárdenas en este ámbito se justificaba por el evidente deterioro que los bosques mexicanos mostraban ya en aquel entonces, para cuya reedición se estableció el Departamento Autónomo Forestal y de la Caza y Pesca bajo la dirección de Miguel Ángel de Quevedo.

Este gran esfuerzo se vio opacado, sin embargo, porque la mayoría de los casos los propietarios originales no participaron ni en la conceptualización ni en la operación de los parques; porque raramente fueron indemnizados; por falta de partidas presupuestales para el mantenimiento de dichas zonas; por no contar con la capacidad técnica para hacer efectiva la protección de las áreas declaradas y por la eventual incorporación de muchas de ellas al reparto agrario, lo que indudablemente contribuyó a la confusión legal que las afecta.

Hacia principios de los ochenta, México contaba con 56 parques nacionales, los cuales constituían prácticamente la totalidad de las áreas naturales protegidas, concentrados sobre todo en los estados de Nuevo León, Veracruz, México, Tlaxcala y Puebla.

La administración de los parques nacionales pasó durante varios decenios de un sector institucional a otro. Durante décadas, su manejo estuvo asignado a una unidad administrativa de nivel departamental, lo que probablemente determinó serias limitaciones para su gestión. En el mismo sexenio de Lázaro Cárdenas desapareció el Departamento Forestal y se convirtió en la Oficina de Bosques Nacionales, con lo que la importancia de estos últimos en la estructura administrativa del Gobierno Federal se redujo notablemente.

En 1977 esta administración ascendió al rango de Dirección General, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Forestales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Este cambio no pareció tener efectos notorios sobre la calidad de la gestión de las áreas protegidas.

La adscripción sectorial de los parques nacionales, como áreas naturales protegidas, siguió siendo cambiante y azorosa, pasando de la Secretaría de Agricultura a la Secretaría de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas, (SAHOP), en los setenta, y después de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (SEDUE), a principios de los ochenta, para volver a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, (SARH), en 1992, posteriormente en 1995, en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a cargo del Instituto Nacional de Ecología (INE), y finalmente a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de la propia Semarnat, el 5 de junio del 2000.

A título de anécdota, cabe recordar que los parques nacionales quedaron bajo la jurisdicción de dos instituciones diferentes en 1978, cuando se estableció que la SAHOP se haría cargo de los parques destinados al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los asentamientos humanos y para cumplir funciones de recreación; mientras que la SARH administraría los parques nacionales con funciones de conservación de ecosistemas y de protección de cuencas hidrológicas.

Esta disposición preparó los dos elementos básicos de conceptos de parque nacional: la conservación y la recreación, generando confusión sobre la naturaleza misma. La ubicación administrativa errante, confusa y de bajo nivel jerárquico evitó compromisos institucionales claros, de largo plazo, y diluyó la responsabilidad de su financiamiento y manejo apropiado.

A fines de las décadas de los setenta se introducen nuevos elementos conceptuales y de manejo para las áreas naturales protegidas, destacando la fórmula de reserva de la biosfera. Este concepto, en el que se va centrando cada vez más la política de Áreas Naturales Protegidas (ANP) de México, aparece en el marco del Programa el

Hombre y la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como resultado de un esfuerzo colectivo en el que la participación mexicana tuvo un papel protagónico. Las reservas de la biosfera expresan un nuevo esquema de conservación y desarrollo regional, involucrando la participación de diferentes actores locales y académicos. Las primeras reservas de este tipo fueron los Montes Azules en Chiapas y las de Mapimí y la Michilía en Durango.

A partir de 1983, con la creación de las SEDUE, empieza un proceso vigoroso de creación de reservas de la biosfera y de otras categorías de áreas naturales protegidas, que se sumaron a los parques nacionales establecidos desde la década de los treinta. Destaca en este decenio la creación de reservas tan importantes como la de Vizcaino, Calakmul y Manantlán entre otras.

A la luz de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en esta materia, las modificaciones a la ley reestructuran el Título Segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (13 de diciembre de 1996), actualmente denominado Áreas Naturales Protegidas, en razón de que las disposiciones en él contenidas tienen como propósitos generales lograr la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los elementos constitutivos de la "Biodiversidad", el título se divide en tres capítulos, relativos a áreas naturales protegidas; zonas de restauración y flora y fauna silvestres.

1.3 MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE (LGEEPA) EN MATERIA DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS (13 DE DIC. DE 1996).

Áreas Naturales Protegidas.- Los cambios persiguen el fortalecimiento de la capacidad institucional para preservar los recursos naturales y la flora y fauna silvestre, regular su aprovechamiento sustentable, así como proporcionar incentivos a la sociedad para participar en su preservación, protección, restauración y administración.

El primero de estos cambios se refiere a la adecuación de las categorías actualmente previstas en el artículo 46 de la LGEEPA, a la realidad del país y al contexto internacional.

La derogación de las Reservas Especiales de la Biosfera responde, a que, a diferencia de las Reservas de la Biosfera, las primeras no se encuentran contempladas en los lineamientos de organismos internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza o la UNESCO. Además hasta la fecha no se ha expedido ningún Decreto que constituya una reserva bajo esa categoría y, de hecho, su función esta cubierta por las ya existentes. Otra categoría que en la iniciativa se adecua es la de Áreas de Protección de Recursos Naturales, debido a que actualmente tales áreas muchas veces incluyen ciudades e incluso entidades federativas completas, así como áreas agrícolas y ganaderas, que no son auténticas áreas naturales y por lo tanto carece de justificación mantenerlas bajo el estatuto de protección de las mismas.

En consecuencia el nuevo régimen dispone la reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, con lo cuál se dará mayor

certeza y seguridad sobre la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas en ellas incorporados, ya que a la fecha no ha sido factible ningún tipo de manejo sobre ellas.

Por otra parte, se introducen los santuarios como una nueva categoría de áreas naturales protegidas sujetas al régimen de protección y preservación previsto en la Ley, destinada a proteger cenotes o vegas de los ríos que, no obstante sus reducidas dimensiones, albergan una considerable riqueza de flora y fauna, incluyendo especies sujetas a protección.

Los Parques Marinos Nacionales se fusionan con los Parques Nacionales, de tal manera que serán manejados de acuerdo a los mismos lineamientos, si bien para el establecimiento de los primeros se tomará en cuenta la Ley del Mar y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Es pertinente señalar, que de conformidad con los cambios, se faculta a los gobiernos de los Estados, para que establezcan, de acuerdo con sus intereses y necesidades, parques y reservas estatales que respondan a la definición de la LGEEPA de parques nacionales y reservas de la biosfera, cuando se trate de áreas de relevancia a nivel de la entidad federativa de que se trate.

Además corresponderá a los gobiernos municipales el establecimiento, administración y vigilancia de los parques urbanos, las zonas de preservación ecológica de los centros de población, como áreas naturales protegidas, además de sus atribuciones en materia de parques urbanos.

Con la intención de reconocer la participación y la diversificación de los actores sociales vinculados a la conservación, se otorga a los ejidos, pueblos indígenas, personas físicas o morales y los grupos y organizaciones sociales, el derecho a promover el establecimiento de áreas naturales protegidas en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, pudiendo ser acreditadas mediante la expedición del decreto que en su caso se expida, en alguna de las categorías de áreas naturales previstas en los cambios.

Asimismo se fortaleció la categoría de Reserva de la Biosfera, especificando las acciones no permitidas en las zonas núcleo y se eliminan las autorizaciones para realizar aprovechamientos forestales en Parques Nacionales, con objeto de colocarlos en el mismo nivel de conservación de los Parques Nacionales de otros países.

Es importante destacar la incorporación de disposiciones jurídicas mediante las cuales los particulares podrán destinar voluntariamente sus predios a la realización de acciones de preservación, mismos que podrán ser reconocidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través de la expedición del certificado respectivo; con este precepto se abren las posibilidades de participación social en el campo de la preservación de los recursos naturales.

En cuanto a las declaratorias para la constitución de áreas naturales protegidas, se definen con mayor precisión los elementos que deberán contener, incluyendo lineamientos para el establecimiento de comités técnicos, creación de fideicomisos y elaboración de programas de manejo.

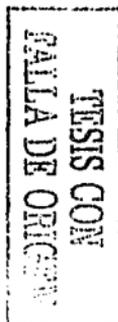
Con ello se pretende hacer homogéneas las declaratorias y transformar los auténticos instrumentos legales para canalizar las iniciativas de

protección y preservación de recursos naturales planteadas por la sociedad.

Como parte del proceso de descentralización que se inicia con estos cambios, se prevé la posibilidad de que el Gobierno Federal otorgue a los gobiernos de los estados y municipios, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas y organizaciones sociales la administración de las áreas naturales protegidas de competencia federal, una vez que las mismas cuenten con el programa de manejo respectivo.

Por otra parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales integrará el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifiquen. Asimismo, deberán consignarse en dicho registro los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan, el cuál deberá ponerse a disposición de cualquier persona para su consulta.

CAPITULO II AREAS NATURALES PROTEGIDAS



2.1 NORMATIVIDAD Y LEGISLACION AMBIENTAL

Toda situación legal o jurídica, tiene forzosamente una base legal, nuestra materia no es la excepción, para demostrarlo analizaremos el marco legal general que da la posibilidad de crear, regular y llevar a cabo la operación y funcionamiento de las áreas naturales protegidas.

Dicho esto, partiremos al primer concepto estructural que da camino a fijar los logros y objetivos que se fijan en un periodo de la administración pública federal y que finalmente consideraron el impulso, de las Áreas Naturales Protegidas.

El objetivo es ir de lo más general a lo más particular del tema en estudio, en otras palabras, se tratara de llegar al marco legal inmediato de nuestro tema, en un proceso denominado de lo homogéneo a lo heterogéneo.

Es así, analizaremos al **SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA**

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Definamos que debemos entender por planear:

Planear: "Significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensan realizar para

lograr criterios objetivos y metas, así como vigilar que la ejecución de las mismas corresponden a dicho orden y se encamine, en sus efectos a la consecución de tales objetivos y metas"¹.

¿ Que es un proceso de planeación?

Podemos definir al proceso de planeación: como el "Conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar al plan nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Cabe señalar que más adelante, entraremos al estudio del mencionado proceso"².

Concluyendo entonces que el Sistema de Planeación Democrática; constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas.

Este sistema, fue creado por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; en Diciembre de 1982, en su exposición de motivos plantea lo siguiente: "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación

Secretaría de Programación y Presupuesto.- Sistema Nacional de Planeación Democrática.- Talleres Gráficos de México.- México, D.F., 1982, p. 10.

.Ibidem p. 16.

social en la que la conciliación de los intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de los objetivos planteados”³ .

Su creación obedece al mandato constitucional plasmado en el artículo 26, mismo que en su primer párrafo dice:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

Como se mencionó anteriormente, analizaremos en este momento de lectura al Proceso de Planeación, el cual esta integrado de la siguiente manera:

PROCESO DE PLANEACION:

- *Formulación.**
- *Instrumentación.**
- *Control.**
- *Evaluación.**

Formulación: Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

³ Ibidem - Introducción,

Desarrollo Social celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales (artículo 116 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley de Planeación).

Concertación: comprende las acciones del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas (artículo 37 de la Ley de Planeación).

Inducción: Incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado.

Control: Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración.

Evaluación: Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los Programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año después de la aplicación de cada programa anual.

El titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de la evaluación a dos tipos de instancias: ante todo al Congreso de la Unión, a través del Informe de Gobierno. Dicha obligación esta consagrada en el siguiente precepto legal.

Artículo 6 de la Ley de Planeación: El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial, de acuerdo con la función que desempeñaran en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos.

Estos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos, ya sea planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los que en lo general contienen objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional, y además,

consideran el resultado de la participación de los grupos sociales y de las entidades federativas.

Estos instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

A) Normativos de mediano plazo.

a) Plan Nacional de Desarrollo.

b) Programas de mediano plazo

* sectoriales

* estratégicos

* regionales

* especiales

* institucionales

B) Operativos, de corto plazo

a) Programas Anuales

* Programa Operativo Anual Marco

* Programa Anual Definitivo

b) Ley de Ingresos

c) Presupuesto de Egresos**d) Convenios de Desarrollo Social****e) Contratos y Convenios de Concertación****f) Instrumentos Administrativos****C) De control****a) Informes trimestrales de la situación económica y social****b) Informes de los gabinetes especializados****c) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento****d) Informes de las auditorías gubernamentales****D) De evaluación****a) Informes de gobierno****b) Informe de Ejecución del PND****c) Cuenta Pública****d) Informes de los foros de consulta popular****e) Informes sectoriales e institucionales**

f) Informes sobre áreas y necesidades específicas

g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

La diferenciación entre los instrumentos del Sistema se refiere a la función que desempeñan en el proceso de planeación y al tipo de actividades que realizan los distintos responsables de su integración, desde la perspectiva de mediano plazo, hasta la desagregación anual de las metas y objetivos que fundamentan la asignación de recursos en el contexto de la definición de política e instrumentos de corto plazo, destinados a utilizarse en las cuatro vertientes de la instrumentación.

Comprendido el Sistema Nacional de Planeación Democrática, nos enfocaremos a 5 (cinco) de los instrumentos citados anteriormente y que se encuentran directamente relacionados con nuestro tema.

a) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

b) PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE 1995-2000.

c) PROGRAMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS 1995-2000.

d) CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL.

e) CONVENIOS DE CONCERTACIÓN.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Función: "Definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico sociales del mismo".⁴

Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados, a través de los foros de consulta popular, y las entidades federativas.

Por tratarse del primer instrumento, el Plan es elaborado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. Indica además, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía y la sociedad, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos.

El Plan Nacional de Desarrollo, es sometido para su aprobación, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

⁴ Ibidem.- Pág. 46

El Plan Nacional de Desarrollo, de la anterior administración pública correspondió al periodo 1995-2000 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y POLITICA AMBIENTAL

Es importante reflexionar, lo que indica el anterior Plan Nacional de Desarrollo, pues es éste el que da nacimiento a la política que se desarrolló durante seis años y además de donde se desprendió la protección para las ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS dentro de un régimen legal, más completo.

Dentro de su apartado 5, y en particular en su numeral 5.8, se incluye el título "Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable", éste título engloba las acciones que se efectuaran en política ambiental, señalando que serán dentro de un desarrollo sustentable. Definamos pues lo que se entiende por desarrollo sustentable, dicho desarrollo se conceptualiza de la manera siguiente: " la obtención de los beneficios que nos ceden los recursos naturales, de tal manera que las presentes generaciones nunca olviden, que las generaciones futuras tendrán que obtener de igual manera dichos beneficios".⁵

Dicho en otras palabras, el crecimiento sustentable, es el aprovechamiento de la naturaleza de una forma ordenada, entendiendo esto como la continuidad de los ecosistemas y los hábitats naturales, de tal manera que los recursos naturales renovables cumplan sus

ciclos, sin acabar con la existencia de los recursos no renovables, ya que todas las generaciones deberán aprovechar los beneficios concedidos por la naturaleza.

El desarrollo sustentable, se puede también explicar desde un punto de vista lógico, pues que sujeto no entiende que el acabar con la naturaleza resultaría, entrar en una gran lucha con nuestra existencia.

Lo importante, es que el Plan Nacional de Desarrollo lo incorporó dentro de sus fines y da paso al nacimiento del Programa Sectorial: Programa de Medio Ambiente 1995-2000, mencionemos brevemente algunas líneas del multicitado Plan:

"La estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región, aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes".⁶

Del texto anterior, se deduce que realmente la política ambiental toma como estandarte el desarrollo sustentable, enfocando y delimitando sus objetivos a la sustentabilidad de los recursos naturales.

"Para las Áreas Naturales Protegidas se aplicarán Programas Concertados que diversifiquen las 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".⁷

En este orden de ideas, podemos citar al Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que es integrado al Sistema Nacional de Planeación Democrática, como un Programa de Mediano Plazo.

PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE 1995-2000.

Dicho Programa es el vigente, aún no se publique el nuevo, pero definamos quien creó y dirige las acciones previstas en este Programa: quien dirige la política del medio ambiente, es el ejecutivo federal, quien deposita en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, facultades en el ámbito de sus atribuciones para conducir la misma. Sus atribuciones están consignadas en el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los artículos 9 y 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinan la obligación del sector público federal de dirigir sus actividades con estricto apego, a los fines y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo y para poder aterrizar las metas establecidas en materia de planeación, la ley reglamentaria del artículo 26 Constitucional (Ley de Planeación), define en su artículo 16 fracción III, la competencia relativa a la elaboración de sus programas sectoriales a cargo de las dependencias de la Administración Pública

Federal, tomando en cuenta las propuestas formuladas por las entidades del sector, gobiernos locales y diversos grupos sociales interesados. En este ordenamiento, igualmente, se indica la necesidad de especificar objetivos, prioridades y estrategias que regirán el desempeño de las actividades de cada sector administrativo, determinando los instrumentos y responsables de su ejecución.

Citado Programa, aplicado por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), incluye como parte de los instrumentos de política ambiental a las áreas naturales protegidas, de esta manera la creación, financiamiento, y administración de áreas naturales es un instrumento crítico para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones ambientales vitales, así como para definir nuevos parámetros e instituciones para un desarrollo regional sustentable.

CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL

Los Convenios de Desarrollo Social (CDS) constituyen un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del CDS, se incorporan compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Para la aplicación de la estrategia de descentralización de la vida nacional dentro del CDS, se precisa:

*** una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión.**

*** los compromisos específicos para que el Gobierno Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable; entre otros.**

CONTRATOS Y CONVENIOS DE CONCERTACION

Para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de las cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de la concertación.

La Ley de Planeación es el fundamento legal para formalizar los convenios de concertación; ley que en sus artículos 37, 38 y 39 establece lo siguiente: El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, con los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

MARCO JURIDICO INMEDIATO DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MEXICO

La regulación de estas áreas, se ubica dentro de la parte referente al aprovechamiento de los recursos naturales, del estado Mexicano, su objetivo es dar el medio por el cuál se establecerán las políticas, limitaciones y acciones para aprovechar en forma óptima y sustentable los recursos naturales de tales áreas, en beneficio de las mismas, sus habitantes y el país en su conjunto, por lo que la planeación, requiere abordar de manera ordenada una gran cantidad de asuntos relacionados con los usos, acciones o actividades que tienen lugar en las áreas, como es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, que implica permisos y autorizaciones, resoluciones de impacto ambiental; todo lo cuál demanda procedimientos administrativos expeditos y fundamentados jurídicamente.

En este orden de ideas, nuestra Carta Magna consagra diversos preceptos, que otorgan el fundamento para la preservación y conservación del equilibrio ecológico, de los ecosistemas, de sus elementos y en general de los recursos naturales, así como la protección y mejoramiento de la calidad del medio ambiente, es por ello que iniciaremos el análisis de la protección al ambiente con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia.

El primer fundamento lo constituye el Artículo 4 Constitucional que expresa que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

El segundo lo define el párrafo del Artículo 27 Constitucional, en donde se estipula que la nación puede en todo tiempo, 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 y cuidar su conservación, en consecuencia puede dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos o reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

El tercer sustento se consagra en el artículo 25 Constitucional, relativo al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos de los sectores social y privado. Esta idea fue incorporada a la Constitución Política en 1983. Se trata de la única ocasión en que la Carta Fundamental menciona al ambiente o al medio ambiente como tal.

El cuarto sustento es obtenido, en la fracción XXIX-G del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando facultades al Congreso de la Unión, para expedir Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, 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.

El quinto sustento, lo establece la fracción V, inciso g), del artículo 115 Constitucional, el cuál señala que las áreas naturales del territorio nacional podrán ser materia de protección como reservas ecológicas.

LEYES FEDERALES CORRELATIVAS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

Esta ley, realmente no es correlativa, sino al contrario, las demás guardan una relación de correlación con ésta, es la ley de la materia del presente trabajo, fue publicada el 28 de enero de 1988, tiene por objetivo principal el establecer las bases para definir los criterios y principios de política ecológica nacional, así como la creación y establecimiento de las áreas naturales protegidas, la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo, lo relativo a las manifestaciones de impacto ambiental, imponiendo medidas de seguridad, sanciones administrativas y previendo a los particulares de un procedimiento administrativo para inconformarse de las resoluciones administrativas dictadas con motivo de la aplicación de esta ley.

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio del 2000, tiene por objeto establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, relativo a la conservación, y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en le territorio del República Mexicana, y en las zonas donde la nación ejerce su jurisdicción.

LEY FEDERAL DE CAZA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1952, tiene como objetivo garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento.

LEY FEDERAL DEL MAR

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986, tiene por objeto regir las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y en lo aplicable más haya de este en las zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos dentro del marco del sistema nacional de planeación democrática.

LEY AGRARIA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, tiene por objeto, el establecer lineamientos bajo los cuales la administración pública federal fomentará el cuidado y conservación de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento y uso racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciar el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras e inversiones para el aprovechamiento de las tierras en beneficio del ejido y de las comunidades.

LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, tiene por objeto establecer las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como definir las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, con la concurrencia de los tres niveles de gobierno, considerando además de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

LEY DE PESCA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992, tiene por objeto regular a nivel federal el aprovechamiento óptimo de la flora y fauna, cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua, incluyendo disposiciones relativas a las vedas, zonas de refugio, así como aspectos de comercialización e industrialización de los productos pesqueros, señalando las infracciones y sanciones a que se harán acreedores las personas que infrinjan sus disposiciones.

LEY DE AGUAS NACIONALES

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su calidad y cantidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

LEY FORESTAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997, tiene por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración.

LEY FEDERAL DE TURISMO

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, tiene por objeto programar las actividades turísticas; elevar el nivel de vida de los habitantes en los estados con la afluencia turística, así como establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno y determinar los mecanismos necesarios para la creación conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate.

LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, tiene por objeto fomentar la eficiencia de las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; constituir la Comisión Nacional de Normalización, para que coadyuve con las dependencias en la normalización; establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas por las dependencias del ejecutivo federal, promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2000, tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que se refiere a materia de impacto ambiental, siendo este la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000, tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que se refiere a materia de áreas naturales protegidas.

REGLAMENTO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1979, es aplicable en cuanto a los vertimientos deliberados de materias, sustancias o desechos en aguas marítimas de jurisdicción nacional.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PESCA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, tiene por objeto reglamentar la Ley de Pesca, en cuanto al

aprovechamiento racional que se haga de los recursos acuáticos, así como para el otorgamiento de permisos, que para tal efecto se expidan.

REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1994, tiene por objeto regular la conservación, protección, administración, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales, así como para establecer infracciones y sanciones en el caso de transgredir algunas de las disposiciones aplicables en materia forestal.

Mencionados los instrumentos con los que se cuentan en el marco de la Planeación Nacional del Desarrollo, así como la legislación ambiental básica para regular porciones importantes del territorio nacional, entraremos a la parte medular del tema.

En el contexto del marco jurídico de las Áreas Naturales Protegidas, evidentemente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, juega un papel protagónico en materia de conservación y desarrollo de dichas áreas, destinando un capítulo, relativo al establecimiento, categorías, conservación, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

¿QUE SON LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS?

Las Áreas Naturales Protegidas son las zonas del territorio nacional, y aquellas 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 esta Ley (artículo 3 fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Son en cierta forma unidades productivas estratégicas, generadoras de una corriente vital de beneficios sociales y patrimoniales que deben ser reconocidos y valorizados, y cuyo establecimiento y operación continúa implica costos, entre los que destacaremos los siguientes:

- * Costos de oportunidad de usos alternativos del territorio y de sus recursos.**
- * Costos de resarcimiento o compensación a limitaciones o cambios en los derechos de propiedad, control, uso y acceso.**
- * Costos de transacción y negociación en el establecimiento de áreas naturales protegidas y en su desarrollo institucional.**
- * Costos de manejo, administración y vigilancia;**
- * Costos derivados del largo periodo de maduración de los proyectos de utilización sustentable de los recursos de las ANP.**

El concepto Áreas Naturales Protegidas, se ramifica en categorías, las cuales son definidas y reguladas por el artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

CATEGORIAS

Se consideran áreas naturales protegidas:

I. Reservas de la Biosfera.

II. Parques Nacionales.

III. Monumentos Naturales.

IV. Áreas de protección de recursos naturales.

V. Áreas de protección de la flora y fauna.

VI. Santuarios.

VII. Parques y Reservas Estatales, y

VIII .Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Cabe señalar que la multicitada Ley aplicable en la materia, es una ley que establece la competencia de la Federación, Estados y Municipios, en dichas áreas.

Es así que de las fracciones (I a VI) son competencia de la Federación. Asimismo los Gobiernos de los Estados, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales que reúnan las características de las Reservas de la Biosfera y Parques Nacionales (fracción VII).

Por otro lado, corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local (fracción VIII).

Importante mencionar como se define cada categoría de área natural protegida:

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 las propias reservas podrá determinarse 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 ellas 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.

En las propias reservas deberá determinarse 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 aprovechamientos sustentables 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.

Parques Nacionales.

Se constituirán tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o mas ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de su flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse 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 ecológica.

Para los fines señalados anteriormente, 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.

En estas áreas 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 que disponen esta Ley, la Ley de Pesca, la Ley

1972
FALLA DE ORIGEN

Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México sea parte y los demás ordenamientos aplicables.

Monumentos Naturales.

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. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

Áreas de Protección de Recursos Naturales.

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 que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de los 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.

En las áreas de protección de recursos naturales 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 el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Áreas de Protección de la Flora y Fauna.

Se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza, de Pesca y de las demás leyes aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

En dichas áreas 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.

Santuarios.

Son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora y fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcan cañadas, vegas, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieren ser preservadas o protegidas. En los santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación, educación ambiental, compatibles con la naturaleza y las características del área.

A continuación se mostrara un listado de áreas naturales protegidas, el cuál dará la posibilidad de entender que estas áreas, son conocidas por nosotros de alguna manera, por un lado y por otro el reflexionar que este número de áreas es considerablemente numérico.

2.2 LISTADO DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MEXICO. RESERVA DE LA BIOSFERA (RB).

| Nombre del ANP | Superficie (ha). | Decreto |
|--|------------------|-----------|
| Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado. | 934756 | 15-JUN-93 |
| Archipiélago de Revillagedo | 636685 | 01-JUN-94 |
| Arrecifes de Sian Ka an | 34927 | 01-FEB-98 |
| Banco Chinchorro | 144360 | 19-JUL-96 |
| Calakmul | 723185 | 23-MAY-89 |

| | | |
|---|----------------|------------------|
| Chamela Cuixmala | 13142 | 30-DIC-93 |
| El Pinacate y Gran Desierto de Altar | 714556 | 10-JUN-93 |
| El Triunfo | 119177 | 13-MAR-90 |
| El Vizcaíno | 2546790 | 30-NOV-88 |
| La Encrucijada | 144868 | 06-JUN-95 |
| La Michilía | 35000 | 18-JUL-79 |
| La Sepultura | 167310 | 06-JUN-95 |
| Lacan-Tun | 61874 | 21-AGO-92 |
| Mapimí | 20000 | 19-JUL-79 |
| Los Tuxtlas | 155122 | 23-NOV-98 |
| Montes Azules (Selva Lacandona). | 331200 | 12-JUN-78 |
| Pantanos de Centla | 302707 | 06-AGO-92 |
| Ria Lagartos | 60347 | 26-JUN-79 |

| | | |
|------------------------------------|---------------|-------------------|
| Sian Ka an | 52800 | 20-JUN-86 |
| Sierra de Abra Tanchipa | 21464 | 06-JUN-94 |
| Sierra Gorda | 383567 | 19-MAY-97 |
| Sierra de Manantlán | 139577 | 23-MAR-87 |
| Sierra de la Laguna | 112437 | 06-JUN-94 |
| Tehuacan -Cuicatlán | 490186 | 18-SEPT-98 |

TOTAL DE RESERVA DE LA BIOSFERA (RB):24
SUPERFICIE QUE ABARCAN: 8821237 (ha.)

PARQUES NACIONALES

| Nombre del ANP | Superficie | Decreto |
|--|-------------------|------------------|
| Arrecifes Alacranes | 333769 | 06-JUN-94 |
| Arrecifes de Cozumel | 11988 | 19-JUL-96 |
| Arrecifes de Puerto Morelos | 9067 | 02-FEB-98 |
| Bahía de Loreto | 206581 | 19-JUL-96 |
| Balneario los Novillos | 42 | 18-JUN-40 |
| Barranca de Cupatitzio | 362 | 01-JUN-38 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| | | |
|--------------------------------|---------------|------------------|
| Benito Juárez | 2737 | 30-DIC-37 |
| Bosencheve | 14008 | 01-AGO-40 |
| Cañon del Río Blanco | 55690 | 4-MAY-38 |
| Cañón del Sumidero | 21789 | 08-DIC-80 |
| Cabo Pulmo | 7111 | 06-JUN-95 |
| Cascada de Bassaseachic | 5803 | 02-FEB-81 |
| Cerro de Garnica | 968 | 05-SEP-36 |
| Cerro de la Estrella | 1100 | 14-AGO-38 |
| Cerro de las Campanas | 58 | 01-JUN-37 |
| Cofre de Perote | 11700 | 01-JUN-37 |
| Constitución de 1857 | 5009 | 27-MAR-62 |
| Cumbres de Majalca | 4772 | 01-SEP-3 |
| Cumbres de Monterrey | 246500 | 24-NOV-39 |
| Cumbres del Ajusco | 920 | 14-MAY-47 |
| Desierto de los leones | 1866 | 27-NOV-17 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | | |
|-------------------------------------|--------------|------------------|
| Desierto del Carmen | 529 | 10-OCT-42 |
| Dzilbilchaltún | 539 | 14-ABR-87 |
| El Chico | 2739 | 13-JUL-82 |
| El Clmatario | 2448 | 21-JUL-82 |
| El Potosí | 2000 | 09-SEP-36 |
| El Sabinal | 8 | 25-AGO-38 |
| El Tepeyac | 1500 | 18-FEB-37 |
| El Tepozteco | 24000 | 22-JUN-37 |
| El Veladero | 3160 | 17-JUL-80 |
| Fuentes Brotantes de Tlalpan | 129 | 28-SEP-36 |
| Gogorrón | 25000 | 22-SEP-36 |
| Gral. Juan N. Alvarez | 528 | 30-MAY-64 |
| Grutas de Cacahuamilpa | 1600 | 23-ABR-36 |
| Histórico Coyoacán | 584 | 26-SEP-38 |
| Huatulco | 11890 | 24-JUL-98 |

| | | |
|--|--------------|------------------|
| Insurgente José María Morelos | 4325 | 22-FEB-39 |
| Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla. | 1580 | 18-SEP-36 |
| Isla Contoy | 5126 | 02-FEB-98 |
| Isla Isabel | 194 | 08-DIC-80 |
| Islas Mujeres-Punta Cancún- Punta Nizuc | 8673 | 19-JUL-96 |
| Iztaccíhuatl Popocatépetl. | 25679 | 11-FEB-48 |
| Lago de Camécuaro | 9 | 08-MAR-41 |
| Lagunas de Chacahua | 14187 | 09-JUL-37 |
| Lagunas Montebello | 6022 | 16-DIC-59 |
| Lagunas de Zempoala | 4669 | 19-MAY-47 |
| Lomas de Padierna | 670 | 08-SEP-38 |
| Los Marmoles | 23150 | 08-SEP-36 |
| Los Remedios | 400 | 15-ABR-38 |
| Malinche | 45711 | 06-OCT-38 |
| Molinos de Flores Netzahualcoyotl. | 49 | 05-NOV-37 |

| | | |
|--|--------------|------------------|
| Nevado de Toluca | 46784 | 25-JUN-36 |
| Palenque | 1772 | 20-JUL-81 |
| Pico de Orizaba | 19750 | 04-JUN-37 |
| Pico de Tancitaro | 23154 | 27-JUL-40 |
| Rayon | 25 | 08-SEP-54 |
| Sacromonte | 45 | 29-AGO-39 |
| Sierra de San Pedro Mártir | 63000 | 26-ABR-47 |
| Sistema Arrecifal Veracruzano | 52239 | 24-AGO-92 |
| Tula | 99 | 27-MAY-81 |
| Tulum | 664 | 30-ABR-81 |
| Volcán Nevado de Collima | 9600 | 06-DIC-40 |
| Xicoténcatl | 680 | 17-NOV-37 |
| Zoquiapan y Anexas | 19418 | 13-MAR-37 |

TOTAL DE PARQUE NACIONAL(PN):64
SUPERFICIE QUE ABARCAN:1396167(ha.)

MONUMENTO NATURAL (MN)

| NOMBRE DEL ANP | SUPERFICIE | DECRETO |
|--------------------------|-------------------|--------------------|
| Bonampak | 4357 | 21-AGO-92 |
| Cerro de la Silla | 6045 | 26-ABRIL-91 |
| Yaxcilán | 2621 | 21-AGO-92 |

TOTAL DE MONUMENTO NATURAL(MN):4

SUPERFICIE QUE ABARCAN:13023(ha.)

AREAS DE PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES (APRN)

| Nombre de la ANP | Superficie(ha.) | Decreto |
|-----------------------------|------------------------|--------------------|
| Sierra de Ajos | 184776.41 | 30-JUNIO-36 |
| Cascada de Agua Azul | 2580 | 29-ABR-80 |
| La Primavera | 30500 | 06-MAR-80 |
| Selva el Ocote | 48140 | 20-OCT-82 |
| Sierra de Quila | 15192 | 04-AGO-82 |

**TOTAL DE AREAS DE PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES
(APRN):5 SUPERFICIE QUE ABARCAN:281188.41(ha.)**

AREA DE PROTECCION DE FLORA Y FAUNA (APFF)

| Nombre de la ANP | Superficie (ha.) | Decreto |
|--|-------------------------|------------------|
| Cañón de Santa Elena | 277210 | 07-NOV-94 |
| Chan Kin | 2185 | 01-AGO-92 |
| Corredor Biológico Ajusco-Chichinuatzin | 37302 | 05-DIC-88 |
| Cuatro Ciénegas | 84347 | 07-NOV-94 |
| Lagunas de Términos | 705016 | 06-JUN-94 |
| Maderas del Carmen | 208381 | 07-NOV-94 |
| Sierra Alamos-Río Cuchujaqui. | 92890 | 19-JUL-96 |
| Uaymil | 89118 | 22-NOV-94 |
| Yum Balam | 154052 | 06-JUN-94 |

TOTAL DE AREA DE PROTECCION DE FLORA Y FAUNA(APFF): 9

SUPERFICIE QUE ABARCAN:1660500 (ha.)

OTRAS AREAS EN RECATEGORIZACION (OAR)

| Nombre del ANP | Superficie (ha.) | Decreto |
|-------------------------------------|-------------------------|------------------|
| Cajón del Diablo | 147000 | 14-SEP-37 |
| Isla Rasa | 61 | 30-MAY-64 |
| Isla Tiburón | 120800 | 15-MAR-63 |
| Isla de Guadalupe | 25000 | 27-OCT-28 |
| Isla del Golfo de California | 150000 | 02-AGO-78 |
| Mariposa Monarca | 16110 | 09-OCT-86 |
| Ría Calestun | 59130 | 19-JUL-79 |

TOTAL DE OTRAS AREAS EN RECATEGORIZACION (OAR): 7
SUPERFICIE QUE ABARCA:518101 (ha.)

2.3. EJEMPLO DE DECRETO: AREA NATURAL PROTEGIDA

Como nace o surge un área natural protegida, se explicará en las siguientes líneas.

Esto se da a través de un decreto vía presidencial, con las atribuciones que le confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¿Cuál es el espíritu de un decreto?

Un decreto que transforma un área natural en una área natural protegida debe definir con claridad los objetivos de cada área, los cuales han de ser congruentes con una categoría apropiada de manejo. El decreto representa la infraestructura jurídica necesaria para un cambio en las relaciones de gestión de los ecosistemas y recursos naturales y para la organización de las comunidades locales y de los interés relevantes en favor del desarrollo sustentable.

El decreto crea una oferta jurídica que tiende a generar una demanda propia de organización favoreciendo o induciendo la integración de grupos locales y la participación de instituciones académicas y gobiernos estatales, y municipales, en un nuevo plano de intereses a favor de la conservación. En otros términos, el decreto abre los espacios jurídicos para permitir y fomentar la expresión de los intereses conservacionistas de la sociedad.

El decreto que se establece sobre una jurisdicción territorial claramente delimitada, genera una matriz regional para la conservación y el desarrollo sustentable, lo que hace factible promover iniciativas, coordinar actividades y construir sistemas de

regulación interna que difícilmente pueden adquirir consistencia en el vacío o en la abstracción de lo territorial como dimensión inescapable.

No debe evadir nuestra consideración esa nueva interpretación eco-regional que significa un decreto de Áreas Naturales Protegidas. Los ecosistemas y dinámicas regionales no se ajustan a las delimitaciones políticas y administrativas que se tienden sobre el territorio; su manejo integrado demanda un esquema que supere esa fragmentación político-administrativa.

Un decreto de Áreas Naturales Protegidas reconcilia las estructuras naturales y los procesos regionales con las capacidades de gestión, al establecer un nuevo contexto jurídico e institucional sobre unidades eco regionales específicas, con una perspectiva de integralidad en los propósitos y de convergencia y corresponsabilidad entre los actores relevantes (federales, estatales, municipales y civiles).

El decreto también contribuye a fortalecer los derechos de propiedad dentro de la matriz territorial generada. En primer lugar, al enfocar la atención social y gubernamental sobre el área, lo que aumenta cierto escrutinio público en favor de la vigencia del derecho. En segundo término, impone la no afectabilidad agraria automática en los predios involucrados (de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA), además de que jurídicamente impide la formación de nuevos asentamientos, lo que en la práctica resulta en un valladar a las invasiones y un elemento adicional de certidumbre y seguridad para la población local. El decreto de área natural homogeneiza jurídicamente a la región y otorga cierta cohesión e identidad a los grupos sociales que interactúan en ella. Todo eso trae consigo nuevas oportunidades de participación, reconocimiento público y financiamiento.

El decreto de Áreas Naturales Protegidas cumple mucho mejor estos objetivos o condiciones cuando encuentra mecanismos de refrendo estatal y de cabildo; esto es, cuando se asume y legitima localmente por bandos municipales o cuando se incorpora en el ordenamiento de los usos del suelo, en los términos del Artículo 115 Constitucional y los Planes Directores Municipales de Desarrollo.

Para ver un ejemplo haremos una transcripción de la parte sobresaliente para el tema del Decreto que fue publicado el Viernes 18 de septiembre de 1998, en el Diario Oficial de la Federación.

**SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y
PESCA**

DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada Tehuacán-Cuicatlán, ubicada en los estados de Oaxaca y Puebla.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo tercero, de la propia Constitución; 2o., fracciones II y III, 5o., fracción VIII, 44, 45, 46, fracción I, 47, 48, 49, 56, 57, 58, 60, 61, 63, 64 Bis, 65, 66, 67, 74 y 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 2o., párrafo segundo y 88 de la Ley Agraria; 2o. de la Ley Forestal; 4o., incisos a), b) y d), de la Ley Federal de Caza; 5o., 7o., fracciones II y IV, 38, fracción II, 85 y 86, fracciones III y VII,

de la Ley de Aguas Nacionales; 32 Bis, 35 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas, así como la diversidad genética de las especies silvestres, conforman el patrimonio natural que el Estado tiene el deber de proteger para beneficio de los mexicanos, ya que su aprovechamiento sustentable y su conservación hacen posible la supervivencia de los grupos humanos;

Que el desarrollo industrial, agropecuario, urbanístico y turístico se ha realizado, en las últimas décadas, de una forma desordenada, y ha ocasionado graves daños al patrimonio natural, provocando que algunos ecosistemas sufran perturbaciones y que numerosas especies estén en peligro de desaparecer; esta situación amenaza la posibilidad de continuar obteniendo los beneficios y recursos que la naturaleza proporciona;

Que las reservas de la biosfera son áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, en las que existen varios ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre y en las cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluidas algunas de las consideradas endémicas, amenazadas y en peligro de extinción;

Que el Ejecutivo del Estado de Oaxaca emitió el 13 de agosto de 1996 una declaratoria de área natural protegida con el carácter de

Zona Sujeta a Conservación Ecológica, en la región conocida como "Valle de Cuicatlán", con una superficie de 296,272-90-50 hectáreas;

Que el Ejecutivo del Estado de Puebla emitió el 28 de mayo de 1997, una declaratoria de área natural protegida con carácter de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, en la región conocida como "Tehuacán-Zapotitlán", con una superficie de 193,913-97-02.7 hectáreas, la cual modifica las declaratorias de áreas naturales protegidas de las regiones conocidas como "Valle de Zapotitlán" y "Filo de Tierra Colorada", publicadas en el Periódico Oficial del Estado de fecha 12 de diciembre de 1995;

Que las zonas citadas en los considerandos precedentes corresponden a la provincia florística denominada "Tehuacán-Cuicatlán", dentro de la región xerofítica mexicana, la cual se localiza en la parte Sureste del Estado de Puebla y al Noroeste del Estado de Oaxaca y que fisiográficamente forma parte del área denominada "Sierra Madre del Sur", involucrando los valles de Cuicatlán, Huajuapán, Tehuacán, Tepelmeme y Zapotitlán, que en su conjunto forman la cuenca alta del Río Papaloapan y en menor grado la cuenca alta del Río Balsas;

Que a pesar de que el valle de "Tehuacán-Cuicatlán" está ubicado en dos estados, constituye una sola unidad biogeográfica relevante a nivel nacional, la cual requiere de un cuidado conjunto, necesario para mantener su integridad;

Que con el propósito de compatibilizar los regímenes de protección correspondientes, se solicitó se incorporara como una sola área con el carácter de reserva de la biosfera, y con base en el artículo 56 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, las

autoridades de los estados promovieron ante el Ejecutivo Federal el reconocimiento de las áreas naturales protegidas que conforme a su legislación establecieron;

Que con base en el considerando anterior, se ha suscrito un Acuerdo de Coordinación por parte del Ejecutivo Federal, el gobierno del Estado de Puebla y el gobierno del Estado de Oaxaca con el objeto de llevar a cabo diversas acciones de interés mutuo orientadas a la administración, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el área;

Que desde el punto de vista hidrológico, la reserva protegerá la zona de manantiales y recarga de acuíferos del corredor hidráulico de Tehuacán, zona localizada al Noroeste de la propia ciudad de Tehuacán, y que se forma por un angostamiento topográfico entre la mesa de San Lorenzo al Sur y los cerros de la Sierra Negra al Noreste;

Que en el valle de "Tehuacán-Cuicatlán" se presentan precipitaciones menores a 300 mm anuales, por lo que su protección es de la mayor importancia ecológica, ya que por este corredor pasa el agua que alimenta a los sistemas de galerías filtrantes y pozos de los cuales se abastece todo el valle bajo;

Que en esta área y debido a su compleja topografía y elevación, se encuentran zonas con una gran diversidad de hábitats y ambientes propicios como refugios de flora y fauna, así como más de 3000 especies de plantas y animales superiores por lo que es considerado centro de biodiversidad mundial;

Que en la región de Tehuacán-Cuicatlán se encuentran diversos tipos de vegetación, tales como el bosque tropical caducifolio, bosque

espinoso, bosque de encino, bosque de pino-encino, pastizal y matorral xerófilo; así como algunas especies de plantas consideradas como endémicas;

Que en una parte de la región conocida como "Tehuacán-Cuicatlán" se encuentra la zona de San Juan Raya hacia Santiago Chazumba y Río Limón, la cual corresponde a una importante zona fosilífera, donde predominan los depósitos marinos, principalmente del cretácico inferior y medio;

Que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, en coordinación con los gobiernos de los estados de Puebla y Oaxaca, los municipios involucrados, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional del Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Servicios para el Desarrollo de Tehuacán A.C., Alternativas y Procesos de Participación Social A.C., la Sociedad para el Estudio de los Recursos Bióticos A.C. y con la participación de los habitantes de la región, realizaron estudios y evaluaciones en los que se demostró que los ecosistemas de la región de "Tehuacán-Cuicatlán" no se encuentran significativamente alterados, se caracterizan por su gran riqueza y fragilidad, y contienen muestras representativas de los ecosistemas originales, razón por la que se considera que reúne los requisitos necesarios para constituirse como una reserva de la biosfera;

Que los estudios a los que se refiere el considerando anterior, estuvieron a disposición del público, según aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de abril de 1997 y que las

personas interesadas emitieron opinión favorable para el establecimiento de dicha área, y

Que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha propuesto al Ejecutivo Federal declarar la región conocida como "Tehuacán-Cuicatlán", en las partes que se ubican en los estados de Puebla y Oaxaca, como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada "Tehuacán-Cuicatlán", ubicada en los municipios de Ajalpan, Atexcal, Caltepec, Cañada de Morelos, Chapulco, Coyomeapan, Zinacatepec, Juan N. Méndez, Totoltepec de Guerrero, Palmar de Bravo, Tecamachalco, Yehualtepec, Tlacoltepec de Benito Juárez, Tepanco de López, Santiago Miahuatlán, Coxcatlán, San Gabriel Chilac, San José Miahuatlán, Tehuacán y Zapotitlán, en el Estado de Puebla, Santiago Chazumba, San Pedro y San Pablo Tequixtepec del Distrito 2 (Huajuapán), Concepción Buenavista, San Juan Bautista Coixtlahuaca, San Miguel Tequixtepec y Tepelmeme Villa de Morelos del Distrito 3 (Coixtlahuaca); Teotitlán de Flores Magón, San Juan de los Cues, San Martín Toxpalán, San Antonio Nanahualtipam, Santa María Tecomavaca, Santa María Ixcatlán y Mazatlán Villa de Flores del Distrito 4 (Teotitlán); San Pedro Jocotipac, Valerio Trujano, Santa María Texcatitlán, San Juan Bautista Cuicatlán, Concepción Pápalo, Santos Reyes Pápalo, Santa María Pápalo, Santiago Nacaltepec, San Pedro Jaltepetongo y San Juan Tepeuxila del Distrito 5 (Cuicatlán); Asunción Nochixtlán, San Miguel Huautla, Santa María Apazco,

Santiago Apoala, Santiago Huaucilla y Pedro Cántaros Coxcaltepec del Distrito 10 (Nochixtlán), Santa Catarina Zapoquila y San Juan Bautista Atalahuaca del Distrito 11 (Etla), en el Estado de Oaxaca, con una superficie total de 490,186-87-54.7 hectáreas (CUATROCIENTOS NOVENTA MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS HECTÁREAS, OCHENTA Y SIETE ÁREAS, CINCUENTA Y CUATRO PUNTO SIETE CENTIÁREAS), integrada por un polígono general cuya descripción analítico-topográfica y limítrofe es la siguiente:

DESCRIPCIÓN LIMÍTROFE DEL POLÍGONO GENERAL DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA "TEHUACÁN-CUICATLÁN" (490,186-87-54.7 ha.)

El plano oficial que contiene la descripción limítrofe analítico-topográfica de los polígonos que se describen en el presente Decreto, obra en las oficinas del Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ubicada en Avenida Revolución número 1425, Colonia Tlacopac, San Ángel, Delegación Álvaro Obregón en México, Distrito Federal y en las Delegaciones Federales de la propia Secretaría, en Avenida 43 Oriente número 13, Colonia Huixotillá, Código Postal 20000, Puebla, Puebla; y en la Calle de Sabinos número 402, Colonia Reforma, Código Postal 68050, Oaxaca, Oaxaca.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca será la encargada de administrar, manejar y preservar los ecosistemas de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán" y sus elementos, así como de vigilar que las acciones que se realicen dentro de ésta se ajusten a los propósitos de la presente declaratoria.

El titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca designará al Director del área materia del presente Decreto, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la materia y las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO TERCERO.- Para la consecución de los fines del presente Decreto quedan a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca los terrenos nacionales ubicados dentro de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", no pudiendo dárseles destinos que resulten incompatibles con la conservación y protección del ecosistema.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con la participación que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal, propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados de Puebla y Oaxaca, en los que se establezca la participación de los municipios involucrados; así como la concertación de acciones con los sectores social y privado, entre otras, las siguientes materias:

- I. La forma en que los gobiernos estatales y los municipios involucrados participarán en la administración de la reserva de la biosfera;**
- II. La coordinación de las políticas federales aplicables en la reserva de la biosfera, con las de los estados y los municipios participantes;**
- III La determinación de acciones para llevar a cabo el ordenamiento ecológico territorial aplicable a la reserva de la biosfera;**

- IV. La elaboración del programa de manejo de la reserva de la biosfera, con la formulación de compromisos para su ejecución;**
- V. El origen y el destino de los recursos financieros para la administración de la reserva de la biosfera;**
- VI. La forma como se llevarán a cabo la investigación, la experimentación y el monitoreo en la reserva de la biosfera;**
- VII. La realización de acciones de inspección y vigilancia;**
- VIII. Las acciones necesarias para contribuir al desarrollo socioeconómico regional, mediante el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales en la reserva de la biosfera;**
- IX. Los esquemas de participación de la comunidad y los grupos sociales, científicos y académicos;**
- X. El desarrollo de programas de asesoría a sus habitantes para el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales de la región, y**
- XI. El desarrollo de acciones y obras tendientes a evitar la contaminación de las aguas superficiales, acuíferos subterráneos y suelos.**

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca formulará el programa de manejo de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", de conformidad con lo establecido en el presente Decreto y con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Dicho programa deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

- I. El inventario de especies de flora y fauna conocidas en la zona, la descripción de las características físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales de la reserva de la biosfera, 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. Los objetivos específicos de la reserva de la biosfera;**
- III. Los lineamientos para el aprovechamiento de la flora y fauna, y los relativos a la protección de los ecosistemas y a la prevención de la contaminación del suelo y de las aguas;**
- IV. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensionismo, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;**
- V. La previsión de las acciones y lineamientos de coordinación, así como la normatividad a que se sujetarán las actividades autorizadas, a fin de que exista la debida congruencia con los objetivos del presente Decreto y otros programas a cargo de las demás dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias;**
- VI. La zonificación del área;**
- VII. Las propuestas para el establecimiento de épocas y zonas de veda, y lo relativo a las actividades mineras, agropecuarias y**

forestales para un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y

VIII. Las posibles fuentes de financiamiento para la administración de la reserva de la biosfera.

ARTÍCULO SEXTO.- En la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán" no se podrá autorizar la fundación de nuevos centros de población, ni la urbanización de las tierras ejidales que no esté considerada en los planes de desarrollo urbano municipal vigentes, incluidas las zonas de preservación ecológica de los centros de población. En todo caso, los planes de desarrollo municipal que se elaboren y acuerden deberán ser congruentes con el programa de manejo y la zonificación de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán".

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Los propietarios y poseedores de inmuebles o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques, que se encuentren dentro de la superficie de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", estarán obligados a la conservación del área, conforme a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto y las disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO OCTAVO.- El uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales ubicadas en la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán" se sujetarán a:

- I. Las normas oficiales mexicanas para la conservación y aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas y de su hábitat, así**

como las destinadas a evitar la contaminación de las aguas y los suelos;

II. Las políticas y restricciones que se establezcan en el programa de manejo para la protección de las especies acuáticas;

III. Los convenios de concertación de acciones para la protección de los ecosistemas acuáticos que se celebren con los sectores productivos, las comunidades de la región e instituciones académicas y de investigación, y

IV. Las demás disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO NOVENO.- Con la finalidad de fomentar la conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en particular de las especies endémicas, raras, amenazadas o en peligro de extinción, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de conformidad con sus atribuciones y con base en los estudios técnicos y socioeconómicos que al efecto se elaboren, establecerá vedas de flora y fauna y, en su caso, promoverá lo conducente para el establecimiento de las correspondientes en materia forestal y de agua.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, podrá autorizar la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y de educación ambiental, dentro de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán".

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Dentro de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán" queda prohibido:

- I. Desarrollar cualquier tipo de actividad contaminante;**
- II. Verter o descargar contaminantes, desechos o cualquier tipo de material nocivo;**
- III. Tirar o abandonar desperdicios;**
- IV.-Interrumpir, rellenar, desecar o desviar flujos hidráulicos;**
- V. Realizar, sin autorización, actividades de dragado o de cualquier otra naturaleza, que generen la suspensión de sedimentos, o provoquen áreas con aguas fangosas o limosas dentro del área protegida o zonas aledañas;**
- VI. Realizar, sin autorización, actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres; así como el introducir especies vivas exóticas, y**
- VII. Extraer flora y fauna viva o muerta, así como otros elementos biogenéticos, cuando se realice sin autorización y sea contrario a lo establecido en el programa de manejo.**

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Podrán realizarse las actividades agropecuarias y forestales emprendidas por las comunidades que ahí habiten, siempre y cuando sean compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable y con la vocación de terrenos, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables, en los términos del presente Decreto y del programa de manejo.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Cualquier obra o actividad pública o privada que se pretenda realizar dentro de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", deberá sujetarse a los lineamientos establecidos en el programa de manejo del área y a las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, quienes pretendan realizar dichas obras o actividades, deberán contar previamente a su ejecución con la autorización de impacto ambiental correspondiente en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- En la ejecución de las acciones de conservación y preservación del área se respetarán los usos, tradiciones y costumbres de los grupos indígenas que la habitan y, en su caso se concertarán con ellos las acciones para alcanzar los fines del presente Decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho real relacionado con bienes inmuebles ubicados dentro de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", deberán hacer referencia a la presente declaratoria, así como los datos de inscripción en los registros públicos en donde esta declaratoria se inscriba.

Los notarios o cualesquiera otros fedatarios públicos, al autorizar los actos, convenios o contratos en los que intervengan, deberán incorporar en dichos instrumentos los datos a que se refiere el párrafo anterior.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- La inspección y vigilancia del área materia del presente Decreto, queda a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con la participación que

corresponda a las demás dependencias de la Administración Pública Federal competentes.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en un término de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de la publicación de esta declaratoria, promoverá su inscripción en los registros públicos de la propiedad y agrario correspondientes, y la inscribirá en el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

TERCERO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, deberá elaborar el programa de manejo de la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán", en un término no mayor de 365 días naturales contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO.- Notifíquese el presente Decreto a los propietarios y poseedores de los predios comprendidos en la reserva de la biosfera "Tehuacán-Cuicatlán". En caso de ignorarse sus nombres y domicilios, se efectuará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá efectos de notificación personal a dichos propietarios y poseedores.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los once días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias Lillo.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Romárico Arroyo Marroquín.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma.

Con la transcripción anterior se pretende que el lector conozca los términos del nacimiento formal, vía Diario Oficial de la Federación, de una área natural protegida.

CAPITULO 3

FEDERALISMO

3.1.-NOCIONES FUNDAMENTALES ACERCA DEL FEDERALISMO.

"Etimológicamente el origen del vocablo (federalismo) proviene del latín foedus que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual."⁸

"El Federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas".⁹

Para la mejor comprensión de esta figura, es necesario citar algunas de las reflexiones mas importantes sobre su concepción.

Johannes Althusius (1577-1638), considerado por algunos autores como el primer teórico del federalismo, establece que la comunidad superior está formada por la unión de varios inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un Estado Federal sino una reunión de Estados.

RAMIREZ López, Jesús Alberto. El Federalismo Mexicano, Elementos para su Estudio y Analisis. 1a. Edición, (CILSEN), Editado. por la LVI Legislatura del Senado de la República, México D.F., 1995, p.11.

GARZA García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano, 1ª. Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, p.60.

Montesquieu (1689-1755) desarrolla la noción de república federativa como modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha república sería a su vez un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada uno su personalidad.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1787-1788), en "el Federalista", señalan que el federalismo es una unidad en la diversidad", caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y la Federación. Estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que también tomaban en cuenta su "evidente unión con el constitucionalismo".

Alexis de Tocqueville (1805-1859) en su obra "la Democracia en América", señala que la unión de las trece colonias de Norteamérica fue formada con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como: protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los Estados; así, el gobierno de éstos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Mas adelante plantea como una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la unión tiene por gobernados, no a Estados, sino a simple ciudadanos; hacia hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humana.

Para Jellinek ¹⁰ "hay estados soberanos y no soberanos. La soberanía no es la nota esencial del estado sino la relación de dominación. De esta manera, el estado federal es un estado soberano formado por una variedad de estados no soberanos a pesar de que la constitución les atribuye a los órganos de esos estados una participación mayor o menor en la soberanía y en el ejercicio del poder".

Otros autores revisan al sistema federal desde la perspectiva de la descentralización. Así tenemos que para Jean Dabin ¹¹ "el poder está descentralizado cuando se admite que grupos mas o menos naturales existentes dentro del estado son titulares de determinados atributos del poder público, que se ejercen por órganos de éstos. El rasgo esencial de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el estado a la realización del bien público".

A pesar de ello, es obvio que un estado federal puede tener una gran centralización administrativa, luego la nota descentralización administrativa no es característica del estado federal, sino la descentralización política.

Hans Kelsen ¹² "nos dice que en el estado federal hay que distinguir tres elementos:

a) la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio,

JELLINEK, Jorge. Teoría General del Estado, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Albatros, 1958, p. 521

DABIN, Jean. Doctrina General del Estado, 2ª Edición, Editorial Nacional, México, 1946, p.314

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, 2ª Edición, Editorial Nacional, México, D.F., p.262.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

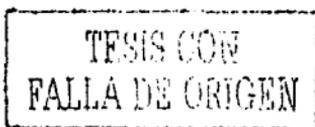
- a) el orden jurídico federal, y
- b) el orden jurídico de las entidades federativas”.

Es de destacarse que existen divergencias importantes de un estado federal a otro, aunque tengan características que lo determinen como tal.

Por lo expuesto podemos observar que la forma de Estado Federal tiene muy diversas implicaciones y muy diferentes interpretaciones, pero en síntesis, se caracteriza por las siguientes líneas:

- I. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.**
- II. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propio régimen interno.**
- III. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de los funcionarios de carácter federal.**
- IV. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y**

De acuerdo con ello, la característica esencial del Estado federal consiste en la distribución de competencias entre el gobierno federal y sus Estados, señalada en su Constitución, que es el ordenamiento fundamental tanto para Estados Federales como Unitarios”.



La distribución de competencias en los Estados federales resulta un problema muy complejo por el hecho de que se van a operar facultades para toda la unión federal y para los Estados particulares, en un mismo espacio político y territorial donde coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal. Ahora bien, para que esta distribución de competencias tenga éxito, es necesario que el constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.

De acuerdo a nuestro actual régimen jurídico, "el ámbito federal abarca las actuaciones que desempeñan los órganos centrales y que, por las características de nuestro pacto federal, implican una serie de atribuciones específicas y expresamente señaladas por la constitución para las mismas".¹³

"El ámbito local se refiere a las atribuciones de los órganos locales, los que el pacto federal determina casi siempre por exclusión (artículo 124 constitucional) y que, al decir del mismo, son todas aquellas no expresamente señaladas como propias de los órganos federales; también existen, sin embargo prohibiciones expresas a los Estados y que, interpretando en sentido negativo, implican atribuciones para la Federación (artículos 117 y 118 constitucionales)".¹⁴

Para ello Jacinto Faya Viesca, nos explica que "la Constitución escrita, es el indispensable documento que permite conocer con una absoluta precisión, la forma cómo están estructurados los poderes públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al poder federal y legitimar las competencias de los Estados"¹⁵.

¹³ GARZA Garcia, Cesar Carlos, Ob. Cit. p. 63

¹⁴ Ibidem, p. 63

¹⁵ FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, México, Editorial-Porrúa S.A., 1984, p. 200

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Algunos autores encuentran orígenes distintos en los diferentes sistemas federales, cuestión que resulta de particular interés para la presente investigación si consideramos que el desarrollo histórico de cada Estado Federal ha sido distinto, y, por tanto, ahí se explica su diversa caracterización real, como a continuación se explica:

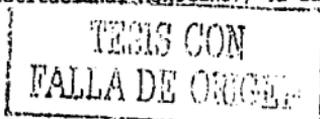
El proceso formativo de un Estado Federal, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concretan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

CENTRIPETA.

Para poder ejemplificar el origen centripeto citaremos a los Estados Unidos de América que su estructura y organización Estatal llegó al sistema federal de la siguiente manera: pasando por el periodo intermedio de la confederación y que no significaba sino una mera alianza, los Estados auténticamente libres y soberanos (las ex trece colonias inglesas en América) convinieron por propia voluntad crear una Federación, al aprobar primero en la famosa convención de Filadelfia, y al ratificar después la Constitución de los Estados Unidos de América.

CENTRIFUGA.

" La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo. Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta".¹⁶



En efecto, en el caso de los Estados Unidos de América el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle los Estados, en tanto que en México, por ejemplo, los Estados recibieron vida y atribuciones al desmembrarse el poder central colonial

Esta diferencia tiene interés práctico cuando surgen dudas acerca de a quien corresponde determinada facultad. Así tenemos que en un sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se le restaron a los Estados, en estricto sentido la cuestión debería resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino porque también la limitación de las facultades de la Federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema. En el otro sistema, como es el caso de México la solución debería favorecer a la Federación.

"Cualquiera que sea el origen histórico de una Federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás."¹⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN UN ESTADO FEDERAL.

La distribución de competencias entre los poderes federales y los Estatales puede llevarse a cabo, de acuerdo con alguno de los siguientes sistemas:

" I. Se establece con absoluta precisión las competencias exclusivas del gobierno federal y de los Estados.

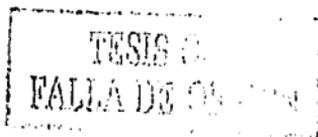
II. Se enumeran absolutamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados se entienden conferidas a la autoridad federal.

III. El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los poderes federales, reservando todas las demás a favor de los Estados.

Asimismo, existen las competencias concurrentes, las cuales pueden ser materia tanto de la Federación como de los Estados"¹⁸.

Además, la doctrina universal reconoce la existencia de tres clases de facultades que distribuyen las competencias entre la Federación y los estados, e incluso, sus municipios. Estas son, las facultades expresamente señaladas por la Constitución a cada orden de gobierno, que son aquellas donde se señala claramente las atribuciones de uno y otro orden de gobierno, incluyendo las que por analogía se desprenden de las prohibiciones a uno y otro; las facultades, que son aquellas que el

¹⁸ GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, 1ª Edición, 1964, Editorial Madrid, México, p.221



poder legislativo puede concederse a si mismo o cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejecutar alguna de las facultades explícitas, y por último, las facultades concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio.

En el caso de la primera clase de facultades que se menciona, por lo general no encontramos ningún problema. Éstos se presentan cuando la distribución de competencias no es expresa o bien, siéndolo, ésta no es clara o, por lo menos, no lo es suficientemente.

"Es dogmáticamente aceptado que un acto realizado por una autoridad incompetente es inválido. Nosotros somos de la idea de que la falta de competencia acarrea la imposibilidad de la existencia de la voluntad creadora de un acto jurídico, así como un error obstáculo en el objeto del mismo, por lo que indefectiblemente el acto jurídico es inexistente. No obstante para salvaguardar las dificultades prácticas que presenta el purismo técnico por el que nos postulamos, de que no podrían retrotraerse los efectos que de hecho hubieren resultado del acto jurídico calificado de inexistente, como también que el acto de autoridad siempre tiene presunción legal de validez. El poder judicial federal se ha inclinado por considerarlo simplemente nulo, para así poder acceder a la conclusión de que un acto de autoridad, para invalidarse requiere de declaración por juez competente y que dicha anulación implica devolver las cosas al estado original, es decir, la restauración, del estado de derecho con todas sus consecuencias jurídicas y de hecho"¹⁹

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁹ GARZA García, Cesar Carlos, Ob cit. p. 63

LAS FACULTADES EXPRESAS.

Las facultades explícitas o expresas son aquellas atribuciones que se señalan en la Constitución a cargo de la Federación o bien, de los Estados o Municipios, en el marco de la distribución de competencias correspondiente.

Esta distribución de competencias explícita puede asumir cualquiera de las siguientes formas, con la advertencia de que unas no excluyen a las otras:

- a) Establecimiento de una fórmula general de distribución de competencias, señalando las facultades de uno y otro orden de gobierno;**
- b) Señalar las facultades expresas de la Federación;**
- c) Establecer limitaciones a la Federación;**
- d) Señalar las facultades expresas de los Estados;**
- e) Establecer limitaciones a los Estados ; y**
- f) En su caso, señalar prerrogativas, facultades o limitaciones a las municipalidades.**

LAS FACULTADES IMPLICITAS.

Las facultades implícitas o incidentales se derivan de las facultades explícitas o expresamente conferidas a los poderes de la Unión federal

y, que resultan necesarias para poder hacer efectivas las facultades expresas.

La teoría de los "implied powers" (poderes implícitos) afirma Lucas Verdu se debe a Alexander Hamilton, quien la desarrolló sobre la cuestión de constitucionalidad de un banco federal. Jefferson se manifestó contrario a la creación del banco pues consideraba que la Constitución no autorizaba a la Unión el derecho específico de crear bancos, ya que esta facultad no estaba incluida dentro de los poderes enumerados por el texto constitucional. Jefferson invocaba el artículo 1o sección 8, que autorizaba al congreso para hacer todas las leyes necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como los demás que esta Constitución confía al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios, y resaltaba el adjetivo necesarias, pues si todos los poderes enumerados antes de la cláusula citada, podían efectuarse sin la creación de un banco, entonces era obvio que éste no se necesitaba y, por tanto, no deberían establecerse. Jefferson realizaba una interpretación estricta de la Constitución, en el sentido que la Unión federal no poseía mas poderes que los expresamente conferidos o, todo lo demás, los indispensables para ejecutar las facultades enumeradas".

20

Por el contrario, Hamilton y sus seguidores se inclinaron más bien por el adjetivo "convenientes", interpretando la Constitución a manera de "Broad Construction".

Este tipo de interpretación condujo a Hamilton a pensar que si era cierto que la Constitución no enumeraba la facultad para que la Federación pudiera crear un banco, sin embargo, la Unión es por su



propia naturaleza soberana y tiene derecho a emplear todos los medios requeridos para conseguir sus fines con tal que no contradigan a la Constitución, la moral y los fines esenciales de la sociedad política.

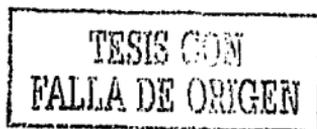
En este respecto, Tena Ramírez enumera tres requisitos necesarios para que se pueda hacer uso de las facultades implícitas:

- a) " la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla,
- b) la relación de medio a fin entre una y otra y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y
- c) el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesite"²¹.

LAS FACULTADES COINCIDENTES, COEXISTENTES Y DE AUXILIO.

Finalmente, las facultades coincidentes son aquellas que pueden desarrollar tanto la Federación como los Estados miembros de ésta, en tanto las facultades coexistentes son aquellas en las cuales una parte de la facultad corresponde a la federación y otra a sus Estados. Asimismo, las facultades de auxilio facultan a un orden de gobierno para intervenir en las materias que son competencia de la otra, bajo circunstancias especiales.

²¹ TENA Ramírez, Felipe. Ob cit., p.116



LA EXPANSION DEL PODER DE LA FEDERACION FRENTE A LOS ESTADOS.

Un fenómeno por demás importante para el federalismo es, sin duda, el correspondiente a la expansión del poder de la Federación frente a los Estados federados.

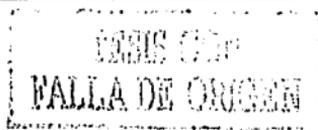
Hamilton, en el Federalista, afirmaba que "siempre les sería más fácil a los gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que al gobierno nacional usurpar la autoridad de los Estados". Este optimismo se manifestó también en el inicio del federalismo mexicano. Los hechos han demostrado lo contrario.

Para Manuel García Pelayo, los motivos de esta expansión son los siguientes:

"El aumento general de las funciones estatales. Ciertamente que muchas de ellas podrán ser cumplidas por los Estados miembros, y de hecho ha aumentado, como en todas partes, su esfera de actividad. Pero no todos los miembros de la Unión han sabido colocarse a la altura de las necesidades, y mientras que unos han acogido las demandas sociales, otros han quedado, en cambio, muy rezagados"²²

De este modo, la Federación se ha visto obligada a asumir funciones que, en prioridad, pertenecían a los Estados. Y muy frecuentemente ha sido conducida a ello por importantes movimientos de opinión que requerían la intervención federal ante la injusticia de que los ciudadanos de un Estado estuvieran en peores condiciones que el resto de los ciudadanos.

²² GARCÍA Pelayo, Manuel, Ob cit., p.116.



3.2 DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PARA AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Analizaremos la forma en que se distribuyen las competencias en nuestro sistema federal, explicando la distribución de competencias que señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para las Areas Naturales Protegidas.

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE Y LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS, RESPECTO A LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS SEÑALADA EN LA MISMA.

El artículo 73 fracción XXIX-G, Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-G. 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.

Al respecto los artículos 5, 7 y 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina las facultades con las que cuentan los tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios), en dicha materia, veamos cada uno:

Artículo 5.- Son facultades de la Federación:

VIII.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal (Reservas de la

Biosfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Áreas de Protección de Flora y Fauna).

Artículo 7.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia las siguientes facultades:

V.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipal. (Parques y Reservas Estatales).

Artículo 8.- Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

V.- La creación, administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local (Zonas de Preservación Ecológica de los Centros de Población).

En los anteriores artículos, se explico que tipo de área natural protegida, puede decretar, regular y administrar, cada nivel de gobierno.

En el siguiente precepto legal, se analizará, la posibilidad que existe, vía Acuerdos de Coordinación, para transferir el manejo y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal, a los estados.

Artículo 11.- La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones:

I.- El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal

DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACION Y MANEJO DE UNA AREA NATURAL PROTEGIDA.

"Administración: Acción de administrar

Administrar: Gobernar, regir"²³

"Manejo: Acción de manejar

Manejar: Servir de algo"²⁴

Es claro hasta este momento del trabajo, el espíritu del artículo 11 de la Ley en la materia (que es que la posibilidad de transferir el manejo y vigilancia de Áreas Naturales Protegidas a los estados, por la Federación via Acuerdos de Coordinación).

Ahora bien, veamos en que casos el estado podría transferir la administración de tales áreas a los estados, revisemos el artículo 67 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo 67.- La Secretaría 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 personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas, a que se refieren las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley. Para tal efecto, se deberán suscribir los acuerdos o convenios que conforme a la legislación aplicable procedan.

PROGRAMAS DE MANEJO

El manejo de un ANP puede definirse como el conjunto de decisiones y estrategias tendientes a combinar las funciones de conservación, investigación, desarrollo económico y recreación asignadas a estas áreas. También es posible entender el manejo de las ANP como la conciliación entre el aprovechamiento y la conservación. Por ello el manejo se concibe como una forma de planificación, dando origen a la formulación de Programas de Manejo para cada ANP.

CUANDO SE PUBLICA Y QUE DEBE CONTENER UN PROGRAMA DE MANEJO

Tendremos que hablar de los artículos 65 y 66 de la Ley aplicable en la materia:

Artículo 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural

SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE Y
ENERGÍA

protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Artículo 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

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

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 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

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.

Pues bien, veamos el caso más próximo de la transferencia de la administración de una área natural protegida, a la fecha de terminación de este trabajo y publicado el 27 de julio del año en curso en el Diario Oficial de la Federación.

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

ACUERDO de Coordinación que suscriben la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Estado de San Luis Potosí, con el objeto de establecer las bases para transferir la administración de las siguientes áreas naturales protegidas: reserva

forestal nacional porción boscosa del Estado de San Luis Potosí Xilitla; parque nacional El Potosí; parque nacional El Gogorrón; zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre Sierra de Alvarez; zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre Sierra La Mojonera, y la reserva de la biosfera Sierra del Abra Tanchipa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

3.3 SIN FACULTADES LA FEDERACION HA TRANSFERIDO AREAS NATURALES PROTEGIDAS PARA SU ADMINISTRACION A LOS ESTADOS Y PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 65 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

En este sentido es menester precisar que el citado acuerdo, fue publicado sin que a la fecha se hayan emitido los programas de manejo respectivos, requisito sin el cuál no puede transferirse área natural protegida alguna de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.

Es así y para que la federación tenga facultades para realizar multitudinaria transferencia, debería existir la emisión del programa de manejo, en la forma y/o tiempo que señala la ley de la materia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es necesario regular debidamente y dar la mayor certeza a los actos que sean emitidos por las autoridades competentes en la materia ambiental, en tal sentido y al aparecer no todas las áreas naturales protegidas requieren de un programa de manejo, por lo tanto la redacción de dicho artículo es desafortunada para los casos en los que sin programa de manejo se pueda transferir una área natural protegida.

Es decir, si con o sin programa de manejo se puede garantizar la ejecución operación y administración de una área natural protegida el artículo precitado debe ser modificado.

Para proponer, la modificación al artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es necesario justificarla, para tal efecto precisaremos algunos conceptos:

En primer lugar indicaremos que "la actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; a través de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

Ahora bien, como esas actividades se realizan en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos

individuales, es necesario hacer, aunque sea en una forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes.¹²⁵

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios, que constituyan una garantía de que el acto que se emita, no es de un modo arbitrario, sino de acuerdo con normas legales.

Veamos los requisitos del acto administrativo, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, citemos el artículo 3.

Según el artículo 3, son los siguientes:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que pueda, perseguirse otros fines distintos;

¹²⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo 35ª ed., Editorial Porrúa, S.A. México 1977, pág. 229.

IV Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en la ley autorice otra forma de expedición;

V Estar fundado y motivado;

VI (Derogada)

VII Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

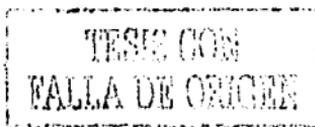
IX Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X Mencionar el órgano del cual emana;

XI (Derogada)

XII Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;



XIV Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; y

XVI Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Veamos la fracción V:

Existe un abundante número de criterios judiciales de que la fundamentación y motivación deben de ser, en todos los casos, adecuada y suficiente, esto es debida.

A continuación transcribimos lo que el Poder Judicial de la Federación ha dicho al respecto:

" Fundamentación y Motivación: De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficiente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable la caso y, por lo segundo que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo

necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, número 54, junio de 1992, pág. 49

Ahora veamos que elementos constituyen el acto administrativo, según la doctrina:

“Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo, e) el fin y f) la forma.

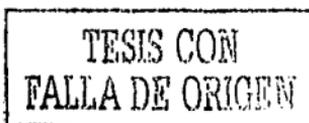
El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que la realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal”.²⁶

“ En relación con la voluntad, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada.

La existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo.

El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no está prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el

²⁶ Ibidem.-p. 267



caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o derecho previsto por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

Íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y el relacionarlo con la ley aplicable.

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlos a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.**
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.**
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario , además , que entre en la competencia del agente que realiza el acto.**

d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto”²⁷.

“La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella queden comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa”²⁸

De la cita de los requisitos del acto administrativo, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a la doctrina; se pueden resumir estos conceptos de acuerdo al principio de legalidad plasmado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De la transcripción del párrafo anterior debemos señalar como se resume tal fracción constitucional:

“La autoridad no puede ir más lejos de lo que la ley le permita”.

De hecho es el principio básico en el actuar de la administración pública, por lo tanto debemos reflexionar que para que un acto

Ibidem.- p. 270.

Ibidem.- p. 271.

administrativo sea eficaz y apegado a derecho debe cumplir con todos los requisitos señalados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es obvio y legal pensar, que la actuación de la autoridad debe estar revestida por ciertos cumplimientos y formalidades, los que son resumidos en el principio de legalidad.

La garantía de cumplir con dicho principio, se traduce en la cristalización de los actos administrativos, de conformidad o apego con las leyes aplicables en cada caso.

De lo plasmado con anterioridad y con respecto a la transferencia de la administración de las siguientes áreas naturales protegidas: reserva forestal nacional porción boscosa del Estado de San Luis Potosí Xilitla; parque nacional El Potosí; parque nacional El Gogorrón; zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre Sierra de Alvarez; zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre Sierra La Mojonera, y la reserva de la biosfera Sierra del Abra Tanchipa, por parte de la Federación al Estado de San Luis Potosí, sentido es menester precisar que el citado acuerdo, fue publicado sin que a la fecha se hayan emitido los programas de manejo respectivos, requisito sin el cuál no puede transferirse área natural protegida alguna de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.

Por lo tanto el poco o ningún apego al principio de legalidad ya explicado, es palpable en el presente caso.

Para subsanar tal deficiencia propongo modificar el artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para dar facilidad a la autoridad federal, en cuanto a transferir la administración de una área natural protegida, aún sin programa de manejo, cuando así se considere necesario.

DICE:

Artículo 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

DEBE DECIR:

Artículo 65.-De considerarse necesario la Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los

gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas. Si se considera no ser necesario elaborar el programa de manejo, se emitirá un dictamen justificando tal situación, en el mismo periodo antes señalado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la publicación el 28 de enero de 1998 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y posteriormente reformada el 13 de diciembre de 1996, se plasman los conceptos normativos de la regulación para las áreas naturales protegidas.

SEGUNDA.- A partir de 1995, se crea una dependencia de la Administración Pública Federal, competente de regular tales áreas, SEMARNAP, y actualmente SEMARNAT a partir del 30 de noviembre del 2001, a través de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas.

TERCERA.- Dichos conceptos normativos se fortalecen con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas el 1 de diciembre del 2000.

CUARTA.- El transferir la administración para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas, lo permite la Ley, sin embargo establece como requisito la emisión previa de sus programas de manejo.

QUINTA.- Existe la transferencia del manejo de algunas áreas, sin programa de manejo.

SEXTA.- La aplicación de la ley, así como los actos administrativos deben estar revestidos por una exacta aplicación.

SEPTIMA.- Las leyes pueden ser reformadas si en su aplicación se determina la ineficacia de sus disposiciones.

OCTAVA.- Es así que planteamos la modificación al artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TERMINOLOGIA BASICA DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE Y OTROS CONCEPTOS.

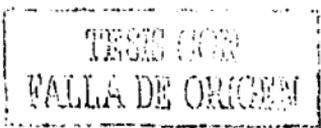
Las Áreas Naturales Protegidas se conceptualizan de conformidad con la Ley mencionada como: Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la citada ley (Art. 3o LGEEPA).

Es de interés penetrar además a la definición, de la siguiente terminología que se maneja en la presente investigación y que por cierto es base esencial para entender la política ambiental, en nuestra Federación.

Ambiente: 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.

Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.

Biodiversidad: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros, los 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.



Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental.

Desarrollo sustentable: 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 de no comprometer la satisfacción de las generaciones futuras.

Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

Equilibrio Ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hacen posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Fauna Silvestre: Las especies de animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

Flora Silvestre: Las especies de vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo el control del hombre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ordenamiento Ecológico: 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 del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales;

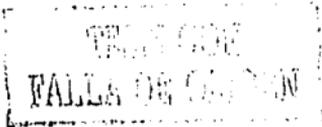
Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;

Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

Selvas Perennifolias: Tipo de vegetación también conocida como bosque tropical perennifolio, compuesto entre otras por la siguientes especies (orquídeas, palmas, helechos etc.)

Selvas altas y medianas perennifolias: Tipo de vegetación también conocida como bosque tropical subcadocifolio, se caracteriza por la altura de sus arboles.

Selvas caducifolias : Tipo de vegetación también conocida como bosque tropical caducifolio, compuesto entre otras por las siguientes especies: (leguminosas, espinosas, árboles etc.)



BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa. México 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª Edición. Editorial Porrúa. México 1982.

CASTILLO VELAZCO, José. Ensayo sobre Derecho Administrativo Mexicano. Tomo II. México 1974.

DABIN, Jean Doctrina General del Estado. 2ª Edición. Editorial Nacional. México 1946.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México 1984.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 35ª Edición. Editorial Porrúa. México 1977.

GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1ª Edición. Editorial Madrid. México 1964.

GARZA GARCIA, Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. 1ª Edición. Editorial Mc Graw Hill. México 1977.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GUTIERREZ ARAGON, Raquel. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México 1986.

JELLINEK, Jorge. Teoría General del Estado. 1ª Edición. Editorial Albatros. Argentina 1958.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. 3ª Edición. Editorial Nacional. México 1951.

LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político. Tomo 1. Editorial Tecnos. Madrid 1976.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla. México 1991.

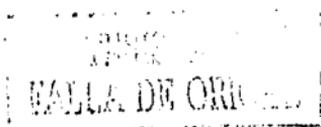
RAMIREZ LOPEZ, Jesús Alberto. El Federalismo Mexicano, Elementos para su Estudio y Análisis. 1ª Edición. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 15ª Edición. Editorial Porrúa. México 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 124ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

Ley de Planeación. 33ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996.



Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 1ª Edición. Editorial Talleres de la Semarnat. México 1997.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Talleres Gráficos de México. México 1995.

Sistema Nacional de Planeación Democrática. Talleres Gráficos de México. México 1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN