



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

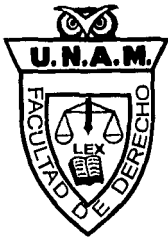
**"ANALISIS JURIDICO Y CONCEPTUAL DE LAS AREAS
NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA DE LA
FEDERACION"**

TESIS

**PROFESIONAL QUE PARA OPTAR AL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

RUBEN ALEJANDRO MARTINEZ ZAMORA



ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER CANTON DEL MORAL

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



REPÚBLICA NACIONAL
AZTECA II
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS**

OFICIO FDER/SEJE/071/02.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

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

El pasante **RUBEN ALEJANDRO MARTINEZ ZAMORA**, con número de cuenta **8632402-3**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Francisco Javier Cantón del Moral, titulada: "**ANALISIS JURIDICO Y CONCEPTUAL DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA DE LA FEDERACION**".

El pasante **MARTINEZ ZAMORA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

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

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de noviembre de 2002.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

México, D. F., 15 de Noviembre de 2002.

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICOS ECONÓMICOS
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
PRESENTE

Muy distinguido maestro:

Me es grato someter a su consideración y aprobación el trabajo de tesis titulado "ANÁLISIS JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN", que para optar al título de Licenciado en Derecho ha elaborado el alumno RUBÉN ALEJANDRO MARTÍNEZ ZAMORA.

Como es de su conocimiento dicho ensayo, quedó por autorización de Usted, bajo la dirección del suscrito.

Reciba un cordial saludo.



LIC. FRANCISCO JAVIER CANTÓN DEL MORAL

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: Rubén Alejandro
Martínez Zamora

FECHA: 10 de Diciembre de 2002

FIRMA: [Handwritten Signature]

CON AGRADECIMIENTO.....

A Dios,

por la existencia, por marcarme el cauce, por ser.

A mi abuela,

por ese amor tan grande, por cada fragmento de sabiduría, de alegría y de vida inherentes a cada palabra, a cada gesto, por el impulso al logro de sueños y anhelos yen cumplimiento a la promesa.

A mi madre,

por la vida, por ver cristalizadas parte de las ilusiones.

A mi esposa,

por compartir cada momento, cada palabra, por estar conmigo para forjar el camino y el futuro.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y mis apreciables maestros por el conocimiento, por los consejos, por marcarme el camino recto y honesto.

A todas aquellas personas que me apoyaron para la realización de este trabajo.

Análisis Jurídico y Conceptual de las Áreas Naturales Protegidas de Competencia de la Federación

<u>ÍNDICE</u>	<u>PÁGINA</u>
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
<i>Referencias históricas de las áreas naturales protegidas de competencia federal.</i>	3
1. Antecedentes históricos.	3
1.1. Las primeras áreas naturales protegidas en México.	3
1.2. Sinopsis de la evolución histórica de las estructuras de gestión ambiental relacionadas con la administración de áreas naturales protegidas federales.	10
CAPITULO II	
<i>Conceptualización jurídica de las áreas naturales protegidas de competencia federal.</i>	18
1. La protección de los recursos naturales.	18
2. Concepto técnico y jurídico de área natural protegida.	23
3. Análisis conceptual de las áreas naturales protegidas de interés de la federación.	24
4. Categorías previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para las áreas naturales protegidas de competencia federal.	26
CAPITULO III	
<i>Legislación aplicable en materia de áreas naturales protegidas de competencia federal.</i>	44
1. Preceptos constitucionales.	46
1.1. Artículo 4 Constitucional.	46
1.2. Artículo 25 Constitucional.	50
1.3. Artículo 27 Constitucional.	57
1.4. Artículo 73 fracción XXIX-G Constitucional.	62
2. Leyes.	63

2.1.	Le y Orgánica de la Administración Pública Federal.	63
2.2.	Le y General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	64
2.3.	Le y General de Vida Silvestre.	79
3.	Reglamentos.	80
3.1.	Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	80
3.2.	Reglamento de la Le y General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.	89
4.	Convenios y Tratados Internacionales.	101

CAPITULO IV

Perspectiva jurídica, política y administrativa de las áreas naturales protegidas de competencia federal 115

1.	Mecanismos de colaboración, coordinación, concertación e inducción para apoyar la administración y manejo de las áreas naturales protegidas federales.	115
2.	Establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.	132
3.	Procedimiento jurídico – administrativo para el establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.	137
4.	Consecuencias jurídicas, administrativas, políticas y sociales provocadas por declaratorias de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación, como instrumentos de la política ambiental.	145
5.	Elaboración, expedición y ejecución de programas de manejo para las áreas naturales protegidas.	147
6.	Recategorización de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.	154
7.	Perspectiva jurídica sobre áreas naturales protegidas de competencia de la federación.	156

CONCLUSIONES 160

BIBLIOGRAFÍA 169

INTRODUCCIÓN.

El mundo en que vivimos es el hogar del ser humano, hasta ahora su único hogar; su bienestar depende del conocimiento que tenga de él y del cuidado que ponga en su explotación. Un conocimiento insuficiente y una mala administración pueden significar el desastre.

En los últimos años ha sido ampliamente documentada la extraordinaria riqueza ecológica de nuestro país. Simultáneamente se ha generado una base de conocimiento científico cada vez más sólida sobre la importancia de los bienes y servicios ecológicos que genera la biodiversidad y las áreas naturales, que las convierten en activos estratégicos para México. Este conocimiento científico ha sido complementado con nuevas metodologías, que permiten hoy, en algunos casos relevantes, aproximar el valor de tales bienes y servicios en términos económicos; esto ha aportado elementos de juicio cada vez más objetivos para orientar decisiones privadas y públicas en materia de conservación.

Biodiversidad es la riqueza total en composición y número de manifestaciones de las formas de vida en la naturaleza, incluye toda la gama de variaciones y abundancia de genes, organismos, poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas y los procesos ecológicos de los que son parte. Estos recursos son una porción importante del patrimonio de los mexicanos y representan un valor hasta hoy no apreciado en su justa dimensión.

Por otra parte, es conveniente señalar que la protección de las áreas naturales debe garantizar la conservación de los ecosistemas más representativos del país y de su biodiversidad. Para usar adecuadamente los recursos naturales es necesario reconocer la variabilidad de ambientes naturales en los que se establecen las actividades productivas.

En la medida en que el hombre sea capaz de entender la función de las áreas naturales protegidas y participar en su conservación; que incorpore criterios de sustentabilidad en todas las actividades productivas, en donde la utilización de las poblaciones animales y vegetales no rebase su capacidad de renovabilidad, y diversifique el uso de los ecosistemas y sus especies sin su eliminación, estará avanzando hacia un verdadero desarrollo, un desarrollo sostenible, que le permitirá evolucionar y vivir cómodamente hoy, sin poner en riesgo la evolución de la vida futura.

Hasta hace algunos años el estudio de la naturaleza y su interacción con los seres humanos era propio de los biólogos, en la actualidad el acelerado proceso del deterioro de los elementos naturales, ha despertado la preocupación de todas las ramas de las ciencias, y el cuidado del medio ambiente se ha convertido en una actividad interdisciplinaria, lo cual nos hace a todos responsables, los sectores público, privado y social, del rumbo que tomemos en el modelo de desarrollo de nuestro país.

Sin duda, el adecuado manejo de los recursos naturales hará de México una Nación cada vez más vigorosa y prospera. Esto sólo se logrará con la participación de todos, como coloquialmente solemos decir, si todos los mexicanos ponemos nuestro granito de arena.

Es en este sentido que el presente trabajo pretende aportar alguna idea o elemento que pueda contribuir a mejorar los instrumentos jurídicos con los que hasta ahora contamos para regular el uso racional de los recursos naturales, a través del establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia federal.

CAPÍTULO I

Referencias históricas de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

1 Antecedentes históricos.

1.1 Las primeras áreas naturales protegidas en México.

La preocupación del hombre por mantener su entorno, así como el respeto y cuidado de su hábitat, ha sido de notable importancia en el devenir histórico:

En este orden de ideas, se cuenta con datos fehacientes y suficientes para demostrar como las culturas que florecieron en el Valle de México demostraron un profundo respeto por la naturaleza y una gran conciencia de la conservación de los recursos naturales; cita Fernando Vargas: "dos personajes de la historia de México, Nezahualcóyotl, que mandó sembrar ahuehuetes en varios lugares de Chapultepec, Molino de Flores, el Contador, y otros; Moctezuma II que promovió la creación y funcionamiento de parques zoológicos y jardines botánicos"¹, resultan una muestra de dicha preocupación.

Al arribo de los españoles, la colonización produce un cambio político, económico y social de conocida trascendencia que muy probablemente no consideró la protección de la flora y la fauna o en general de la biodiversidad o de los recursos naturales de los nuevos territorios ganados para la corona española.

¹ Vargas Márquez Fernando. Parques Nacionales de México y Reservas Equivalentes. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Primera edición. México, 1984. Pág. 43.

A partir del período histórico conocido como la colonia, hubo que transcurrir un largo lapso de tiempo para que se produjera en México la primera manifestación jurídica tendiente a la constitución de un régimen de protección a grandes porciones del territorio nacional y en particular a la conservación de sus elementos naturales.

Dada la ambición de los colonizadores, respecto a apropiarse de la mayor cantidad de bienes muebles e inmuebles se hizo excesiva la explotación de recursos naturales consumiendo enormes cantidades de madera para la construcción y combustible de viviendas, ciudades y otras muchas obras civiles, además del abuso y perjuicio a los sembradíos de los indígenas, en 1532, la Audiencia de Nueva España en Medina del Campo, con el aval de la reina, dispuso que las aguas montes y pastos fuesen declarados comunes.²

Roberto de la Maza Elvira comenta que durante la conquista, Hernán Cortés otorgó el bosque de Chapultepec como premio por acciones de armas, al capitán Julián Jaramillo, quien empezaba a desmontarlo, hasta que Carlos V, por Cédula Real del 30 de junio de 1530, ordenó que éste y el cerro fueran propiedad de la ciudad, se convirtió en el primer bosque protegido de la época colonial y en el primer parque para esparcimiento de los habitantes de la ciudad de México.³

Este autor precisa que la primera constancia colonial de reglamentación del uso de los bosques corresponde al virrey Don Antonio de Mendoza, quien reguló el corte de la leña y la fabricación del carbón, por ser perjudicial para los bosques.

² México a través de los siglos. Editorial Cumbre, S.A. México, 1972. Novena edición. Tomo II. Pág. 198.

³ De la Maza Elvira Roberto. Archivo de Historia titulado "Una Historia de las Áreas Naturales Protegidas en México". Disco Compacto Interactivo producido por el Instituto Nacional de Ecología, órgano descentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Áreas Naturales Protegidas, una guía interactiva. Editada por: Media Corp. Multimedia. México, 1999. Pág. 2.

✓ A este virrey, se debe que ahora podamos apreciar árboles milenarios en el Bosque de Chapultepec, ya que su destrucción por actividades furtivas fue prohibida por medio de una cédula virreinal, cerca de 1536. Además, continua De la Maza, en 1549, emitió dos mandatos para proteger los bosques que dicen:

...*"Ninguna persona corte árboles algunos, en los montes, guardando sobre ello lo que manden las leyes del reino, so pena de incurrir en castigo"*.

...*"Ninguna persona, para hacer leña, corte árbol alguno en pié, sino sólo las ramas"*.⁴

Asimismo, en 1803, el gobierno español promulgó las ordenanzas para el gobierno de los montes y arbolado; mismas que tuvieron que ser adoptadas para el manejo y protección de los bosques en la Nueva España, por ello, algunos hacendados ricos de títulos nobiliarios, pudieron tener el control de los terrenos a su nombre y destinar el uso de sus predios. Así fue como Pedro Romero de Terreros, conde de Regla, seleccionó dos predios, protectores de los acuíferos que se aprovechaban para fuerza motriz de los beneficios mineros de Real del Monte y Atotonilco el Chico, y los protegió con el nombre de "Bosques Vedados". Posteriormente, al independizarse el país, la ley de 1826 expropió estos terrenos en favor de los gobiernos estatales.⁵

En 1861, Ignacio Ramírez fue nombrado ministro de fomento por el presidente Benito Juárez y, durante su gestión, expidió el primer reglamento sobre tala y conservación de los bosques.⁶

⁴ De la Maza Elvira Roberto. Op. Cit. Pág. 3. .

⁵ Ídem.

⁶ De la Maza Elvira Roberto. Op. Cit. Pág. 4.

Es en el año de 1876, cuando el sistema jurídico mexicano, comienza formalmente y con mayor auge con la protección al bosque. Bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se expropió los terrenos comprendidos en la región conocida como Desierto de los Leones en las inmediaciones de la Capital de la República, dada la importancia que revestían los manantiales de dicha zona, ya que éstos surtían del vital líquido a la ciudad de México⁷, haciendo necesario procurar su conservación. Este acontecimiento representa oficialmente el primer antecedente en México del establecimiento de diversos parques nacionales, que en esencia son la primera semilla y por ende el antecedente virtual de lo que hoy conocemos bajo la denominación de áreas naturales protegidas.

Cabe destacar que el primer antecedente formal que se tiene a nivel mundial de una gran extensión de terreno declarada bajo status de protección, es decir, con fines de preservar los recursos naturales que ahí se encuentran, es en el año de 1872, cuando el Gobierno de los Estados Unidos de América establece el Parque Nacional de Yellowstone. "El 1 de marzo de 1872, el presidente Ulyses S. Grant firmó el acta del establecimiento del Parque Nacional de Yellowstone y apartó dos millones de acres de tierra pública en los territorios de Wyoming y Montana de la colonización, ocupación, o venta, dedicándolos como parque público, para disfrute de la tierra, y para el beneficio y goce del pueblo. Además la ley estipuló que se instituya para la preservación de toda tala, y la conservación de sus depósitos minerales, curiosidades naturales y maravillas dentro del parque en sus condiciones naturales⁸."

⁷ Vargas Márquez Fernando. Op. cit. Pág. 43.

⁸ Vargas Márquez Fernando. Op.cit. Pág. 30.

Con posterioridad a esa fecha, entre 1894 y 1900, el insigne Ingeniero Don Miguel Ángel de Quevedo, quien inicia el Servicio Forestal Mexicano, a través del estudio que llevó a cabo para el establecimiento de plantas hidroeléctricas en diversos ríos (Monte Alto y Tlalnepantla, que dotarían de electricidad a la capital y el Río Magdalena que dotaría de electricidad a las fábricas de la región), se dio cuenta del gran potencial hidrológico de la región e importancia de la protección forestal para mantener vigentes los mantos acuíferos. Cabe destacar, que en dicha época era enorme el uso que se hacía de la leña para producir energía eléctrica (a través de la generación de vapor), y no existía ninguna ley federal que restringiera la explotación de los bosques, razón por la cual se abusó del recurso silvícola.

La ruina forestal se incrementó con la construcción del ferrocarril bajo la gestión del presidente Porfirio Díaz; no obstante ello y debido a su notable preocupación por el entorno forestal, el mencionado Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, fue designado presidente de la Junta Central de Bosques en el Primer Congreso Nacional de Meteorología y Climatología.⁹

En esta tesitura, el gobierno mexicano inicia esfuerzos encaminados a la administración y regulación del aprovechamiento de los recursos de flora y fauna en el año de 1904, con la creación de la Junta Central de Bosques y Arboledas, la cual puede ser el más incipiente antecedente de la hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales¹⁰.

⁹ Quevedo Miguel Ángel. La Iniciación de la Campaña de protección forestal del Territorio Nacional y sus desarrollos sucesivos y tropiezos. Editorial Forestal. México, 1941. 9(7-8), Págs. 67 y 68.

¹⁰ Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000. SEMARNAP. Primera edición. México, 1997. Pág. 27.

Posteriormente, en el año de 1909, el Ing. Miguel Ángel de Quevedo desde esta institución promovió la primera Ley Forestal de México, aunque con gran desventura, ya que, si bien logró expedirse, sólo tuvo aplicación en el Distrito Federal, dado que la Constitución de 1857 no autorizó al Gobierno Federal a intervenir en el régimen interno de los Estados¹¹.

Es en el mismo año de 1909 cuando trasciende al ámbito internacional los esfuerzos que se venían realizando en el país en materia de protección de los recursos forestales, al presentarse en la Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de Recursos Naturales, celebrada en Washington, la promoción para la constitución en México de parques nacionales (áreas naturales protegidas), tendientes a conservar y proteger de los impactos del desarrollo urbanístico entre otros, diversas zonas forestales, que además de su valor histórico y paisajístico, representaban lugares propicios para la recreación y solaz esparcimiento de las familias mexicanas de la época.

Posterior a la lucha armada, en 1916 y ya en los trabajos de redacción de la nueva Constitución de 1917 se hicieron patentes los intentos del Ing. Miguel Ángel de Quevedo por solicitar a los legisladores la redacción de una ley que protegiera los recursos forestales.

¹¹ Conforme al Artículo 41 de la Constitución de 1857 se señala que: "Artículo 41- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal".

Sentado este precedente y de la lectura de las treinta fracciones del Artículo 72 de dicha Constitución referente a las facultades del Congreso, se observa que dicho órgano legislativo de la Unión carecía de facultades para legislar sobre la materia. En adición a lo anterior, el Artículo 117 previó lo siguiente: "Artículo 117 las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1908-1992, Editorial Porrúa, Décimo Séptima edición. México, 1992. Pág. 613, 617 y 626.

En la redacción del Artículo 27 Constitucional se estableció en su segundo párrafo: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los..."¹². Por lo que en forma muy escueta, el legislador previó la emisión de normas o leyes para la conservación de los elementos naturales.

En el lapso de 1935-1939 los esfuerzos para la salvaguarda del patrimonio forestal tienen un gran avance y desarrollo; se crea el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca en 1935. Este departamento tuvo funcionamiento hasta el año de 1940.

"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 ha."¹³

A finales de la década de los setenta se introducen nuevos elementos de clasificación para las áreas naturales protegidas, como es el caso de la clasificación de "reserva de la biosfera", en la cual se expresa un nuevo esquema de conservación y de desarrollo regional, en el que interactúan los diferentes sectores sociales; destacan la Reserva de la Biosfera de Montes Azules en Chiapas, la Reserva de la Biosfera de Mapimí, y la Reserva de la Biosfera de Michilía en Durango.

¹² Tena Ramírez Felipe. Op.cit. Pág. 825 y 826.

¹³ Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000. SEMARNAP. México, 1996. Pág. 52.

En consecuencia se puede decir que los parques nacionales y otras áreas como las zonas protectoras forestales, constituyen el antecedente inmediato de las diversas categorías de áreas naturales protegidas, contempladas actualmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a las cuales nos referiremos particularmente más adelante.

1.2 Sinopsis de la evolución histórica de las estructuras de gestión ambiental relacionadas con la administración de áreas naturales protegidas federales.

El complejo desarrollo del país ha determinado la evolución de las instituciones y de los respectivos marcos que los regulan; es así como diversas de las unidades administrativas fueron elevando su categoría hasta constituirse la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual, a través de su órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, tiene a su cargo la atención de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

La evolución de dicha área inicia, como ya lo hemos dicho, en el año de 1904 con la creación de la Junta Central de Bosques y Arboledas adscrita a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

Del año de 1910 a 1912 se creó y funcionó el Departamento de Bosques adscrito a la Secretaría de Fomento; de 1914 a 1920 se modificó dentro de la misma dependencia al referido departamento, adicionándole más áreas de atención, denominándose consecuentemente Departamento de Bosques, Caza y Pesca.

Este Departamento de Bosques, Caza y Pesca operó hasta el año de 1930 que se creó la Dirección General Forestal de Caza y Pesca, en el cual estaba adscrito el mencionado departamento, asimismo se modifica el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Agricultura y Fomento.

En el año de 1935 se creó el Departamento Autónomo Forestal de Caza y Pesca, mismo que operó hasta el año de 1940; por su parte en el período 1939 a 1940 el Departamento Forestal de Caza y Pesca opera como Oficina de Bosques Nacionales y Particulares. Lo que sería, en la actualidad, un Departamento Administrativo según los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁴

En el período presidencial de Manuel Ávila Camacho queda como Departamento de Reservas y Parques Nacionales; posteriormente en el período del presidente Miguel Alemán (1946-1952) continúa funcionando como Departamento de Reservas y Parques Nacionales; en ese mismo período (1948-1951) se creó el Departamento de Zonas Protectoras, Vedas, Reservas Forestales y Parques Nacionales, dependiente de la Dirección General de Conservación de Bosques de Reforestación, adscrita a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza.

En el período de Adolfo Ruiz Cortines continúa en funciones el Departamento de Zonas Protectoras antes mencionado. En el período 1958-1964, bajo el régimen del presidente Adolfo López Mateos, se mantiene dicho departamento, es en ese mismo ejercicio, mediante acuerdo presidencial del 30 de junio de 1964 se crea la Dirección General de Fauna Silvestre¹⁵.

¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 42ª. Edición. México 2002. Artículos 14 y 15.

¹⁵ Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000. Op.cit. Pág. 27 y 28.

En el período 1964-1970 del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se mantiene este departamento.

Es hasta el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez que cambia su denominación para quedar como "Departamento de Parques Nacionales".

Ya en el período del Lic. José López Portillo se hacen varias modificaciones: dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se eleva a rango de Dirección General el citado departamento, denominándose como Dirección General de Recreación y Parques¹⁶.

Por lo que podemos observar, la administración de los parques nacionales se operó por unidades administrativas de nivel departamento, lo que probablemente influyó en su resguardo y gestión, en 1977 mantiene su rango, pero en una situación poco afortunada, ya que se pasa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-SAHOP, como Dirección General de Organización y Obras en Parques Nacionales¹⁷.

¹⁶ Vargas Márquez Fernando. Op.cit. Pág. 46 y 47.

¹⁷ "A título de anécdota, cabe recordar que los parques nacionales quedaron bajo la jurisdicción de dos instituciones diferentes en 1979, cuando se estableció que la SAHOP se haría cargo de los parques nacionales destinados al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los asentamientos humanos y para cumplir con las 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 separó los dos elementos básicos del concepto del parque nacional: la conservación y la recreación, generando confusión sobre su naturaleza misma". Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000. Op.cit. Pág. 53.

En el año de 1982 se estableció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y al interior de ésta la Subsecretaría de Ecología, adscrita a ella se encontraba la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, así como la Dirección General de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas; ambas coordinadamente regulaban el establecimiento y desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales y reservas de flora y fauna silvestres, sus obras y servicios necesarios, así como fomentar el establecimiento de jardines botánicos y parques zoológicos¹⁸, así como proponer la integración de áreas al Sistema Nacional de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas.

Según el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Dirección General de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas tenía como atribuciones, entre otras, las siguientes:

- I. Formular y proponer los lineamientos de las políticas y normas para la conservación y desarrollo de parques, reservas y áreas ecológicas protegidas y vigilar su cumplimiento;
- II. Integrar, organizar, coordinar y administrar el Sistema Nacional de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas;
- III. Elaborar los estudios de factibilidad de proyectos ejecutivos, obras y acciones para la conservación y desarrollo de parques, reservas y áreas ecológicas protegidas, y
- IV. Llevar el registro de los árboles históricos y notables del país y conservarlos, entre otras.¹⁹

¹⁸ Artículo 31 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983.

¹⁹ Op. Cit. Artículo 30.

A partir de la creación de la SEDUE, empieza un vigoroso proceso de establecimiento de reservas de la biosfera, así como de otras categorías de áreas naturales protegidas que se suman a los parques nacionales ya establecidos.

En 1992 las funciones de la SEDUE en materia de áreas naturales protegidas fueron absorbidas por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) respectivamente, quedando encomendados a la primera el manejo y administración de los parques nacionales, y a la segunda, el resto de las categorías de áreas naturales protegidas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con lo que se redujo la jerarquía y alcance institucional de las políticas sobre diversidad biológica y ecología, al tiempo que se duplicaban las funciones administrativas. Los parques nacionales quedaron dependientes de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres adscrita a SARH y el resto de las áreas naturales protegidas se quedaron a cargo de la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, adscrita al INE.

En diciembre de 1994, con el régimen del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se da una nueva conformación de la Administración Pública Federal, consistente en reordenar determinadas funciones que venían ejerciendo las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como la de Pesca, para constituir a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Dicha dependencia se crea mediante un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

La reforma le otorgó como atribuciones a la SEMARNAP, entre otras, las de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares, así como organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales²⁰.

De acuerdo a esta modificación legal registrada en 1994, el Instituto Nacional de Ecología se agrupó como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, conforme a lo establecido el Artículo Segundo del Reglamento Interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de julio de 1996.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 54 del referido reglamento, al Instituto Nacional de Ecología le correspondían entre otras atribuciones, las de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación y promover para su administración, la participación de las autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares, así como organizar y administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias y supervisar en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las labores de conservación y protección de dichas áreas, así como integrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, funciones que llevaba a cabo a través de la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas.

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 Bis fracciones I, VI y VII.

Para el año 2000, se constituyó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, actualmente SEMARNAT, según lo estableció el Artículo Segundo del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de junio de 2000.

El 30 de noviembre de 2000, aún durante el mandato del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de fecha 28 de noviembre de 2000, por el que nuevamente se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se modifica la denominación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por la de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Asimismo, en el Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado en el citado decreto se establecen, entre otras, las siguientes atribuciones para la SEMARNAT, formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.²¹

Con base en la reforma legal anteriormente citada, con fecha 4 de junio de 2001 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mismo que en su Capítulo Décimo Cuarto, contempla a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

²¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 bis, fracciones II y XIII.

De acuerdo al Artículo 93 del citado ordenamiento, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, tendrá las atribuciones que en materia de áreas naturales protegidas se establecen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en la materia, así como en el propio reglamento interno de la SEMARNAT y demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, tendrá a su cargo la formulación y ejecución de los proyectos y programas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aplicables a las zonas de alta marginación situadas en las regiones en que se ubiquen dichas áreas naturales protegidas.

Por último, es de subrayar el hecho que de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, actualmente, dentro de las estructuras de gestión en materia de áreas naturales protegidas, debemos considerar también a la Secretaría de Marina, quien comparte responsabilidades con la SEMARNAT en el establecimiento, administración y vigilancia de los parques nacionales constituidos en las aguas marinas mexicanas, sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, lo cual incluye la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los mares territorial y adyacente, así como la zona económica exclusiva en la extensión y términos fijados por el derecho internacional.

CAPITULO II

Conceptualización jurídica de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

1. La protección de los recursos naturales.

Las referencias a temas como la contaminación, la destrucción de los medios naturales o el peligro de desaparición de numerosas especies animales o vegetales son frecuentes en nuestros días. Todos ellos competen a una ciencia, la ecología, que ha pasado a ocupar un primer plano de actualidad.

"Ecología es la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y su entorno. Asimismo, es definida como la parte de la sociología que estudia la relación de los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social."²²

"El nacimiento de la ecología como ciencia se debe al zoólogo alemán Ernst Haeckel, que a fines del pasado siglo inició el estudio de las relaciones entre los seres vivos y su medio ambiente"²³.

²² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. España, 1993. Pág. 555.

²³ Camarasa José María. La Ecología. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. Salvat Editores. México, 1973. Pág. 11.

El ser humano no escapa al hecho de tener que reconocer que forma parte de la naturaleza misma del planeta tierra y que desgraciadamente, muchas de las consecuencias desagradables para él, como la contaminación del aire, de las aguas o de los suelos, la extinción de especies de flora y fauna, o los desajustes que se dan en los diferentes ecosistemas, son secuelas de la forma desmedida o en su caso desordenada en la que ha explotado los recursos naturales como parte de su desarrollo, dando origen a la imperiosa necesidad de tener que regular diversas actividades con el propósito de poner freno a esa tendencia desmedida de explotación de recursos.

"Nuestro ambiente se encuentra gravemente amenazado en la actualidad por el calentamiento global, el deterioro de la capa de ozono, la erosión, la acumulación de desperdicios tóxicos y la contaminación. Sin embargo, existe un problema ambiental que, a largo plazo, sobrepasa en importancia a todos los demás: la pérdida de la diversidad biológica de nuestro planeta: esa riqueza de especies, ecosistemas y procesos ecológicos que convierten a la tierra en el único lugar del universo donde sabemos con certeza que existe vida. Esta diversidad biológica es nuestro principal recurso natural, nuestro capital biológico en el banco del mundo, un capital cuya pérdida sería irreversible aún cuando podamos diseñar una tecnología capaz de combatir otros problemas ambientales, una vez que una población local o una especie del planeta o animal desaparece, es para siempre y nunca lo volveremos a ver."²⁴

Durante los últimos años la discusión acerca de los problemas ambientales ha evolucionado hacia el cuestionamiento del contenido y de las modalidades mismas del desarrollo. En este contexto y bajo la premisa de no agotar la fuente de riqueza que representa los recursos naturales con que cuenta el planeta, surgió el concepto de desarrollo sustentable.

²⁴ Gómez Pompa Arturo y Dirzo Rodolfo. Reservas de la Biosfera y otras Áreas Naturales Protegidas de México. Coeditado por Instituto Nacional de Ecología y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Primera Edición. México, 1995. Pág. 7.

"El desarrollo sustentable compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio proceso de desarrollo, actual y futuro".²⁵

El desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales de un país, bajo sus propios esquemas regulatorios.

México, por su situación geográfica y su conformación geológica, tiene una gran riqueza natural. Esta enorme riqueza natural ha hecho del territorio mexicano una de las áreas de reproducción de especies silvestres más importantes del continente americano, dicha situación corresponde a su privilegiada condición climatológica y a su vegetación, convirtiéndolo entre otros aspectos, en un enorme santuario de múltiples especies animales migrantes, tales como la tortuga marina, la ballena gris, la mariposa monarca, el flamenco rosa, el ganso y la grulla gris, entre las más importantes. "La riqueza faunística de México incluye aproximadamente unas 449 especies de mamíferos, 1051 especies de aves, 692 especies de reptiles y 285 especies de anfibios, sin contar la gran variedad de especies de invertebrados y de fauna marina. Esta diversidad tiene pues, una gran importancia a nivel nacional y mundial"²⁶, colocándolo entre los doce países más sobresalientes desde el punto de vista de su diversidad biológica, es decir convirtiéndolo en un país mega diverso.

²⁵ Programa de Medio Ambiente 1995-2000. SEMARNAP. México, 1996. Pág. 19.

²⁶ Información Básica sobre las Áreas Naturales Protegidas de México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, 1989. Pág. 1.

Al respecto Arturo Gómez Pompa y Rodolfo Dirzo comentan: El concepto de país de mega diversidad sólo se aplica a un número muy pequeño de países: aquellos que contienen un porcentaje extraordinario de la biodiversidad del planeta. Aunque existen más de 170 países en el mundo, sólo 111 de ellos se encuentran situados parcial o totalmente en los trópicos; aproximadamente una docena de estos países cuentan con una gran parte —entre 60 o 70%— de la diversidad biológica del planeta, y de ellos, México es uno de los más importantes.

México se encuentra en una categoría especial junto con Brasil, Colombia e Indonesia, países que generalmente ocupan los primeros lugares en todas las listas de diversidad biológica que se han elaborado por los diferentes taxa. Por ejemplo, ocupa el primer lugar en el mundo en diversidad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y el cuarto en plantas.

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

México no solamente se distingue por su diversidad de especies sino también por su alto índice de endemismo, es decir, de especies que sólo se encuentran dentro de los límites geopolíticos del país.

De las 707 especies de reptiles que existen en el país, 393 son endémicas, es decir, 56% de ellas ocurren sólo en México; de las 282 especies de anfibios, 179 son endémicas, lo que representa el 62% del total del país; de las 439 especies de mamíferos, 139 son endémicas, es decir el 32%.²⁷

²⁷ Gómez Pompa Arturo y Dirzo Rodolfo. Op.cit. Pág. 7 y 8.

En las últimas décadas se generaron en el país procesos acelerados de desarrollo económico y demográfico que llevaron a grados significativos de perturbación nuestros ecosistemas. La erosión del suelo, la deforestación y similares fenómenos de deterioro ecológico, así como la amenaza o desaparición de especies silvestres de flora y fauna, propiciaron una creciente preocupación a nivel nacional.

Para enfrentar esos problemas, en 1994 el Gobierno de la República, emprendió una profunda reforma administrativa, creándose así la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a efecto de integrar sus acciones y atender de una manera más eficaz y eficiente los más graves problemas de carácter ecológico y ambientales generados en el país.

De esta forma el día 13 de diciembre de 1996, se modificó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual data de enero de 1988, actualizando su contexto a la realidad y necesidades del México de hoy, consolidando una estructura más regia que actúa con una acción ecológica y ambiental en los principales frentes.

En todo caso es necesario reconocer que nuestro país alberga una riqueza biológica excepcionalmente alta en el planeta. Ésta se hace evidente por el complejo mosaico de ecosistemas y por la diversidad de especies de plantas y animales que en ellos habitan. Poseer tal riqueza implica no sólo un privilegio, sino también la responsabilidad de conocerla, protegerla y utilizarla adecuadamente; por eso en la política ambiental de México es prioritaria la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales.

2. Concepto técnico y jurídico de área natural protegida.

“Las áreas naturales protegidas constituyen porciones de nuestro planeta, terrestres o acuáticas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección. Comúnmente, las áreas naturales protegidas se identificaban con los parques nacionales, que en verdad son sólo una de las muchas formas que pueden asumir, así como con una idea de intangibilidad absoluta de las zonas colocadas bajo protección, lo que por otra parte se ha hecho relativo.

En la actualidad, el concepto de áreas naturales protegidas se remite, sin embargo, a la idea de reserva de la biosfera, que fue desarrollada en la primera parte de los años setenta mediante el programa El Hombre y la Biosfera de la UNESCO²⁸.

El Artículo 3º fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define a las áreas naturales protegidas 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 por la propia ley.”²⁹

²⁸ Brañes Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1994. Pág. 243.

²⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 19ª. Edición. México, 2000.

A mayor abundamiento, el Artículo 44 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente retoma este concepto y añade que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la ley en comento, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas Áreas Naturales Protegidas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.³⁰

3. Análisis conceptual de las áreas naturales protegidas de interés de la federación.

Por otra parte, la propia ley establece dentro de su objeto siendo de orden público e interés social, el desarrollo sustentable, para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, siendo de su interés entre otros elementos la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas.

En este orden de ideas entendemos que el bien jurídico tutelado en el derecho ecológico a través del establecimiento de áreas naturales protegidas, es la protección de la biodiversidad y el aseguramiento de un equilibrio armónico entre las fuerzas naturales, que permitan a los seres humanos acceder a un ambiente adecuado para su desarrollo, para el cuidado de su salud y en general su bienestar, es decir, con el establecimiento de dichas áreas se tiende a la protección, restauración, conservación y aprovechamiento sostenible de los elementos naturales que las conforman en beneficio de la humanidad, asegurándose, por ende, una mejor calidad de vida.

³⁰ ídem.

El Artículo 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que el establecimiento de las áreas naturales protegidas tiene por objeto:

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

- VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.³¹

En consecuencia, el régimen jurídico en materia de áreas naturales protegidas persigue el fortalecimiento de la capacidad institucional para conservar los recursos naturales y la flora y fauna silvestre, regular su aprovechamiento propiciando un desarrollo sustentable, así como proporcionar incentivos a la sociedad para que participe en su preservación, protección, restauración y administración, dando congruencia a lo comentado en anteriores subtítulos, en el sentido de que el ser humano se está dotando de regulaciones más fuertes con el propósito de alcanzar un uso racional de los recursos naturales, propiciando el sostenimiento del equilibrio armónico entre los elementos de la naturaleza y asegurando de alguna manera mecanismos de supervivencia.

4. Categorías previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para las áreas naturales protegidas de interés de la federación.

Con la iniciativa emprendida por el H. Congreso de la Unión, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996, se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), siendo significativo en estos cambios el que se refiere a la adecuación de las categorías de conservación (áreas naturales protegidas) previstas en el Artículo 46 de dicho ordenamiento, persiguiendo su adecuación a la realidad del país y al contexto internacional.

³¹ Artículo 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Entre otros cambios se puede percibir los referentes a la desaparición de algunas categorías, la readecuación de otras y la adición de otras tantas. En ese orden de ideas cabe destacar la derogación de la categoría correspondiente a las reservas especiales de la biosfera, respondiendo al hecho de que a diferencia de las reservas de la biosfera, no se encuentran contempladas en los lineamientos previstos por organizaciones internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza o la UNESCO, destacándose además, que desde la expedición en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hasta la fecha, nunca se emitió una declaratoria que estableciera o constituyera una reserva bajo esta categoría, siendo indudable que lo preceptuado en la Ley era letra muerta, y de hecho se puede apreciar que su función está cubierta o es muy similar a las de otras categorías.

Por otra parte, cabe resaltar que en la práctica, algunas áreas naturales protegidas constituidas con anterioridad a la expedición de la Ley de 1988, se pretendieron manejar bajo la denominación de la categoría en comento, tal es el caso del área natural protegida establecida en la región de la Mariposa Monarca, la cual en ningún momento fue jurídicamente reclasificada, y por ende, su manejo como reserva especial de la biosfera correspondió más bien, a factores de índole político y social, o simplemente a efectos de analogía, por darle de facto un mayor rango técnico-jurídico.

Otra categoría que en la iniciativa se adecua es la de áreas de protección de recursos naturales, debido que actualmente tales áreas muchas veces incluyen ciudades e incluso entidades federativas completas, así como áreas agrícolas y ganaderas, que no son auténticamente áreas naturales y por lo tanto carece de justificación jurídica mantenerlas bajo el estatuto de protección de las mismas.

En consecuencia, el nuevo régimen jurídico propuesto en las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone la reclasificación o recategorización de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que le dieron origen, con lo cual se dará mayor certeza y seguridad sobre la política de 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 nuevas categorías como por ejemplo los santuarios, la cual es una categoría sujeta a régimen de protección y preservación, destinada a proteger pequeñas extensiones territoriales localizadas en cañadas, cavernas, senotes o vegas de los ríos, que no obstante sus reducidas dimensiones, albergan una considerable riqueza de flora y fauna, incluyendo especies sujetas a protección.

Asimismo, es necesario resaltar el hecho de la readecuación que sufren los anteriormente denominados parques marinos nacionales, al fusionarse categóricamente con los parques nacionales, de tal manera que serán manejados de acuerdo a los mismos lineamientos, acotando que si bien para el establecimiento de los primeros se tomará en cuenta la Ley Federal del Mar y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables, para los segundos se considerará lo dispuesto en la Ley Forestal, en la Ley General de Vida Silvestre, en la Ley Agraria, etc., lo cual resulta jurídicamente aberrante, toda vez que por las características específicas y naturaleza de cada uno de los ecosistemas que conforman esta categoría, resulta ampliamente difícil de entender como serán manejados bajo los mismos lineamientos o en igualdad de circunstancias, si se trata de ecosistemas distintos, siendo unos terrestres con vocación eminentemente forestal y los otros, ecosistemas marinos, destacando el hecho de que quizás lo único que tienen en común es el enfoque eco turístico, recreativo o paisajístico de ambos.

No obstante la circunstancia que los hace afines, no se puede soslayar la importancia que de conformidad con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da al mar territorial y a los elementos que lo conforman, haciendo necesario que a dichos ecosistemas se les dé un trato especial, acorde con las particularidades del caso.

En la actualidad la cobertura de Áreas Naturales Protegidas en México, comprende poco más del 8% del territorio nacional (poco más de diecisiete millones de hectáreas)³² y de conformidad con lo que establece el Título Segundo, Capítulo Primero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en específico el Artículo 46 del citado ordenamiento, las áreas naturales protegidas de competencia de la federación se encuentran agrupadas en las siguientes categorías:

A) Reservas de la Biosfera:

Encuentran su fundamento legal en el Artículo 48 de la LGEEPA, y se constituyen 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

Al respecto, Carlos Alcérreca, citado por Raúl Brañes, manifiesta que las reservas de la biosfera pretenden combinar la conservación de la naturaleza, la investigación científica, la vigilancia, la educación ambiental y la participación de la población local. La pretensión original fue la de crear un conjunto de áreas enlazadas mediante un sistema internacional coordinado.

³² Página de Internet de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. CONANP.
www.conanp.gob.mx.

Este concepto tiene su origen sobre todo a partir de las experiencias de protección de áreas en países no industrializados, en donde no han funcionado los esquemas tradicionales de parques nacionales. La opción propuesta por las reservas de la biosfera es que las áreas protegidas se integren a la problemática local y se abran al hombre, en vez de encerrarse tras sus muros. Las reservas de la biosfera intentan proteger muestras representativas de los ecosistemas naturales del orbe, pero también abarcan zonas ya alteradas por diferentes usos humanos, lo que permite estudiar y monitorear la interacción del hombre con su medio. La conservación se concibe en como usar bien y no como prohibir el uso.³³

Es importante destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala como elemento esencial para el establecimiento de este tipo de áreas, el hecho de que se trate de circunscripciones territoriales de relevancia nacional por el contenido de sus elementos naturales y sus condiciones geográficas, sin embargo, nunca acota el significado o los alcances de tal relevancia, convirtiéndola en una condicionante subjetiva, al quedar al arbitrio de la autoridad administrativa la calificación para determinar tal situación y establecer una reserva.

Dentro de estas áreas naturales protegidas, podrán establecerse porciones territoriales conceptuadas como zona o zonas núcleo, siempre y cuando se determine que son la superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o que en ellas exista la presencia de especies de flora y fauna que requieran protección especial.

³³ Brañes Raúl. Op.Cit. Pág. 243.

En las zonas núcleo de las reservas de la biosfera, establece el Artículo 48 párrafo segundo de la propia ley, se podrá autorizar la realización de actividades de preservación de ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

La interpretación literal del referido párrafo segundo del Artículo 48 puede dar lugar a que de manera irónica se entiendan dos circunstancias:

La primera en el sentido de que las actividades de preservación de ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica están restringidas, es decir, no están libremente permitidas, quedando sujetas a la autorización correspondiente emitida por la autoridad administrativa competente, lo cual como todo acto administrativo deberá de estar fundado y motivado, todo esto sin soslayar el hecho de que con el establecimiento de áreas naturales protegidas, en particular de zonas núcleo en el interior de las mismas, precisamente se persigue la protección de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, lo cual podría ser más eficiente a través de la práctica cotidiana de actividades como las que se comentan.

La segunda, en el sentido de que en las zonas núcleo de las reservas de la biosfera están permitidos o aceptados todo tipo de aprovechamientos, especificándose que cuando se trate de aprovechamientos que alteren los ecosistemas, éstos podrán limitarse o prohibirse, obligando en todo caso a la autoridad competente a que funde y motive el acto administrativo que dará lugar a tal restricción o prohibición, teniendo como resultado, a contrario sensu de lo que se comenta en el primer caso, que están permitidas libremente actividades que pueden afectar significativamente el ecosistema de que se trate.

Al respecto encontramos que el Artículo 49 fracción III de la multicitada ley dispone que está expresamente prohibido realizar actividades cinegéticas o de explotación o aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, lo cual representa un claro ejemplo de los recursos naturales que no pueden ser aprovechados en ninguna forma dentro de las zonas núcleo, dejando a salvo y en paz, en tanto otros ordenamientos jurídicos no dispongan lo contrario, la explotación y aprovechamiento de otro tipo de recursos naturales como el agua, minerales, tierras, etc., muchos de los cuales pueden representar actividades altamente impactantes o contaminantes.

Lo referido en los párrafos anteriores, infiere que existe una posible incongruencia entre lo planteado en la ley y los fines que se persiguen con el establecimiento de áreas naturales protegidas como instrumento de política ambiental para propiciar la preservación y conservación de los elementos naturales, poniendo de manifiesto que se trata de una redacción desafortunada del Artículo 48 de la misma, el cual, en todo caso, debió establecer que en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas están permitidas todo tipo de actividades relacionadas con la preservación de ecosistemas y sus elementos, incluidas las de investigación científica y educación ecológica, las cuales en un momento dado y por razones justificadas podrían limitarse, quedando restringidas a la autorización correspondiente las demás actividades.

Asimismo, debió establecer que en dichas zonas y por su sensibilidad ecológica, queda prohibido o restringido todo tipo de aprovechamiento de recursos naturales, los cuales en un momento dado y por causa justificada podrían autorizarse siempre y cuando no alteren los ecosistemas.

Por otra parte creemos que la ley debió haberse referido a actividades y no así a aprovechamientos, lo anterior en razón de que no todas las actividades representan un aprovechamiento, y si todos los aprovechamientos son una actividad, como ejemplo de una actividad que en esencia no necesariamente representa un aprovechamiento podría hablarse del turismo ecológico, por tratarse de un ejercicio recreativo, esto sin soslayar que dicha actividad mal encausada puede llegar a dañar los ecosistemas.

Cabe destacar que conforme a lo que estipula el comentado Artículo 48 de la Ley, en el momento de declarar una reserva de la biosfera, no necesariamente se debe ubicar o establecer zonas núcleo, siendo esta una facultad potestativa de la autoridad competente, según las características específicas del área de que se trate.

Es importante resaltar nuevamente que el Artículo 49 del ordenamiento referido señala con toda claridad las prohibiciones expresas a que se sujetarán las actividades que se realicen en las consideradas zonas núcleo de las áreas naturales protegidas.

Asimismo, en las reservas de la biosfera a la porción territorial que proteja a la zona núcleo del impacto exterior, se le conceptuará como zona de amortiguamiento, en donde sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables.

En este punto es muy importante señalar que para realizar actividades productivas dentro de las llamadas zonas de amortiguamiento, hay que acreditar fehacientemente que el ejecutor o patrocinador de las mismas se encontraba asentado en el área en el momento de expedición de la declaratoria, o que las está realizando con la participación de las comunidades que la habitan.

B) Parques Nacionales:

Encuentran su fundamento legal en los artículos 50 y 51 de la LGEEPA. Éstos se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.³⁴

³⁴ Los parques nacionales constituyen la categoría de área protegida más conocida y con mayor arraigo en el mundo.

La entrada formal de México a la corriente internacional de parques nacionales la llevó a cabo el Presidente Venustiano Carranza al decretar el Desierto de los Leones como primer parque nacional, el 27 de noviembre de 1917.

La categoría de parque nacional no fue utilizada otra vez sino hasta el régimen de Lázaro Cárdenas. Con él se inicia en grande la política de conservación de la naturaleza mediante la creación de 41 parques nacionales.

Desafortunadamente la política de creación de parques nacionales no tuvo en cuenta la necesidad de asegurar la tenencia de la tierra de los sitios por proteger. La mayor parte de los decretos no fueron seguidos por una expropiación de las áreas para fines de utilidad pública. Lo único que se consiguió fue la restricción legal del uso de la tierra. En esa época quizá esto no era importante, dada la baja densidad de población; lo grave ha sido que esta política marcó un precedente que sigue en la actualidad.

La motivación principal para declarar un área como parque nacional era su valor histórico, turístico, estético o incluso político. El aspecto biológico o ecológico prácticamente no influyó.

Evidentemente los parques nacionales han desempeñado un papel importante en la historia de la conservación en México; sin embargo, es lamentable el estado de abandono al que han sido sometidos. Su conservación se deja a la naturaleza y a la existencia del decreto que restringe su uso. Gómez Pompa Arturo y Dirzo Rodolfo. Reservas de la Biosfera y otras Áreas Naturales Protegidas de México. Coeditado por Instituto Nacional de Ecología y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Primera Edición. México, 1995. Pág. 11.

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 con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicas.

Asimismo, y para los fines señalados en el párrafo anterior, así como para proteger y conservar 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 la LGEEPA, la Ley de Pesca, la Ley Federal del Mar, las Convenciones Internacionales de las que México sea parte y los demás ordenamientos aplicables. Las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en estas áreas, así como el tránsito de embarcaciones en la zona o la construcción o utilización de infraestructura dentro de la misma, quedarán sujetas a lo que dispongan las declaratorias correspondientes.

Para el establecimiento de parques nacionales en aguas marinas, su administración y vigilancia, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Marina.

Por lo que se refiere a los parques nacionales establecidos hasta el momento, cabe hacer mención que muchos de ellos fueron declarados mediante decretos presidenciales que disponían la expropiación en favor de la nación de los terrenos en que se ubican, con el propósito de que fueran destinados a los fines previstos en la declaratoria respectiva, los cuales normalmente son la conservación perenne de la flora y la fauna, las actividades recreativas, y en general la protección de los elementos naturales.

Asimismo, es necesario destacar que en la mayoría de los casos no se cubrió a los propietarios el pago correspondiente a la indemnización que fija la Constitución General de la República por concepto de expropiación, lo cual hace pensar que por ese hecho no se cumplió la condicionante prevista y por ende el decreto no surtió efectos, dejando inexistentes los referidos parques. Al respecto es conveniente aclarar que desde un punto de vista jurídico tal aseveración es incorrecta, toda vez que no afecta la esencia de la declaratoria, la cual surte efectos legales plenos y en todo caso los particulares afectados debieron exigir a través de los canales jurídicos conducentes, lo que por derecho les correspondía, a mayor abundamiento, podría decirse que los propietarios y poseedores de las tierras expropiadas, que en su momento no fueron desalojados o reubicados y que actualmente se encuentran asentados en las referidas áreas naturales protegidas, deben ser considerados asentamientos humanos irregulares.

C) Monumentos Naturales:

Encuentran su fundamento jurídico en el Artículo 52 de la LGEEPA. 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. Estas áreas naturales protegidas no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras modalidades de manejo.

En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación, norma que resulta muy similar a la que regula las actividades de los Parques Nacionales.

D) Áreas de Protección de Recursos Naturales:

Encuentran su fundamento jurídico en el Artículo 53 de la LGEEPA. 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 o de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas por la propia ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

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

Al respecto, el Artículo Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996, establece la obligación por parte de la SEMARNAT de realizar los estudios y análisis necesarios para determinar si las condiciones que dieron lugar al establecimiento de las citadas reservas forestales, reservas nacionales forestales, zonas protectoras forestales, zonas de restauración y propagación forestal y las zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos, así como las fuentes para el abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones, no se han modificado, o si los propósitos previstos en el instrumento que declaró sus constitución corresponden a las características detalladas en el Artículo 53 de la LGEEPA, como se comentó en los párrafos que anteceden, y a los objetivos señalados en el Artículo 45 de la propia LGEEPA, mismos que a continuación se transcriben:

- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas;
- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;
- Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;
- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

- Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico de cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y
- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas;

Si de los estudios y análisis realizados, surge la necesidad de modificar los decretos que declararon las áreas y zonas ya mencionadas, la SEMARNAT, deberá poner, tanto los estudios como los análisis de referencia, a disposición de los gobiernos locales, propietarios, poseedores, grupos y organizaciones sociales, públicas o privadas, instituciones de investigación y educación superior y demás personas interesadas, con la finalidad de que éstos presenten las opiniones y propuestas que consideren procedentes. Acto seguido, la SEMARNAT deberá incorporar en los citados estudios y análisis, las consideraciones que estime pertinentes en relación con las opiniones y propuestas recibidas a fin de hacerlas del conocimiento del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que éste emita opinión respecto a la procedencia de la modificación del decreto correspondiente; hecho lo anterior, la SEMARNAT deberá promover ante el titular del Poder Ejecutivo Federal la expedición del decreto correspondiente.

En este orden de ideas, el Artículo Noveno Transitorio de la LGEEPA, señala que sólo será necesaria la autorización en materia de impacto ambiental para las Áreas de Protección de Recursos Naturales cuando se trate de:

- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; Plantaciones forestales;
- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas; y
- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

E) Áreas de Protección de Flora y Fauna:

Encuentran su fundamento legal en el Artículo 54 de la LGEEPA. Estas áreas naturales protegidas se constituirán de conformidad con las disposiciones de la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, de Pesca y de las demás leyes aplicables.

Su constitución se verificará en los lugares que contienen el hábitat de cuyo equilibrio y preservación depende 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.

Asimismo, en las referidas áreas naturales protegidas podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.

En cuanto a los usos de suelo, la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros casos, faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

Asimismo, podrán autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, además de celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

F) Santuarios:

Encuentran su fundamento jurídico en el Artículo 55 de la LGEEPA. Los santuarios son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, senotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

En los santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.³⁵

G) Zonas de Restauración:

En el rubro de categorías de áreas naturales protegidas, es conveniente aclarar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, considera además de las categorías señaladas en el Capítulo Primero del Título Segundo, otro tipo de áreas naturales protegidas que podría decirse son también de competencia de la federación, como las llamadas zonas de restauración, éstas encuentran su fundamento en el Capítulo Segundo del propio Título Segundo, en particular en los artículos del 78 al 78 BIS 1, se establecen en aquellas áreas del territorio que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos.

³⁵ El pasado mes de Junio se estableció por vez primera en México un Santuario, al publicarse el día 13 de Junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara Área Natural Protegida con la categoría de santuario a las islas La Pajarera, Cocinas, Mamut, Colorada, San Pedro, San Agustín, San Andrés y Negrita, y los islotes Los Anegados, Novillas, Mosca y Submarino, situadas en la Bahía de Chamela frente a las costas del Municipio de la Huerta, Estado de Jalisco, con una superficie total de 1,981-43-93.200 hectáreas.

Estas áreas al igual que las demás se establecen mediante expedición de la declaratoria correspondiente emitida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, previa elaboración de los estudios técnicos que las justifiquen, aclarándose que las declaratorias podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, los cuales en un momento dado quedarán sujetos a diversas modalidades, con el propósito de detener los procesos acelerados de desertificación o de degradación que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, o con el objeto también, de recuperar y restablecer los ecosistemas y sus elementos.

La ley establece que las declaratorias por las que se establezcan las distintas modalidades de áreas naturales protegidas, incluyendo a las zonas de restauración, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y que todos los actos y convenios relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados dentro de las zonas que fueren materia de declaratoria quedarán sujetas a la aplicación de las modalidades previstas en las mismas, estipulando a manera de mandamiento que los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos, harán constar tal circunstancia al autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, sentenciando el propio ordenamiento que será nulo todo acto, convenio o contrato que contravenga lo establecido en la propia declaratoria.

CAPITULO III

Legislación aplicable en materia de áreas naturales protegidas de competencia federal.

A lo largo de la historia jurídica de México, el marco regulatorio aplicable a la protección de los recursos naturales ha quedado disperso en múltiples y distintos ordenamientos, situación que dificulta su seguimiento, entendimiento y, aún más, su cumplimiento.

En la consolidación de una adecuada regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, está el medio a través del cual el Estado y la sociedad en su conjunto, encontrarán y propiciarán en forma óptima un uso racional y sostenible de los elementos que conforman el patrimonio natural de la nación, sobre todo del que se localiza dentro de las denominadas áreas naturales protegidas en beneficio de las mismas, sus habitantes y el país en general.

Para lograr el referido aprovechamiento sustentable de los elementos naturales y procurar un equilibrio ecológico adecuado para el desarrollo humano, se requiere entre otras cosas, contar con lineamientos, mecanismos y procedimientos jurídico-administrativos claros y expeditos, para el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, licencias, resoluciones de impacto ambiental, y en general de todos aquellos actos de autoridad relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, así como para su preservación, conservación, protección, restauración y desarrollo, los cuales deben estar debidamente previstos y sustentados en la legislación aplicable en la materia.

En la actualidad los instrumentos jurídicos para poder obtener una protección efectiva y adecuada de los elementos naturales, apenas comienzan a ser suficientes.

Sin embargo, hay que reconocer que todavía existe un importante déficit de recursos humanos y financieros para el estudio y diseño de nuevos esquemas jurídicos que se ajusten más a las necesidades y realidades del país en materia ecológica y ambiental.

Por lo que se refiere al estudio de la legislación aplicable en materia de áreas naturales protegidas y en razón del objeto planteado en el presente trabajo, por el momento sólo dirigiremos nuestra atención a las disposiciones jurídicas directamente relacionadas con el establecimiento, administración y desarrollo de las mismas, tales como los preceptos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en su Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Lo anterior, no quiere decir que estas disposiciones sean más importantes que otras previstas en diversos ordenamientos jurídicos relacionados con el uso, explotación y aprovechamiento de algunos recursos naturales en particular, tales como el agua, la flora y la fauna silvestre y acuática, los cuales también revisten una gran importancia dentro del concepto de sustentabilidad al que nos hemos venido refiriendo a lo largo de este trabajo.

1. Preceptos constitucionales.

“La idea de la supremacía de la Constitución, que es uno de los principios fundamentales del constitucionalismo clásico, es también una de las reglas básicas del sistema jurídico mexicano. El principio de la supremacía de la Constitución hace aconsejable iniciar el examen del sistema jurídico de la protección al ambiente en su conjunto, con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia.”³⁶

En efecto, 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, es por ello que para efectos de este trabajo, iniciaremos el análisis jurídico de la protección al ambiente, mediante la estrategia (política ambiental) de establecer áreas naturales protegidas, con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia.

1.1. Artículo 4° Constitucional.

El día 28 de junio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho decreto adicionó un párrafo quinto al Artículo Cuarto constitucional para quedar éste como sigue:

“Artículo 4o. ...

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

³⁶ Brañes Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1994. Pág. 61.

Al respecto, cabe comentar que a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1974, se creó un nuevo Artículo 4º, en él, se recogieron diversos temas cuya regulación a nivel constitucional se estimó necesaria, es decir, se incluyeron principios filosófico-jurídicos con la finalidad de precisar que todos los individuos tienen derechos, como parte de sus aspiraciones, en el proceso de desarrollo y evolución de la humanidad; así como las bases a que debe sujetarse el estado para garantizar su cumplimiento.

Es importante destacar que estos derechos fundamentales se ubican en el primer capítulo de nuestra Carta Magna que se refiere a las garantías individuales y se relacionan directamente con lo previsto por el Artículo 1º de la propia Constitución que consagra el derecho de todo individuo de gozar de las garantías que en ella misma se otorgan, las cuales, señala el propio artículo, no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, constituyendo esto en si mismo una garantía más.

Al respecto podemos comentar que la Constitución mexicana tiene la doble ventaja de proteger al hombre, tanto en su espacio individual, como formando parte de un grupo. Así, otorga a todas las personas determinados derechos -en especial de libertad, en sus diversas manifestaciones- y los medios para defenderlos frente al poder público. Mas como el hombre vive en sociedad, también lo protege cuando pertenece a un sector económicamente débil, frente a los que son más poderosos. Por eso la Constitución contiene garantías individuales y garantías sociales.

Varios principios básicos contiene el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es necesario tener en cuenta cuando se analiza el contenido de los derechos consagrados en otros artículos de la propia norma fundamental, tales como:

- a) En México, el individuo por el solo hecho de ser persona humana, tiene una serie mínima de derechos que la propia Constitución establece y protege.
- b) En los Estados Unidos Mexicanos queda prohibida la esclavitud, aquél extranjero en calidad de esclavo que ingrese a territorio nacional adquiere su libertad y la protección de las leyes.
- c) Los derechos consignados y su protección pertenecen a todos los individuos, a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza o creencia y a las personas morales o jurídicas.
- d) Esos derechos sólo se pueden restringir o suspender en los casos y con las condiciones que la propia Constitución señala, o sea, los previstos por el Artículo 29.

La misma ley fundamental establece el procedimiento para defender los derechos individuales que se estimen válidos, mediante el juicio de amparo, institución jurídica mexicana, máxima protectora de la libertad y de las prerrogativas del hombre, en términos de lo dispuesto por el Artículo 107.

En relación con el Artículo 4º Constitucional, se puede apreciar que en él se consagran garantías individuales y sociales tales como:

- La igualdad de los varones y las mujeres ante la ley.
- El derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número de hijos que una pareja desee procrear y el espaciamiento entre ellos.
- El derecho a tener una vivienda digna y decorosa.
- El derecho a la salud. Esta garantía no sólo se refiere a ser atendido médicamente en caso de enfermedad, comprende también la medicina preventiva, o sea, recibir ayuda para evitar las enfermedades; la educación en materia médica de la población, etc. Lo que sí es muy claro, es que esta dirigida a garantizar el derecho que todo individuo tiene a la vida.

La anterior garantía esta íntimamente relacionada con el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo cual sin dudar alguna influye en la salud humana.

Este principio quiere decir que todos los seres humanos en México tenemos derecho a un ambiente (tierras, aguas y atmósfera) libre de contaminación que pueda causar efectos nocivos sobre nuestra salud y bienestar, poniendo en peligro el desarrollo tanto físico como mental de las personas, no solo para beneficio de los hombres que hoy viven sobre la faz de la tierra, sino también de los que en el futuro serán sus pobladores (desarrollo sostenible).

Es obligación del estado (Federación, estados y municipios) garantizar por todos los medios a su alcance, que se preserven las condiciones originales de los elementos que permiten el desarrollo de la vida en el planeta que hoy habitamos; esta actividad se lleva a cabo mediante la regulación de todas aquellas actividades que deterioran los recursos naturales y amenazan a la biodiversidad; programas de educación formal e informal que incluyen una mayor información sobre el estado actual de los propios elementos y las acciones que se están realizando para conservarlos, restaurarlos y protegerlos, así como el diseño y ejecución de políticas tendientes a detener la destrucción irracional de los recursos (ecosistemas), entre otros.

En este orden de ideas podríamos concluir que con base en el Artículo 4º párrafo quinto constitucional, los individuos que pisemos suelo mexicano, sin importar la nacionalidad, tanto en el presente como en el futuro, tenemos derecho a exigir que nuestro aire, nuestra agua y nuestras tierras queden libres de contaminación que ponga en riesgo nuestro crecimiento físico y mental, así como nuestro desarrollo personal y como nación.

1.2. Artículo 25 Constitucional.

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".³⁷

El Artículo que se comenta fue reformado mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983 y por última vez el 28 de junio de 1999.

Con la reforma se buscó atender la realidad nacional en materia económica dando curso a la necesidad de otorgar una mayor participación al Estado en los fenómenos económicos, pero no como totalizador o dictador de todos ellos, sino como conductor, planeador, coordinador y orientador de los diferentes -y a veces contrapuestos- intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Este artículo establece las condiciones y metas del desarrollo nacional, el cual actualmente y de conformidad con los principios internacionales adoptados por México en la Cumbre de Río, en el año de 1992, y en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, debe ser un desarrollo sostenible.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 140ª Edición. México, 2002.

Las condiciones y metas del desarrollo nacional a que se refiere este artículo fundamentalmente son:

- I. Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y hasta donde sea posible, exhaustivo, completo, que se cubran todas las partes;
- II. Que fortalezca la soberanía de la Nación y a su régimen democrático. Al crear y manejar una adecuada estructura económica se debe dar mayor autonomía –autosuficiencia- al país. Soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia, y
- III. Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. La rectoría del Estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos inamovibles de la Constitución. Por el contrario y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos.

Es conveniente aclarar que en este artículo por primera vez, la Constitución habla y califica libremente a los tres sectores que forman la comunidad económica mexicana: el público, social y el privado.

El primero y el tercero no requieren de aclaración. En cuanto al social, lo describe el párrafo séptimo del propio artículo al decir que se trata de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la protección, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Este artículo distingue dos áreas de acción: las estratégicas, cuyo manejo corresponde en forma exclusiva al sector público (Estado), las cuales son intrasferibles a otros grupos y sectores, como las que señala el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional (correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen como estratégicas las leyes que expida el Congreso de la Unión), y las prioritarias que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con los otros dos sectores integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

Por otra parte, y no de manera participativa absoluta (área estratégica), o relativa (área prioritaria), el Estado tiene la obligación de apoyar e impulsar a las empresas del sector social y del privado, bajo criterios de equidad social y productiva, cuidando que éstos utilicen sustentablemente los recursos productivos, asegurando su conservación y protegiendo al medio ambiente, es decir, que el Estado como director del desarrollo nacional no actúa como empresa estatal o como socio de otras empresas, sino como impulsor de la actividad económica de los otros dos sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos naturales que se requieren para la producción de bienes y servicios socialmente necesarios.

Es conveniente subrayar que en el párrafo sexto del Artículo 25, por primera y única vez la Constitución hace referencia al término medio ambiente.

El análisis de este artículo reviste gran importancia, toda vez que como lo mencionamos a lo largo del presente trabajo, en la actualidad los problemas ambientales han evolucionado hacia el cuestionamiento del contenido y de las modalidades mismas del desarrollo.

El Estado en su carácter de rector del modelo de desarrollo nacional debe garantizar y asegurarse que el mismo sea sustentable, y que mediante el crecimiento económico, la generación de fuentes de empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se mejore la calidad de vida de los mexicanos, para lo cual podrá llevar a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

Asimismo, este artículo establece que el desarrollo nacional es responsabilidad de todos, para lo cual los sectores público, social y privado deben concurrir responsablemente al logro de las metas y objetivos previstos en el modelo de desarrollo nacional propuesto por el Ejecutivo Federal, en beneficio de todos los mexicanos (Plan Nacional de Desarrollo).

Esta responsabilidad en materia de protección al ambiente, de conservación y de restauración del equilibrio ecológico, implica la obligación de todos para utilizar los recursos naturales y la biodiversidad, en forma tal, que se satisfagan mediante la generación de bienes y servicios las necesidades de las generaciones presentes, sin que se comprometan los elementos naturales, necesarios para que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades.

Sin duda y para efectos del presente trabajo, un elemento importante de analizar es el párrafo sexto del referido Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde podemos apreciar que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades dictadas por el interés público; al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, condicionado al cuidado de su conservación y del medio ambiente.

En este párrafo se impone al Estado la obligación de impulsar las actividades productivas que lleven a cabo los sectores social y privado de la economía, dicha obligación debe realizarla utilizando criterios de equidad social y productiva, lo cual quiere decir que será responsable y vigilante de que las fuerzas económicas de la producción no se desequilibren o tiendan a favorecer solamente a algunos cuantos grupos o individuos interesados. Por otra parte, este precepto constitucional otorga al Estado facultades para que en su carácter de ente soberano, y como responsable de garantizar el bien común, imponga a dichos sectores o a las actividades productivas que éstos realicen, las modalidades (limitaciones, restricciones y/o prohibiciones) que se requieran para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos (recursos naturales renovables y no renovables), vigilando su conservación y el cuidado del medio ambiente.

De lo anterior es importante subrayar que el modelo de desarrollo económico no está concebido en nuestra Constitución como un desarrollo degradante y depredador de los recursos naturales, sino por el contrario, se habla en beneficio general, de un modelo de desarrollo que armoniza e impulsa el crecimiento productivo de la economía, y además tiende a la preservación, conservación y cuidado de los elementos naturales que conforman el patrimonio nacional y en particular se prioriza el cuidado del medio ambiente, es decir, que nuestra Carta Magna en términos generales a todas luces prevé un desarrollo sustentable.

Al respecto, cabe recordar que en la mayoría de las áreas naturales protegidas como en el resto del territorio nacional, se llevan a cabo un sin número de actividades productivas por parte de los tres sectores de la economía, tanto de uso y explotación de recursos naturales y de la biodiversidad, como recreativas, de investigación y de educación entre otras, todas éstas, enmarcadas en las áreas estratégicas y prioritarias del modelo de desarrollo nacional.

Lo anterior, sin duda ha generado una singular problemática a nivel nacional, pues por una parte, el Estado se encuentra comprometido para impulsar las empresas de los sectores social y privado, e inclusive a realizar como parte de su función las actividades consideradas como estratégicas, y por otro lado, se encuentra obligado a preservar, restaurar y conservar los elementos naturales, particularmente los comprendidos dentro de las circunscripciones territoriales que por sus características se encuentran bajo un régimen de protección especial, como las denominadas áreas naturales protegidas, lo cual parece ser difícil de lograr.

La problemática surge cuando por un lado se tienen que llevar a cabo diversas obras y actividades que, en muchas ocasiones por su naturaleza misma son altamente impactantes, contaminantes y/o degradantes, pero sin lugar a duda necesarias para el desarrollo económico del país, y por otro lado, existe la obligación de preservar y conservar los hábitats naturales necesarios para el desarrollo y supervivencia de algunas especies de flora y fauna endémicas, raras, amenazadas o en peligro de extinción, o simplemente necesarios para asegurar un adecuado equilibrio ecológico que permita a la raza humana seguir evolucionando dentro del proceso mismo de desarrollo.

Es importante resaltar que curiosamente muchas de estas obras y actividades deben realizarse precisamente dentro de las circunscripciones territoriales que abarcan las áreas naturales protegidas o inclusive sus zonas de influencia, pues en ellas se encuentran elementos naturales tales como minerales, hidrocarburos, recursos maderables y no maderables, así como recursos faunísticos entre otros, necesarios para el desarrollo productivo nacional, aclarando que las áreas naturales protegidas se establecen precisamente atendiendo a sus particularidades físicas, biológicas y geográficas las cuales les confieren gran importancia a nivel regional y nacional por los elementos naturales que contienen.

Ante esta problemática el modelo nacional de desarrollo se ha visto en la necesidad de implementar novedosas e imaginativas figuras jurídicas, políticas, económicas y sociales que permitan compatibilizar las actividades productivas con las necesidades de preservación y conservación de los elementos naturales, propiciando un desarrollo sustentable, aunque no siempre todos los actores inmersos dentro de la problemática quedarán satisfechos con las resoluciones adoptadas, es decir, no se puede dar gusto a todos, toda vez que se requiere que todos cedamos una parte de nuestras pretensiones o de nuestros intereses.

1.3. Artículo 27 Constitucional.

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

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

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales...³⁸

Respecto del análisis del Artículo 27 Constitucional, el tratadista Raúl Brañes, señala que "La idea de la conservación de los recursos naturales, tal como ella está establecida en la Constitución Política Mexicana, no se opone al aprovechamiento de los mismos. Al contrario, está encaminada a dejar en claro que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines para cuidar de su conservación. Aprovechamiento y conservación son, por tanto, ideas vinculadas entre sí, ya que el aprovechamiento de los recursos naturales, se encuentra subordinado, entre otras modalidades, a la conservación de los mismos."³⁹

³⁸ Idem.

³⁹ Brañes Raúl. Op.cit. Pág. 73

Por su parte el tratadista mexicano, José Juan González Márquez, al analizar los antecedentes de las disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales, manifiesta que si bien es cierto que en el siglo XIX e inclusive en algunas disposiciones de derecho precolonial existieron diversos ordenamientos relacionados con el tema, el mismo verdaderamente comenzó a tomar forma en los primeros años del México posterior al movimiento revolucionario, sobre todo al amparo de las reglas que sobre propiedad introdujo el Artículo 27.⁴⁰

El Artículo 27 Constitucional actual dio un viraje considerable y de gran trascendencia socio-jurídica, al reservar la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano a la Nación y conferir y reconocer a ésta el derecho de transmitir su dominio a los particulares; esto último es la propiedad privada. Además, el mismo precepto señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse mediante indemnización, sin que se establezca que esta última tenga que verificarse previamente, y atribuye a la Nación el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público; le reserva además el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para llevar a cabo una distribución equitativa de la riqueza pública y asegurar su conservación. Asimismo, otorga a los poderes públicos la facultad de dictar las medidas necesarias entre otras cosas para establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el propósito entre otros, de restaurar el equilibrio ecológico.

⁴⁰ De cualquier forma es conveniente apuntar que el desarrollo de la legislación ambiental en México, fue posible al amparo de las disposiciones relativas al derecho de propiedad que se contienen en el artículo 27 Constitucional. Es así como en el marco de estas disposiciones la Ley de Pesca de 1925, la Ley Forestal de 1926, y la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, tuvieron la misión de reglamentar el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales; mientras que el Código Sanitario de 1934, la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946 (Por cierto abrogada muy recientemente por las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996), así como algunas disposiciones de los Códigos Civil de 1928 y Penal de 1931, constituyeron las primeras expresiones de la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada. González Márquez José Juan. Nuevo Derecho Ambiental Mexicano (Instrumentos de Política). Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Primera edición. México, 1997. Pág. 24 y 25.

A este respecto y en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 27 constitucional en materia de propiedad, a manera de ejemplo de cómo este precepto influyó notablemente en la legislación mexicana, se hace necesario resaltar que algunos ordenamientos como el Código Civil Federal vigente,⁴¹ el cual, desde un punto de vista eminentemente jurídico forma parte indudable del llamado derecho privado, por tratarse de un ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre los particulares, establece diversas disposiciones relacionadas con la propiedad y sus modalidades, tales como:

“Artículo 16. Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma tal que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.

“Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

“Artículo 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

“Artículo 836. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

⁴¹ Es preciso señalar la denominación Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (1928), se modificó, no así, al menos en forma sustancial su contenido, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de Mayo de 2000. Código Civil Federal. Editorial Sista, S.A. de C.V. México, 2001.

En los preceptos antes citados, podemos observar con facilidad, porque surge y destaca de inmediato, la tendencia de hacer prevalecer los intereses sociales sobre los particulares; así, la propiedad dista de ser ese derecho inamovible y absoluto, por el contrario, si bien es cierto que su titular puede ejercitarlo al tener la posibilidad de gozar y disponer de lo suyo, ese ejercicio está cercado por los lineamientos previstos para propiciar la armonía, estabilidad y seguridad colectivas.

La propiedad, entonces, es un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista al que repugne toda limitación o modalidad.

La conclusión más general que se puede extraer de lo previsto en el Artículo 27 Constitucional, sobre todo de lo previsto en el párrafo tercero, puede resumirse diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considerara su conservación.

En otras palabras, el legislador prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviere inspirado el resto del sistema económico.

Esta preocupación por la utilización racional de los recursos naturales, se expresó también en la norma constitucional que impone al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales, contenida en el mismo párrafo tercero del propio Artículo 27.

1.4. Artículo 73 fracción XXIX-G Constitucional.

"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."⁴²

Este artículo constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre un conjunto de cuestiones que se refieren a elementos ambientales o actividades que pueden generar efectos sobre los ecosistemas, en concreto el inciso G de la fracción XXIX lo faculta para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico.

El propósito fundamental de este artículo es permitir a las entidades federativas y a los municipios participar en los asuntos ambientales, que hasta antes de la entrada en vigor de esta fracción eran sólo competencia de la Federación. Con fundamento en el artículo y fracción en comento, es que se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la cual se constituye como el instrumento de carácter jurídico fundamental en la regulación del establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 140ª Edición. México, 2002.

2. Leyes.

Una vez establecidos los preceptos constitucionales, surgen las leyes ordinarias o reglamentarias de los artículos constitucionales señalados con anterioridad con la finalidad de partir de una idea general para lograr el establecimiento de supuestos que se adecuen a situaciones más concretas, es decir, no generalizar acerca de la ecología sino establecer o regular específicamente las áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Mediante decreto de fecha 30 de noviembre de 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; como resultante de esta modificación, el Artículo 26 del citado ordenamiento, establece como una de las dependencias para el despacho de los asuntos del orden administrativo con las que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁴³

En el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece como atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros, proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares.

⁴³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 42ª Edición. México, 2002.

Es evidente que este artículo pone de manifiesto el interés del Poder Ejecutivo Federal por preservar, conservar y desarrollar los elementos naturales que conforman el patrimonio nacional, encargando a una de las dependencias que lo conforman, la realización de los estudios necesarios para determinar las áreas geográficas del territorio nacional que por sus características sean dignas de protegerse o que requieran cuidados especiales.

Asimismo, este artículo establece o prevé que la protección de los elementos naturales a través del establecimiento de áreas naturales protegidas es un quehacer que corresponde a todos y no se trata solamente de una obligación del gobierno, es decir, que esta tarea es concurrente, y todos los sectores de la población deben participar responsablemente en su realización. Seguramente se trata de una de las muestras más significativas del federalismo consagrado en nuestra Carta Magna, pues sin duda se requiere realizarla en forma descentralizada, atendiendo las necesidades y problemas desde el lugar de su origen.

2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su Artículo 1° establece que es reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, las cuales ya fueron analizadas en el presente Capítulo. Asimismo, destaca el referido artículo que sus disposiciones son de orden público y de interés social, lo cual las coloca por encima de cualquier interés particular por legítimo que éste sea, estableciéndose en la fracción IV que tiene por objeto, entre otros, propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la preservación y protección de la biodiversidad, así como para el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

Por otra parte, es necesario resaltar que el Artículo 2° dispone que se considera de utilidad pública, entre otros, el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica, lo cual es de particular importancia, porque permite a la Nación imponer modalidades (limitaciones, restricciones y/o prohibiciones) a la propiedad privada, e incluso si fuese necesario revertirla a favor de la Nación, mediante la indemnización correspondiente (expropiación), con el propósito de asegurar la protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y asegurar la no-destrucción de los elementos naturales, sobreponiendo el interés público al interés privado.

El Capítulo Segundo del Título Primero de esta ley está dirigido a la distribución de competencias y a reglamentar en la materia la coordinación entre la federación, los estados y los municipios.

En el Artículo 4° se establece que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la propia ley y en otros ordenamientos legales.

Es importante resaltar que en las más de las ocasiones se confunde el término de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX G, con el término de competencia, previsto en el Artículo 124 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este sentido, se debe aclarar que la concurrencia se refiere a la obligación que todos tenemos, sobre todo los tres órdenes de gobierno, de participar conjuntamente en la resolución o atención de determinados problemas, o en la realización de diversas obras y actividades, o inclusive, en la prestación de servicios públicos, sin embargo, dicha participación debe darse en forma sistemática y ordenada, lo cual tiene que ver con la división de competencias.

Esto trae como consecuencia el orden jurídico, las bases para que cada cual ejecute las tareas que le son asignadas para la resolución o atención de la problemática planteada, sin que se dé la posibilidad de que se generen confusiones que lejos de dar solución compliquen más la situación.

En este orden de ideas, el Artículo 5° de la ley en estudio establece que son facultades de la federación, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal. Por su parte, el Artículo 6° claramente establece que las atribuciones que la ley otorga a la federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, salvo que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley. Como ejemplo de este caso tenemos la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

El Artículo 11 establece las reglas y bases para la coordinación en materia ambiental, entre la federación, los estados y el Gobierno del Distrito Federal. Estas bases o lineamientos inician previendo la posibilidad de que los gobiernos locales asuman el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, esta coordinación se da mediante la suscripción de convenios o acuerdos, los cuales deben cubrir las formalidades previstas en el Artículo 12 de la propia ley, muchos han querido entender esta coordinación, como un ejercicio de descentralización en el marco del federalismo propuesto por nuestra Constitución, sin embargo, siempre queda latente la posibilidad de que la federación reasuma las actividades que le son encomendadas, regresando a un esquema centralista.

El Título Segundo de la ley dedicado a la biodiversidad, contempla un capítulo dirigido específicamente a las áreas naturales protegidas.

El Artículo 44 claramente establece que las áreas naturales protegidas son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, mismas que quedarán sujetas al régimen previsto en la propia ley y a los demás ordenamientos aplicables.

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Es importante aclarar que en términos de lo previsto por el Artículo 27 Constitucional, párrafo tercero, con el fin de proteger y preservar la biodiversidad que se encuentra dentro de las áreas naturales protegidas, se podrá imponer modalidades a la propiedad, dichas modalidades deberán quedar contenidas según reza el artículo en estudio, dentro de los decretos que las constituyan. Asimismo, los propietarios, poseedores, o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas quedarán sujetos a las previsiones que en su caso contengan el programa de manejo, y los programas de ordenamiento ecológico que correspondan. Es importante destacar que la ley no aclara que carácter jurídico tendrán estas previsiones, o si se trata de modalidades adicionales a las que en su momento prevean los decretos correspondientes, lo que sí es claro, es que la regulación del uso, aprovechamiento y explotación de los elementos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, es más rígida que en otras circunscripciones del territorio nacional.

El Artículo 45 establece los objetivos que tiene el establecimiento de las áreas naturales protegidas, los cuales a saber, son los siguientes:

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

En los artículos del 46 al 55 se establecen los tipos y las características de las áreas naturales protegidas, las cuales han quedado apuntadas anteriormente en el desarrollo de este trabajo.

En el Artículo 56 se abre la posibilidad para que los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, promuevan ante el gobierno federal, la posibilidad de que sean reconocidas las áreas naturales protegidas que de conformidad con su legislación se establezcan en sus territorios, lo anterior, tiene como propósito buscar compatibilizar los regímenes de protección correspondientes, dando seguridad y permanencia a las acciones que en beneficio de las propias áreas emprendan los tres ordenes de gobierno.

Por su parte, en el Artículo 56 Bis por vez primera en México, en una ley de tipo administrativo ambiental, se deja en claro la importancia de la participación social en la instrumentación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política pública.

En efecto, en este artículo no sólo se presume la necesidad de que en la toma de decisiones participen los diversos actores involucrados o interesados en ciertas actividades del quehacer público, en este caso, con el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la federación, sino se dispone como obligación de la Secretaría de Medio Ambiente, el constituir un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual deberá estar integrado con representantes de la propia Secretaría, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, de agrupaciones de productores y campesinos, de organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como por personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

El Consejo tiene por objeto fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia, es decir, de las llamadas de interés de la federación.

Asimismo, el referido artículo impone a la Secretaría la obligación de considerar durante el ejercicio de sus atribuciones en materia de áreas naturales protegidas, las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo.

Este tipo de previsiones, tiene gran impacto dentro de la sociedad, al abrirse nuevos espacios de participación dentro de los distintos niveles del diseño y aplicación de la política pública.

Sobre el particular, vale la pena señalar que en la actualidad este modelo de participación social está haciendo eco en todas y cada una de las áreas naturales protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP), pues en la mayoría de ellas, se están constituyendo mediante la suscripción de convenios específicos (acuerdos de voluntades), comités técnicos asesores, los cuales emulan a nivel regional y local las funciones del referido Consejo Nacional, convirtiéndolos en novedosos y benéficos instrumentos de política ambiental, a través de los cuales no sólo se identifica una determinada problemática, sino se proponen oportunamente mecanismos de solución, legitimando además la toma de decisiones sobre las áreas.

Las áreas naturales protegidas de interés de la federación se establecen mediante declaratoria que expida el titular del Poder Ejecutivo Federal (decreto presidencial), de conformidad con lo previsto en el Artículo 57 de la propia ley.

Por su parte, el Artículo 58 establece que previo al establecimiento de un área natural protegida se deberá contar con los estudios que lo justifiquen técnicamente, dichos estudios deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, se deberá solicitar opinión de los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área de que se trate; de las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones; de las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, así como de las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

Lo anterior, obliga a la Secretaría a poner a disposición del público en general, los estudios que justifiquen desde el punto de vista técnico el establecimiento de un área natural protegida, con el propósito, suponemos porque la ley no lo aclara, de que puedan hacer llegar los comentarios y sugerencias que consideren convenientes.

En la práctica, estos estudios se ponen a disposición de cualquier interesado para que manifiesten opinión al respecto, mediante la publicación de un aviso en el Diario Oficial de la Federación.

Los estudios se encuentran físicamente ubicados y a disposición del público en general, en las instalaciones que ocupan las delegaciones federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establecidas en las entidades federativas, así como en la sede de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en la Ciudad de México.

Dentro de lo que podríamos llamar el fenómeno de la autorregulación, el Artículo 59 de la ley dispone que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la Secretaría.

Asimismo, prescribe el artículo en cuestión que cualquier interesado podrá destinar voluntariamente los predios que le pertenezcan a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, señalando que para tales efectos podrán solicitar de la Secretaría el reconocimiento respectivo, mediante el otorgamiento de un certificado que deberá contener por lo menos, el nombre del promovente, la denominación del área respectiva, su ubicación, superficie y colindancias, el régimen de manejo a que se sujetará y, en su caso, el plazo de vigencia. Dichos predios se considerarán como áreas productivas dedicadas a una función de interés público, lo que bien podría considerarse como un tipo o categoría especial de carácter privado, y que por su naturaleza no quedó descrita dentro del Artículo 46 ignorándose si son de interés de la federación o no.

Nuevamente en este artículo, la crítica es en el sentido de que la ley no establece los procedimientos, formalidades, tiempos y condiciones en los que se detallan cómo debe solicitarse el reconocimiento de un área natural protegida de carácter privado, las características que deben reunir los predios de que se traten, y en su caso, lo correspondiente a la expedición del certificado al que se alude. Tampoco se establece si la declaratoria por parte del Ejecutivo Federal, deberá sujetarse al procedimiento de consulta previsto en el Artículo 58 de la ley.

El Artículo 60 establece los elementos mínimos que deben contener las declaratorias que expida el Ejecutivo Federal para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación. Cabe resaltar nuevamente que dichas declaratorias según disponen las fracciones II y III del artículo de mérito, deberán contener las modalidades a que se sujetarán dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, o en su caso, las actividades que podrán llevarse a cabo.

La anterior reflexión la hemos venido manejando insistentemente a lo largo del presente trabajo, en razón de que hasta la fecha en las distintas declaratorias que a lo largo de la historia han establecido áreas naturales protegidas, no encontramos estos elementos, los cuales, en el mejor de los casos, y por disposición de los propios decretos, infundadamente se han querido dejar, para que los contenga o prevea el programa de manejo correspondiente.

Por disposición expresa del Artículo 61 para su validez y cumplimiento, las declaratorias correspondientes al establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia de la federación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, asimismo, se deberá notificar previamente a su publicación a los propietarios o poseedores de los predios afectados, lo cual implica levantar un censo de los propietarios y poseedores asentados en la circunscripción territorial que se pretenda declarar área natural protegida, acto que por engorroso nunca se lleva a cabo, quedando como letra muerta de la ley, pues las autoridades administrativas prefieren seguir una ruta quizás más corta y efectiva, que también prevé el propio Artículo 61, consistente en hacer una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación (cabe destacar que no todas las áreas naturales protegidas decretadas hasta el momento, cuentan con esa segunda publicación), la cual surtirá efectos de notificación personal.

La autoridad administrativa competente en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, también está obligada a inscribir las declaratorias en los registros públicos de la propiedad que correspondan, acto que por lo regular no se lleva a cabo, tal y como se puede constatar, solicitando al Registro Público de la Propiedad Federal o en su caso al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del lugar donde se ubique un área natural protegida, los antecedentes registrales, la falta de cumplimiento de esta disposición puede acarrear diversas consecuencias de carácter jurídico, toda vez que se pueden configurar diversos supuestos, como por ejemplo, el hecho de que un comprador de un predio en particular, no se percate que está adquiriendo terrenos que no podrá desarrollar o utilizar en cierta forma por encontrarse dentro de un área natural protegida.

Aún más, el Artículo 75 de la propia ley prescribe que todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

El propio Artículo 75 establece como obligación de los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos, que sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el citado artículo, tal omisión pudiera acarrear que se le retire su patente al notario que actúe en contravención de lo dispuesto en este artículo, el cual tendrá en su defensa el hecho de que la autoridad competente no realizó las inscripciones correspondientes, debiéndose generar una responsabilidad para el servidor público encargado de tales actuaciones.

Una vez que se establece, cumpliendo todas las formalidades que en su caso correspondan, un área natural protegida sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido (el Titular del Poder Ejecutivo Federal), siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la expedición de la declaratoria respectiva, es decir, las que ya mencionamos en los casos de los artículos 57 al 60 de la propia ley.

Es importante resaltar que las áreas naturales protegidas podrán comprender de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, señalándose en el Artículo 63 la obligación por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal de llevar a cabo programas de regularización de la tenencia de la tierra, disponiendo claramente este artículo que los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, lo anterior quiere decir, que se destinarán a la preservación, conservación, restauración y desarrollo de los elementos naturales que las conforman.

Los artículos 64 y 64 Bis 1 establecen diversos lineamientos generales que deberán observarse en la expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general autorizaciones a que se sujetarán la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, así como la realización de obras y actividades.

El Artículo 64 Bis establece como obligación de las autoridades competentes:

- Fomentar y promover, el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas;

- Promover diversos mecanismos para la captación de recursos financieros que apoyen el manejo de las áreas (administración operativa);
- Establecer y utilizar mecanismos que incentiven económicamente y estimulen fiscalmente, a quienes participen en la administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, así como para aquellos que en términos del Artículo 59 destinen sus predios a acciones de preservación (inducción).

En general con estas acciones se trata de inducir a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores social y privado, para que dirijan sus actividades e inversiones en apoyo al establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas, ya sea para dotarlas de infraestructura, o para la realización de actividades relacionadas con la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (operación administrativa).

Por otra parte, los artículos 65 y 66 establecen respectivamente los tiempos, formas y contenidos mínimos que deberán tener los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, en todo caso, es importante señalar que los mismos deberán prever entre otros aspectos 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; los objetivos específicos del área; los inventarios biológicos, y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida. Respecto de este último punto señalado, es necesario aclarar que el mismo se ha prestado a confusión, toda vez que con fundamento en él, actualmente se pretende que los programas de manejo impongan modalidades a la propiedad, lo cual resulta incorrecto, toda vez que a nuestro juicio tal y como lo explicaremos más adelante, los programas de manejo no son más que instrumentos de planeación, sin que tengan proplamente dicho un carácter o rango de norma jurídica:

Una vez que se cuente con el programa de manejo correspondiente, el cual por cierto, de conformidad con el Artículo 65 de la ley se deberá tener en un plazo máximo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría podrá mediante la suscripción de convenios y acuerdos, 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 de competencia de la federación. En este punto es conveniente resaltar que actualmente la Secretaría está inmersa en un profundo proceso de descentralización, en el que uno de los elementos más importantes, es la transferencia u otorgamiento de la administración de diversos parques nacionales a los gobiernos locales, sin embargo, también es conveniente destacar, que actualmente el 95% de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación formalmente establecidas, no cuentan con un programa de manejo, lo cual resta posibilidades jurídicas para llevar a cabo tan importante política enclavada en el marco de la descentralización propuesta por el C. Presidente de la República.

El Artículo 74 establece que será responsabilidad de la Secretaría llevar un Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren áreas naturales protegidas de competencia de la federación. Este registro deberá contener los datos de inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan, sobre este aspecto anteriormente ya hicimos un comentario. Asimismo, en el referido registro deberán quedar incluidos los certificados que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 59 se expidan a los propietarios que destinen sus predios a la conservación.

El Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas podrá ser consultado por cualquier persona que lo solicite, y deberá ser integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Por último y para concluir este análisis en materia de áreas naturales protegidas, debemos manifestar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que todos los ingresos que la federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos.

Sobre este punto es importante destacar que tal parece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha hecho oídos sordos, pues el presupuesto destinado anualmente para las áreas naturales protegidas se reduce cada vez más, aduciendo que no se trata de acciones prioritarias, y que es más necesario dirigir el gasto de inversión previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, a obras y acciones sociales (alimentación, educación, vivienda, electrificación, alcantarillado y agua potable, etc.) tendientes a elevar el nivel de vida de las clases más desprotegidas, situación a la cual no le restamos mérito, ni importancia, sin embargo, hay que reconocer que muchas veces las áreas generan sus propios ingresos que bien podrían cubrir sus gastos.

2.3 Ley General de Vida Silvestre.

Con fecha 3 de julio de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Vida Silvestre, que en su Artículo Segundo Transitorio derogó la Ley Federal de Caza de 1952, con el objeto de establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción, y excluye regular el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, debido a que están sujetos a las leyes forestal y de pesca, respectivamente, salvo que se trate especies o poblaciones en riesgo.⁴⁴

En el Capítulo VIII del Título Quinto, de la ley en comento, concretamente en sus Artículo 46 se establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, coordinará un Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, mismo que, entre otras vertientes, tendrá por objeto, la formación de corredores biológicos que interconecten las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre entre sí y con las áreas naturales protegidas, de manera tal que se garantice y potencialice el flujo de ejemplares de especies silvestres.

Asimismo, el Artículo 47 de la Ley General de Vida Silvestre contempla la obligación para la SEMARNAT de promover el desarrollo del Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de reforzar sus zonas de amortiguamiento y dar continuidad a sus ecosistemas.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁴⁴ Ley General de Vida Silvestre. Editorial Diseño y Publicidad Gráfica, S.A. de C.V. México. 2000.

Asimismo, este organismo centralizado promoverá que se involucren los habitantes locales, dentro de sus predios, en la ejecución de los programas de manejo existentes en las áreas naturales protegidas, dando prioridad al aprovechamiento no extractivo, cuando se trate de especies o poblaciones amenazadas o en peligro de extinción.

3. Reglamentos.

Como complemento a la ley que aunque ya especializada a situaciones más concretas que los preceptos constitucionales en materia de áreas naturales protegidas de competencia de la federación, surge la necesidad de establecer reglamentos que señalen procedimientos o el funcionamiento de organismos de acuerdo a los supuestos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección a la Ambiente.

3.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con fecha 5 de junio de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el cual se constituyó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, mismo que fue abrogado por el Artículo Segundo transitorio del Reglamento vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001 y que retoma en su Capítulo Décimo Cuarto la estructura y facultades de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.⁴⁵

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de junio de 2001.

El Capítulo Décimo Cuarto del Reglamento Interior de la SEMARNAT, se detalla entre los artículos 93 y 102; al respecto el Artículo 93 establece que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas estará a cargo de un Presidente, quien además de tener las atribuciones que en materia de áreas naturales protegidas se establecen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en la materia, tendrá a su cargo la formulación y ejecución de los proyectos y programas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aplicables a las zonas de alta marginación situadas en las regiones en que se ubiquen dichas áreas naturales protegidas.

Según lo dispuesto por el Artículo 94 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), tiene la siguiente estructura:

- I. Presidente;
- II. Dirección General de Desarrollo y Promoción;
- III. Dirección General de Manejo para la Conservación de Áreas Naturales Protegidas;
- IV. Dirección Jurídica;
- V. Dirección de Administración y Efectividad Institucional;
- VI. Dirección de Evaluación y Seguimiento, y
- VII. Direcciones de Áreas Naturales Protegidas.

Atendiendo lo señalado en el Artículo 95, el Presidente de la CONANP cuenta entre otras con las siguientes facultades:

- Dirigir la política administrativa de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación y promover la participación de los sectores público, social y privado en su administración;

- Designar y remover a los directores de las áreas naturales protegidas, de conformidad con los lineamientos establecidos para su elección, así como coordinar, dirigir y evaluar a éstos en las acciones de administración de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;
- Expedir el certificado de los predios que se destinen voluntariamente a acciones de conservación y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad;
- Otorgar, revocar y declarar la extinción de las licencias, permisos, autorizaciones y demás actos necesarios en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación;
- Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones relativas a inmuebles federales cuya administración sea competencia de la Comisión, como son las estaciones de campo y los centros de información;
- Promover y gestionar el establecimiento de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, y
- Fungir como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

En el Artículo 96 del Reglamento Interior de la SEMARNAT se señalan las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo y Promoción, por destacar algunas, encontramos:

- a) La planeación y coordinación para ejecutar las políticas y programas en materia de establecimiento, preservación, conservación, restauración, aprovechamiento sostenible y financiamiento de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación y sus zonas de influencia, con la participación de los sectores público, social y privado;

- b) Coordinar la elaboración de los estudios técnicos justificativos, por sí o a través de terceros, para el establecimiento de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, así como los proyectos de las declaratorias correspondientes;
- c) Promover y fomentar mecanismos e instrumentos de financiamiento para el establecimiento, administración, manejo y conservación de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;
- d) Participar en las acciones de cooperación internacional y dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, conforme a los lineamientos de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;
- e) Gestionar, en su caso, la expropiación y adquisición por la vía del derecho privado, de inmuebles para el establecimiento de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- f) Coordinar las acciones de concertación que lleven a cabo los directores de las áreas naturales protegidas con los afectados por el establecimiento de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, y
- g) Coordinar los estudios y proyectos de obra pública necesarios para el manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, así como construir, vigilar, administrar, operar, conservar y rehabilitar las obras correspondientes.

En el Artículo 97 del Reglamento de referencia se indican, entre otras, las siguientes atribuciones para la Dirección General de Manejo para la Conservación de Áreas Naturales Protegidas:

- Coordinar el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación y proveer lo necesario para su conservación;

- **Dirigir y supervisar los programas y proyectos de la Comisión en materia de uso, aprovechamiento sostenible, restauración, preservación, conservación y saneamiento de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;**
- **Proponer, el otorgamiento, modificación, suspensión, revocación o la caducidad, de las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación;**
- **Emitir previamente a las autorizaciones de impacto ambiental en áreas naturales protegidas, los dictámenes técnicos y opiniones que correspondan;**
- **Coordinar la elaboración y modificación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología;**
- **Emitir opinión respecto a los aprovechamientos, servicios y obras que se pretendan autorizar, por parte de las autoridades competentes, en las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;**
- **Promover, formular y ejecutar el desarrollo de proyectos y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, aplicables a las zonas de alta marginación situadas en las regiones en que se ubiquen las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;**
- **Administrar, cuando se le asignen, los terrenos propiedad de la Federación, que se encuentren en las áreas naturales protegidas;**
- **Participar en la elaboración de los ordenamientos ecológicos generales, regionales, locales y marinos en donde se ubiquen las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;**
- **Integrar y mantener actualizado un sistema de información geográfica en materia de áreas naturales protegidas;**

- Dirigir la elaboración de los estudios de riesgo ambiental y la ejecución del programa para la atención de contingencias ambientales en áreas naturales protegidas competencia de la Federación, en coordinación con las autoridades competentes;
- Promover y coordinar la instalación y el funcionamiento de los consejos asesores de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación;
- Concertar y coordinar las acciones que correspondan, con los afectados y las autoridades competentes, respecto de la reubicación o indemnización por la afectación de bienes inmuebles o bienes distintos a la tierra, ubicados en áreas naturales protegidas competencia de la Federación, y
- Auxiliar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, así como coadyuvar con la misma en sus acciones de inspección y vigilancia en la materia.

Las atribuciones de la Dirección Jurídica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas son descritas por el Artículo 98 del Reglamento Interior de la SEMARNAT; podemos destacar, entre estas:

- a) La representación legal del titular de la CONANP;
- b) La revisión del aspecto legal concerniente a las asignaciones, concesiones, permisos y demás autorizaciones en materia de áreas naturales protegidas, la instrucción de recursos interpuestos contra de actos o resoluciones de las unidades administrativas de la Comisión;

- c) Tramitar la inscripción de las declaratorias de las áreas naturales protegidas en los registros públicos correspondientes, así como integrar y actualizar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- d) Revisar los proyectos de las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- e) Elaborar y proponer los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir los servidores públicos de la Comisión señalados como autoridades responsables, asimismo los escritos de demanda o contestación según proceda en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; intervenir cuando la Comisión tenga carácter de quejosa o intervenga como tercero perjudicado en los juicios de amparo, así como formular, en general, todas las promociones que a dichos juicios se refieran;
- f) Revisar los proyectos de convenios de concertación que se vayan a celebrar con grupos sociales y particulares interesados, en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación;
- g) Revisar las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, y

- h) Revisar previamente los acuerdos que se celebren con los gobiernos de los estados y municipios interesados, para la descentralización de la administración de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

Las atribuciones de la Dirección de Administración y Efectividad Institucional tienen fundamento en el Artículo 99 del reglamento de referencia y en general tiene bajo su cargo el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales que requiera la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

El Artículo 100 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, señala las atribuciones de la Dirección de Evaluación y Seguimiento como son, entre otras, el establecimiento de sistemas, indicadores y procedimientos para medir los impactos de las acciones de conservación y sus avances en las áreas naturales protegidas competencia de la Federación; la planeación y coordinación para la incorporación de medidas e indicadores de desempeño en los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, con la participación de los directores de éstas; la evaluación de acciones de conservación en las áreas naturales protegidas competencia de la Federación; la revisión y opinión sobre reportes y acciones tendientes a la conservación de áreas naturales protegidas que lleve a cabo la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; así como la integración y actualización del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Las Direcciones de las Áreas Naturales Protegidas se establecerán en la circunscripción que les corresponda de acuerdo a la declaratoria respectiva y sus atribuciones, según dispone el Artículo 101 de ordenamiento en estudio, consisten en:

- La administración, manejo y ejecución de acciones tendientes a preservar los ecosistemas y elementos del área natural protegida;

- La coordinación para la formulación, ejecución, evaluación y, en su caso, modificación del programa de manejo del área natural protegida;
- Promover la celebración de los instrumentos legales aplicables con los sectores público, social y privado, para ejercer acciones de administración, conservación, mejoramiento e investigación de los ecosistemas del área natural protegida de que se trate;
- Intervenir en las acciones de deslinde y registro de los terrenos nacionales ubicados dentro del área natural protegida, así como administrarlos y vigilar que los inmuebles ubicados en las mismas se destinen a los usos que resulten compatibles con sus objetivos;
- Conformar el sistema de información con los datos biológicos, sociales, económicos y cartográficos del área natural protegida correspondiente;
- Auxiliar a las autoridades competentes en las acciones de inspección y vigilancia del área natural protegida;
- Promover los programas y proyectos para el desarrollo sostenible del área natural protegida correspondiente;
- Emitir dictámenes técnicos de soporte, ante la Dirección General de Manejo para la Conservación de Áreas Naturales Protegidas, para el otorgamiento, modificación, extinción, revocación o anulación de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de investigación, uso y aprovechamiento de recursos naturales, evaluación de impacto ambiental, prestación de servicios y ejecución de obras que se realicen en el área natural protegida;
- Recibir las solicitudes e integrar los expedientes para el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, dentro del área natural protegida de que se trate, y
- El manejo del registro de los pagos realizados por los usuarios con motivo de sus obligaciones derivadas del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación.

Finalmente, es preciso acotar que los Directores Generales podrán revisar, confirmar, modificar, revocar y nulificar, según sea el caso, las resoluciones dictadas por los directores de las áreas naturales protegidas, así como la resolución de los recursos administrativos que pudieran imponerse por las citadas resoluciones. En los mismos términos estará facultado el Presidente de la Comisión ante las resoluciones que emitan las direcciones generales de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con lo señalado en el Artículo 102 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Aún durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 2000, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, mismo que en su Artículo Primero estableció con carácter de general y con el objeto de reglamentar el establecimiento, manejo y administración de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación.⁴⁶

En el Artículo 3°, se atiende a las definiciones proporcionadas por la LGEEPA y además establece, entre otras, las siguientes, que no contempló la referida ley:

- **Administración:** Ejecución de actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de conservación y preservación de las áreas naturales protegidas, a través del manejo, gestión, uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuente.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 2000.

- **Autoconsumo:** Aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados extraídos del medio natural sin propósitos comerciales, con el fin de satisfacer las necesidades de alimentación, energía calorífica, vivienda, instrumentos de trabajo y otros usos tradicionales por parte de los pobladores que habitan en el área natural protegida.
- **Límite de cambio aceptable:** Determinación de la intensidad de uso o volumen aprovechable de recursos naturales en una superficie determinada, a través de un proceso que considera las condiciones deseables, en cuanto al grado de modificación del ambiente derivado de la intensidad de impactos ambientales que se consideran tolerables, en función de los objetivos de conservación y aprovechamiento, bajo medidas de manejo específicas. Incluye el proceso permanente de monitoreo y retroalimentación que permite la adecuación de las medidas de manejo para el mantenimiento de las condiciones deseables, cuando las modificaciones excedan los límites establecidos.
- **Manejo:** Conjunto de políticas, estrategias, programas y regulaciones establecidas con el fin de determinar las actividades y acciones de conservación, protección, aprovechamiento sustentable, investigación, producción de bienes y servicios, restauración, capacitación, educación, recreación y demás actividades relacionadas con el desarrollo sustentable en las áreas naturales protegidas.
- **Programa de manejo:** Instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva.
- **Zona de influencia:** Superficies aledañas a la poligonal de un área natural protegida que mantienen una estrecha interacción social, económica y ecológica con ésta.

En los artículos del 4° al 7° se establecen las directrices para la administración de las áreas naturales protegidas, incluso se contempla, la coordinación con la Secretaría de Marina para el caso de Parques Nacionales ubicados en zonas marítimas.

Se puede destacar, también dentro de este Capítulo del reglamento, que no obstante la atribución a favor de la SEMARNAT para la administración de las áreas naturales protegidas, persiste el espíritu de involucrar a los sectores público, privado y social en la administración de las mismas, por ello señala como requisitos para que una persona física o moral administre estas áreas: Demostrar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que cuentan con la capacidad técnica, financiera o de gestión y presentar un programa de manejo con los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, el periodo en el que se pretende administrar el área natural protegida, el origen y destino de los recursos financieros, materiales y humanos a utilizarse, y las gestiones o mecanismos propuestos para obtener el financiamiento del área durante el período de la administración.

Establece el Reglamento que las áreas naturales protegidas deberán tener un director elegido por la SEMARNAT, previa terna presentada por el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, siempre y cuando esta persona tenga: conocimiento de la región en la que se ubica el área natural protegida, experiencia mínima de 2 años en el campo respecto al manejo y a la conservación de recursos naturales, manejo de grupos de trabajo, conocimientos de la legislación ambiental y de actividades económicas productivas que se relacionen con recursos naturales respecto al área natural protegida de que se trate.

En el Capítulo Tercero, comprendido entre los artículos 10 al 16 en donde se detalla la integración del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se menciona que éste contará con un Presidente, designado por el Titular de la SEMARNAT, a sugerencia de del Consejo de referencia, un Secretario Técnico, que será el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, un representante de cada una de las siguientes instituciones: Secretaría de Marina, Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, además se invitará a colaborar, para ser miembros del Consejo, a las instituciones académicas y centros de investigación relacionados con la materia, organizaciones no gubernamentales con experiencia en tareas de protección y conservación de áreas naturales protegidas, organizaciones sociales vinculadas con el manejo de recursos naturales, así como agrupaciones de productores y empresarios. Este Consejo sesionará de manera ordinaria cada 6 meses y en forma extraordinaria cuando medie convocatoria de su Presidente. Así mismo, el Consejo sesionará con la mitad más uno de sus miembros y tomará decisiones por mayoría simple, contando el Presidente con voto de calidad.

Las atribuciones del Consejo serán:

- I. Fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia;
- II. Emitir opinión sobre el otorgamiento de la administración de las áreas naturales protegidas, a que se refiere el Artículo Sexto del presente Reglamento;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones para ser adoptadas por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a la Ley, a éste y a otros ordenamientos jurídicos aplicables;

- IV. Proponer a la Secretaría las temáticas de los posibles candidatos a ocupar el cargo de Director de las Áreas Naturales Protegidas;
- V. Proponer criterios para:
 - a) La formalización, seguimiento y evaluación de la política del Gobierno Federal para la creación, administración, descentralización, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas;
 - b) La integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y
 - c) El establecimiento o modificación de áreas naturales protegidas.
- VI. Promover acciones a nivel nacional, y en su caso, dentro de alguna de las áreas naturales protegidas en particular, para fomentar, en su caso, actividades de protección, restauración, preservación, conservación, investigación científica, educación ambiental y capacitación;
- VII. Elaborar y aprobar su normatividad interna;
- VIII. Apoyar el buen funcionamiento de los Consejos Asesores;
- IX. Fomentar la participación directa de las organizaciones de ciudadanos y personas físicas que habiten dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el objetivo de conservar y preservar dichas áreas y recomendar, para los mismos efectos, la acción coordinada de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- X. Recoger las opiniones del sector privado, universidades y organizaciones no gubernamentales, respecto al manejo y administración de alguna de las áreas naturales protegidas;
- XI. Sugerir acciones para fomentar el financiamiento destinado al manejo de las áreas protegidas y las áreas prioritarias a las que deben aplicarse los recursos;
- XII. Emitir recomendaciones en las materias anteriormente mencionadas y las demás que se señalan en el presente Reglamento;
- XIII. Proponer la vinculación de la Secretaría con otras dependencias cuando lo considere oportuno, y

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

En el Capítulo Cuarto del reglamento en comento (artículos 17 al 30), se establece la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para constituir Consejos asesores con la finalidad de asesorar y apoyar a los directores de las áreas naturales protegidas.

En el Capítulo Quinto del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, comprendido del Artículo 31 al 36 se instituyen los instrumentos de coordinación y concertación entre la Secretaría y los habitantes de las áreas, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad.

El Título Tercero, contemplado en los artículos 37 al 44, distingue la importancia del Sistema y el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, las características que deberán tener las áreas a registrarse, los requisitos y los procedimientos para su inscripción. Este registro estará a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El Título Cuarto del reglamento de referencia, señala los lineamientos para el establecimiento de áreas naturales protegidas, su declaratoria, zonificación, subzonificación, modificación de declaratorias y la restauración de áreas naturales protegidas, según se puede apreciar del artículo 45 al 71 del mismo cuerpo legal citado.

En éste Título se hace hincapié en estudiar y verificar previamente la viabilidad biológica y el uso de suelo para establecer el área natural protegida. Así mismo, señala que para los objetivos previstos en la LGEEPA, con relación al establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas, se llevarán a cabo subdivisiones que delimiten e identifiquen el perímetro de dichas áreas de conformidad con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos.

Estas subdivisiones se constituirán en zonas y subzonas de acuerdo a las siguientes categorías:

- I. Las zonas núcleo, que tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, y que podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:
 - a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo, y
 - b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.
- II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

- a) **De uso tradicional:** Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida;
- b) **De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable;
- c) **De aprovechamiento sustentable de agro ecosistemas:** Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales;
- d) **De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que los conforman;
- e) **De uso público:** Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas;
- f) **De asentamientos humanos:** En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y
- g) **De recuperación:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En este orden de ideas, se podrán establecer una o más zonas y subzonas de acuerdo a la categoría de manejo que se asigne al área natural protegida de que se trate.

En los artículos 72 al 79 del Título Cuarto del multicitado reglamento, se establece las directrices para la formulación y el contenido de los programas de manejo que deberá establecerse para las áreas naturales protegidas, entre otras cuestiones, se puede destacar que se promueve la participación de los sectores público, privado y social, así como el establecimiento de horarios, actividades, faltas administrativas y prohibiciones respecto a la reserva natural de que se trate.

El Título Sexto comprendido entre los artículos 80 y 115 se establecen los aprovechamientos, usos, autorizaciones y prohibiciones dentro de las áreas naturales protegidas.

Los aprovechamientos deberán llevarse a cabo para:

- I. Autoconsumo.
- II. Desarrollo de actividades y proyectos de manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, así como agrícolas, ganaderos, agroforestales, pesqueros, acuícolas o mineros siempre y cuando:
 - a) No se introduzcan especies silvestres exóticas diferentes a las ya existentes o transgénicas;
 - b) Se mantenga la cobertura vegetal, estructura y composición de la masa forestal y la biodiversidad;
 - c) No se afecte significativamente el equilibrio hidrológico del área o ecosistemas de relevancia para el área protegida o que constituyan el hábitat de las especies nativas;
 - d) No se afecten zonas de reproducción o especies en veda o en riesgo;

- e) Tratándose de aprovechamientos forestales, pesqueros y mineros, cuenten con la autorización respectiva y la manifestación de impacto ambiental autorizada, en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- f) En los aprovechamientos pesqueros, el volumen de pesca incidental no sea mayor que el volumen de la especie objeto de aprovechamiento, ni impliquen la captura incidental de especies consideradas en riesgo por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- g) No se realice la extracción de corales y materiales pétreos de los ecosistemas costeros, y
- h) Tratándose de obras y trabajos de exploración y de explotación de recursos mineros dentro de las áreas naturales protegidas que cuenten con la autorización expedida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Los usos permitidos, entre otros, son el turístico estableciendo obligación tanto para concesionarios como para turistas de respetar senderos, ecosistemas y vida silvestre en general, y la investigación científica.

Las prohibiciones establecidas en este Título son:

- I. Cambiar el uso del suelo de superficies que mantengan ecosistemas originales;
- II. Molestar, capturar, remover, extraer, retener o apropiarse de vida silvestre o sus productos;
- III. Remover o extraer material mineral;
- IV. Utilizar métodos de pesca que alteren el lecho marino;
- V. Trasladar especímenes de poblaciones nativas de una comunidad biológica a otra;
- VI. Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de las especies silvestres;

- VII. Alimentar, tocar o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de los ejemplares de la vida silvestre;
- VIII. Introducir plantas, semillas y animales domésticos;
- IX. Introducir ejemplares o poblaciones silvestres exóticas;
- X. Dañar, cortar y marcar árboles;
- XI. Hacer un uso inadecuado o irresponsable del fuego;
- XII. Interrumpir, desviar, rellenar o desecar flujos hidráulicos o cuerpos de agua;
- XIII. Abrir senderos, brechas o caminos;
- XIV. Arrojar, verter o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, tales como insecticidas, fungicidas y pesticidas, entre otros, al suelo o a cuerpos de agua;
- XV. Utilizar lámparas o cualquier fuente de luz para aprovechamiento u observación de ejemplares de la vida silvestre;
- XVI. Usar altavoces, radios o cualquier aparato de sonido, que altere el comportamiento de las poblaciones o ejemplares de las especies silvestres o que impida el disfrute del área protegida por los visitantes, y
- XVII. Hacer uso de explosivos.

Se requiere autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para las siguientes obras y actividades:

- I. Colecta de ejemplares de vida silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica;
- II. La investigación y monitoreo que requiera de manipular ejemplares de especies en riesgo;
- III. El aprovechamiento de la vida silvestre, así como el manejo y control de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales;
- IV. El aprovechamiento de recursos biológicos con fines de utilización en la biotecnología;
- V. Aprovechamiento forestal;

- VI. Aprovechamiento de recursos pesqueros;
- VII. Obras que, en materia de impacto ambiental, requieran de autorización en los términos del Artículo 28 de la Ley;
- VIII. Uso y aprovechamiento de aguas nacionales;
- IX. Uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre;
- X. Prestación de servicios turísticos, como:
 - a) Visitas guiadas incluyendo el aprovechamiento no extractivo de vida silvestre;
 - b) Recreación en vehículos terrestres, acuáticos, subacuáticos y aéreos;
 - c) Pesca deportivo-recreativa;
 - d) Campamentos;
 - e) Servicios de pernocta en instalaciones federales, y
 - f) Otras actividades turístico recreativas de campo que no requieran de vehículos.
- XI. Filmaciones, actividades de fotografía, la captura de imágenes o sonidos por cualquier medio, con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado como apoyo a la persona que opera el equipo principal;
- XII. Actividades comerciales, excepto las que se realicen dentro de la zona de asentamientos humanos, y
- XIII. Obras y trabajos de exploración y explotación mineras.

El Título Séptimo, reconoce los principios de igualdad, participación ciudadana y de petición consagrados por nuestra Carta Magna debido a que permite que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas y privadas promuevan el establecimiento de áreas naturales protegidas y el reconocimiento de áreas productivas ante la SEMARNAT.

El Título Octavo establece las medidas de control y seguridad, así como las sanciones; mismas que se remiten a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Desde luego, la inspección y vigilancia de las áreas naturales protegidas estarán a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Secretaría de Marina inspeccionará y vigilará los Parques Nacionales establecidos en las zonas marítimas.

4. Convenios y Tratados Internacionales.

Los convenios internacionales firmados por nuestro país permiten la articulación transfronteriza y multilateral de los objetivos del desarrollo sustentable, refuerzan la responsabilidad común sobre la conservación de la biodiversidad, regulan el tráfico de especies, y presentan componentes de cooperación, capacitación y financiamiento que los convierten en otro instrumento más para optimizar el manejo de las áreas naturales protegidas.

Los siguientes, son algunos tratados y convenios internacionales de los que México es parte en materia de áreas naturales protegidas y biodiversidad:

1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Esta declaración se hace en una reunión multilateral celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

El objetivo que cita la declaratoria versa en establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial.

La declaratoria consta de veintisiete principios, que sientan compromisos entre los Estados firmantes que promulgan lo siguiente:

- Los seres humanos son el centro de preocupación del desarrollo sostenible, y tienen derecho a una vida saludable, productiva, en armonía con la naturaleza, la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente.
- Los estados tienen derecho de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales, y velar que las actividades que realicen no causen daño al medio ambiente; además sostenible; por lo que los Estados deberán respetar las disposiciones del derecho internacional.
- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras; en dicho desarrollo es imprescindible la participación de las mujeres, y la movilización de la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes para la conservación del desarrollo sostenible.
- En la cristalización del desarrollo sostenible, los Estados deberán integrar al proceso de desarrollo la protección del medio ambiente, deberá buscarse la participación de todos los ciudadanos, deberán de promulgarse leyes eficaces sobre medio ambiente que reflejen el contexto ambiental. Dicha legislación nacional desarrollará la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y de otros daños ambientales, en ello la autoridad nacional deberá procurar fomentar el empleo de instrumentos económicos tomando como base el criterio que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público.

- Como requisito indispensable para llegar al desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida, se debe erradicar la pobreza extrema, reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas; en ello los Estados deben cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento y el desarrollo sostenible de todos los países.
- Otro elemento para el logro del desarrollo sostenible es el relativo a que los Estados aumentarán el conocimiento científico, mediante el intercambio de tecnologías, conocimientos científicos, su adaptación, difusión y transferencia; deberían los Estados cooperar para desalentar o evitar la reubicación y transferencia a otros Estados de cualquiera actividad o sustancia que cause degradación ambiental o sea nociva a la salud humana; así como la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente; adoptar como instrumento nacional la evaluación del impacto ambiental respecto de cualquier actividad que haya de producir un impacto negativo, y cuando se haya sucedido alguna emergencia inmediatamente notificar a los demás Estados de los desastres naturales en otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos en los nacionales de otros Estados.
- En la consecución del desarrollo sostenible habrán de participar todos los ciudadanos interesados, al efecto deberá proporcionarse a toda persona, información sobre medio ambiente; los Estados deberá facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente; los Estados deben reconocer y apoyar la identidad, cultura e intereses para hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

- Asimismo, se establece como principio el deber de protección al medio ambiente y recursos naturales de los pueblos sometidos a operación, denominación y ocupación.
- Por último, se establece también como principio, el que lo Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre medio ambiente por los medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

2. Programa 21 Establecimiento de un Marco Jurídico y reglamentario eficaz.

El Programa 21 está constituido por diversos capítulos, de los cuales el Capítulo 8 "Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones" es el que se toca para efectos de Áreas Naturales Protegidas.

Tiene como objetivo general el promover, de conformidad con las condiciones particulares de cada país, la integración de políticas de medio ambiente y desarrollo mediante la formulación de leyes, reglamentos, instrumentos y mecanismos coercitivos adecuados a nivel nacional, estatal, provincial y local; tomando en cuenta las prioridades y necesidades de cada país. Con base en este objetivo también se buscará difundir las innovaciones jurídicas y reglamentarias en la materia, prestar asistencia jurídica para modernizar y fortalecer su marco legislativo y alentar la formulación de programas que evalúen el cumplimiento de las leyes. Dentro de dicho documento figuran como actividades las siguientes:

- a) Aumento de la efectividad de las leyes y reglamentos.- Los gobiernos deben evaluar periódicamente sus leyes y reglamentos en los planos nacional, estatal, local y municipal para hacerlos más eficaces en la práctica. Los programas que al efecto se diseñen deben incluir la promoción de la conciencia del público, la preparación y distribución de material de orientación y la capacitación especializada en la materia.

- b) Establecimiento de procedimientos judiciales y administrativos.- Los gobiernos con apoyo en organismos internacionales deberán establecer procedimientos judiciales o administrativos para indemnizar y reparar en los casos que otros afecten el medio ambiente, debiendo tener acceso las personas que tengan interés jurídico reconocido.
- c) Suministro de información jurídica y servicios de apoyo.- Las organizaciones intergubernamentales y ONG'S deberán solicitar un programa integrado de servicios de información jurídica en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de los ordenamientos del país receptor, que podrían incluir asistencia en preparación de inventarios y exámenes de los sistemas jurídicos nacionales.
- d) Establecimiento de una red de cooperación para la capacitación en derecho del desarrollo sostenible.- Tanto instituciones universitarias como internacionales, deben buscar establecer programas de postgrado y servicios de capacitación en el empleo de pasantes en países en desarrollo que deseen cursar estudios de derecho del ambiente y el desarrollo.
- e) Elaboración de programas nacionales eficaces para el examen y el cumplimiento de leyes nacionales, estatales, provinciales y locales sobre el medio ambiente y el desarrollo.- Cada país deberá integrar estrategias para cumplir hasta su máxima expresión el cumplimiento de las leyes y reglamentos en la materia con la asistencia de organizaciones internacionales y de otros países. Dichas estrategias deben incluir:
- Leyes, normas y reglamentos que se basen en principios económicos, sociales y ecológicos nacionales para evaluación de riesgos, incorpore sanciones y compensaciones para impedir violaciones futuras.
 - Mecanismos para promover el cumplimiento.
 - La capacidad institucional para compilar datos de cumplimiento, examinar periódicamente el cumplimiento, detectar violaciones, etc.

- Mecanismos para la participación adecuada de personas y grupos en la formulación de leyes y reglamentos.
- f) Vigilar a nivel nacional las actividades jurídicas que complementen los instrumentos internacionales.- Las partes contratantes por medio de sus secretarías deberán mejorar las prácticas y procedimientos de información sobre las medidas jurídicas y reglamentarias adoptadas, pudiendo hacer encuestas y muestreos.

Asimismo, considera medios de ejecución para dichas actividades, en las que se encuentran la financiación y evaluación de costos; trabajos científicos y tecnológicos; desarrollo de recursos humanos; el fortalecimiento de la capacidad jurídica e institucional.

3. Comité Trilateral México-Estados Unidos de América-Canadá para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y Ecosistemas.

Regionalmente han existido diversos programas de cooperación para apoyar y promover el adecuado manejo y conservación de la flora y fauna silvestres y su hábitat. Estos esfuerzos evolucionaron de manera poco coordinada, por lo que en 1996 se firmó en Oaxaca un Memorandum de Entendimiento que da origen a este Comité Trilateral, cuyo propósito es mejorar la coordinación, cooperación y desarrollo de asociaciones entre las entidades encargadas de vida silvestre de los tres países en lo que se refiere a proyectos y programas para la conservación y manejo.

En el Memorandum, México se compromete a desarrollar proyectos de investigación científica, vigilar la aplicación de la ley e instrumentar acciones de protección y uso sustentable de la vida silvestre.

El Comité Trilateral tiene los siguientes instrumentos:

- Comité Conjunto México-Estados Unidos de América para la Conservación de la Vida Silvestre. Este Comité se creó en 1975 y fue revisado en 1984.

Es en el año de 1994 que se crea el Programa de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad México-Estados Unidos de América, con dos iniciativas: TLC y Especies en Riesgo (ES). En esta última quedaron suscritas, a partir de 1995, los proyectos que se derivan del Comité Conjunto.

- Comité Tripartita México-Canadá-Estados Unidos de América.

Dicho instrumento se creó en 1988 y funcionaba a través de fondos de la Oficina de Aves Migratorias y del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos.

En 1990 opera por medio del Consejo de Conservación de Humedales de Norteamérica (NAWCC) cuyo propósito es la conservación de humedales y aves acuáticas con la participación de agencias públicas, privadas e instituciones de investigación superior.

Actualmente, México y Canadá forman parte ex officio del Consejo, no contribuyen financieramente en el fondo, teniendo únicamente voz, sin voto.

4. Convención de Diversidad Biológica (CBD).

A partir de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se desprende esta convención.

Sus objetivos son la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes y la participación, justa y equitativa, en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Esta Convención es el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas. Reconoce por primera vez que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad, que existe una desigual distribución de ésta y que representa una parte importante en el proceso de desarrollo.

Desde su creación se han realizado tres conferencias, en donde se ha tratado:

- Administración de la Convención.
- Instrumentación y análisis del Mecanismo Facilitador del Fondo Mundial para el Ambiente (GEF).
- Conservación y uso sustentable de la agro-biodiversidad análisis del sistema para la conservación de los recursos genéticos de las plantas para la alimentación.
- Consideraciones para promover y facilitar el acceso a la transferencia de desarrollo y tecnología.
- El impacto de los derechos de propiedad intelectual sobre los objetivos de la Convención.

5. Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)

Se crea en 1994 y complementa las disposiciones ambientales establecidas en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) a fin de mejorar la coordinación regional, prevenir los posibles conflictos ambientales y comerciales, así como promover la aplicación efectiva de la legislación.

Bajo esta iniciativa se creó en 1995 el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), con el propósito de financiar proyectos en Canadá, México y Estados Unidos relacionados con:

- Convención del medio ambiente para promover y conservar los ecosistemas, así como la protección y uso sustentable de los recursos naturales, lo que incluye, diversidad genética, especies y hábitat.
- Protección del medio ambiente para reducir riesgos de contaminación y minimizar sus impactos, lo que incluye: tecnología ambiental, reducción de riesgos ambientales y prevención de la contaminación.
- Medio Ambiente, Comercio y Economía para alentar la compatibilidad entre políticas ambientales, de comercio y economía.
- Cooperación para la aplicación de la legislación y derecho ambiental para lograr el cumplimiento de la legislación que incluya la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos ambientales.
- Información y divulgación pública para la comprensión de la población con respecto a los desafíos ambientales que enfrentan los países miembros del TLC.

6. Convención relativa a la Conservación de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR, 1971).

México inscribió en el año de 1995 el área protegida Ría Lagartos, ubicada en el estado de Yucatán y con ello forma parte de esta convención; dicho humedal por la misma inscripción resulta ser el primer humedal de importancia internacional de México. Es en 1993 que inicia su participación activa en la Conferencia de las Partes Contratantes en la ciudad de Kushiro, Japón.

Es objetivo de esta convención establecer los criterios generales para determinar sitios de importancia internacional, elaborar planes de manejo, promover la cooperación entre los países por región, así como para identificar y conseguir fondos para la instrumentación de proyectos.

La participación de México en esta convención le ha producido grandes beneficios financieros, ya que ha financiado proyectos que permiten el cuidado y preservación de los humedales mexicanos.

Es de destacar los esfuerzos que se vienen haciendo para la salvaguarda de los humedales, de entre ellos se encuentran la tramitación para inclusión de La Encrucijada en Chiapas, el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado en Sonora y Baja California. Asimismo, Ría Lagartos se ha excluido del listado de Montreux, ya que en éste se encontraban sitios que han modificado sus condiciones ecológicas por condiciones antropogénicas, ya que México elevó su inconformidad sacándolo de dicho listado.

7. Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas y Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La convención se creó en 1973 y entró en vigor en 1975, su objeto es regular el comercio de especies amenazadas y en peligro de extinción, como estrategia para la conservación y aprovechamiento de las mismas, utilizando como herramienta principal la regulación directa, expidiendo certificados o permisos para la importación, exportación y reexportación de ejemplares, productos y subproductos de vida silvestre.

México suscribió en 1991 el documento de adhesión a esta convención, siendo actualmente la SEMARNAT, a través del INE quien ostenta la representación de autoridad científica y administrativa ante la CITES:

México como país miembro también regula la entrada y salida de productos, subproductos, especies de flora y fauna silvestres nacionales y exóticas. En el cumplimiento de este compromiso, la autoridad científica elabora dictámenes técnicos, y la expedición de certificados está a cargo de la autoridad administrativa.

La convención determina y reglamenta la protección y conservación a través de documentos denominados "apéndices" donde se enlistan las especies de flora y fauna en estatus de riesgo; dichos apéndices han resultado favorables, en especial el inciso I, pues ha permitido la incursión de México en los mercados internacionales y en el control del comercio ilegal de especies.

La tramitación de un certificado CITES tiene varios escollos, así como la operación relacionada con la coordinación nacional e internacional en puertos, aeropuertos y fronteras que permitan simplificar los procedimientos de autorización de certificados, importación y exportación de especies.

Por otra parte, la capacidad de gestión e inversión para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la Convención, se ha iniciado un fuerte proceso de trabajo a partir de su adhesión, ya sea a través del Seminario Ejecutivo de CITES, cursos de capacitación CITES, financiados por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos de América; registro de unidades de manejo y aprovechamiento sustentable; aprobación de financiamiento para proyectos relacionados con especies mexicanas como el cocodrilo de pantano, la tortuga de cuatro ciénegas y guacamaya verde, que están enlistadas en los apéndices de la Convención.

8. Plan de Manejo de Aves Acuáticas de Norteamérica (NAWMP)

Este plan es una estrategia trinacional orientada al monitoreo y conservación de las poblaciones y hábitats de las aves acuáticas migratorias de Norteamérica en particular de patos, cercetas, gansos y grullas de importancia cinegética.

Dicho plan parte de los acuerdos de cooperación México-Estados Unidos de 1936 y Canadá-Estados Unidos 1916; el Plan propiamente dicho se inició en 1986 entre Canadá y Estados Unidos que buscaban la participación de los gobiernos federal y estatales (joint ventures)

En 1994, México firmó su adhesión al Plan, sin embargo su completa integración no ha sido posible dado que las estructuras jurídicas y financieras no se acoplan a las de nuestro país.

9. Convención México - Estados Unidos de América para la Protección de Aves Migratorias y Mamíferos de Interés Cinegético.

Este es el primer acuerdo suscrito por México en lo referente a vida silvestre, firmado en 1936, y tiene como propósito fundamental implementar medidas conjuntas que permitan la protección y aprovechamiento racional de las aves migratorias durante el desarrollo de actividades cinegéticas y la obtención de alimento, productos y subproductos para el comercio y la industria.

A través de dicho instrumento las partes se comprometen a establecer zonas de refugio y regulaciones para el aprovechamiento de especies en épocas determinadas; a prohibir la cacería de aves migratorias insectívoras, la cacería con vehículos aéreos y la transportación fuera del territorio mexicano - estadounidense de aves migratorias vivas o muertas y sus productos y subproductos, sin la debida autorización de cada país.

10. Acuerdos de la Paz.

A través de estos se pretende la administración de los fondos destinados al componente de conservación del Programa Ambiental Frontera Norte.

11. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Se pretende lograr un control de la eutroficación de aguas; protección de fuentes de agua y mantos freáticos; y llevar un programa de agricultura sustentable.

Las estrategias antes listadas complementan la Estrategia de Sevilla, ratificada por la UNESCO en 1995.

Como hemos detallado, las convenciones internacionales firmadas permiten la articulación fronteriza y multilateral de los objetivos del desarrollo sustentable, refuerzan la responsabilidad común sobre la conservación de la biodiversidad, regulan el tráfico de especies y presentan componentes de cooperación, capacitación y financiamiento.

En materia de financiamiento internacional estos recursos constituyen un importante flujo de recursos económicos para atender al territorio, rico en recursos biológicos y dadas las características de nuestra economía en años recientes. Los fondos provenientes de mecanismos multilaterales o bilaterales, son donaciones únicas o transitorias,⁴⁷ ya que no son corrientes financieras de largo plazo.

El Global Environment Facility (GEF) manejado por el Banco Mundial lleva varios años apoyando tareas de conservación de las áreas naturales protegidas mexicanas.

Existen otras oportunidades financieras vinculadas a fundaciones internacionales que trabajan muy cercanamente con organismos no gubernamentales.

Por último, es necesario resaltar los esfuerzos que México está llevando a cabo en materia de áreas naturales protegidas, para lo cual se coordina y coopera con diversos países y organismos internacionales, sobresaliendo el acto llevado a cabo el día 5 de junio de 1997 (Día Mundial del Medio Ambiente), en el Parque Nacional de Tulúm en el Estado de Quintana Roo, donde los mandatarios de México, Honduras, Guatemala y Belice, firmaron la declaratoria de Tulúm, con el propósito de unir esfuerzos, capacidades y recursos, para proteger integralmente el Sistema Arrecifal Mesoamericano, el cual está considerado el Segundo Sistema más grande del mundo después del Australiano.

⁴⁷ Programa de Áreas Naturales Protegidas de México. Op.cit. Pág. 114.

CAPITULO IV

Perspectiva jurídica, política y administrativa de las áreas naturales protegidas de competencia federal

1. Mecanismos de colaboración, coordinación, concertación e inducción para apoyar la administración y manejo de las áreas naturales protegidas federales.

En este apartado es necesario considerar un elemento esencial para toda la Administración Pública Federal, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, previsto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

El sistema se constituye por un conjunto de relaciones e interacciones entre las diversas dependencias y órdenes de gobierno, y a su vez éstas con la participación de agrupaciones e individuos de la sociedad civil.

Estas relaciones se dan en cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: a) de obligatoriedad, b) de coordinación, c) de inducción y d) de concertación.

La vertiente de obligatoriedad se refiere principalmente a las obras y actividades que el Poder Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades necesariamente debe llevar a cabo; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprendan la Federación y los gobiernos locales; la de inducción a las medidas que el gobierno establece para motivar a la sociedad hacia conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores social y privado, todo esto, con el propósito de alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas derivados del mismo, es decir, lograr en el corto, mediano y largo plazos, en la medida de lo posible el modelo de país (Estado - Nación) que los mexicanos nos hemos propuesto.

A manera de ejemplo citaremos que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 dentro de su apartado de Desarrollo Social y Humano, en específico en el objetivo rector denominado Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, en él, se proponen las siguientes estrategias:

1. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
2. Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.
3. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

4. Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.
5. Establecer consensos a fin de elaborar programas ambientales sustentables en las dependencias y entidades federales, con visión de largo plazo, para consolidar una política ambiental integral, para ello, se pretende considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de todos los sectores de la sociedad.
6. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural.
7. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.
8. Impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto del ámbito urbano como rural, contar con elementos que les hagan posible elevar sus condiciones actuales de vida sin atentar por ello contra los recursos de su entorno.

Establece la necesidad respecto a la intervención y el apoyo económico del sector privado, independientemente de la inversión federal para instrumentar programas integrales que abarquen estados, municipios, regiones y localidades, para asegurar que un mayor número de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales cuenten con mayor información y sensibilidad ambiental para propiciar el cambio de valores y actitudes respecto a su medio natural.

En este orden de ideas, y de conformidad con el mandamiento de la Ley de Planeación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de sus unidades administrativas, debe conducir sus acciones o actividades de manera tal que se puedan alcanzar los fines previstos en el Plan en materia de áreas naturales protegidas, lo cual debe lograr apoyándose en el ámbito de cada una de las vertientes anteriormente enumeradas.

En el marco de la vertiente de obligatoriedad, la Secretaría esta llevando a cabo diversas actividades tales como el estudio y establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas, la elaboración y expedición de programas de manejo, el otorgamiento de licencias, permisos y concesiones para la realización de actividades sustentables que permitan un adecuado desarrollo de las diferentes regiones en las que se encuentran las áreas naturales, y el aprovechamiento racional de los recursos naturales propiciando o favoreciendo en todo momento un crecimiento económico sano y sostenido en beneficio de los habitantes asentados en las mismas o en sus zonas de influencia, asimismo, ha diseñado y está ejecutando programas específicos tendientes a impulsar actividades ecoturísticas, como por ejemplo las que año con año se realizan en la región de la Mariposa Monarca o en la Reserva de la Biosfera El Vizcalno con la llegada de la Ballena Gris, por último se puede mencionar que está llevado a cabo intensas actividades relacionadas con el manejo y reproducción de algunas especies de flora y fauna silvestres, tales como el impulso del establecimiento de unidades de manejo en las que en una forma controlada se reproducen y comercializan diversas variedades de flora como por ejemplo orquídeas y cactáceas, o el establecimiento de criaderos de fauna silvestre como por ejemplo los relacionados con especies como el Venado Cola Blanca.

Es en la vertiente de coordinación del referido sistema, en el que se inscribe uno de los mecanismos o instrumentos más eficaces con que cuenta la tarea de protección y conservación de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas.

La Ley de Planeación en su Artículo 33 establece: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizar por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

La Ley de Planeación en forma genérica provee a las autoridades competentes de un instrumento jurídico administrativo de ilimitados alcances para el logro de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar en un determinado período, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas sectoriales, especiales, regionales o institucionales que del mismo derivan, dentro de los cuales se encuentran como ya lo mencionamos los relacionados con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, en particular y el establecimiento, manejo y desarrollo de áreas naturales protegidas.

Es conveniente destacar que desde hace varias décadas y como una práctica administrativa común, en el marco de la vertiente de coordinación, anualmente el Ejecutivo Federal directamente conviene con los ejecutivos estatales, la ejecución de obras y acciones, así como la aplicación de recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para lograr los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales deben ser congruentes con los establecidos en la planeación estatal, asegurando su permanencia. Dichos instrumentos fueron denominados inicialmente Convenio Único de Coordinación (CUC), posteriormente fueron llamados Convenio Único de Desarrollo (CUD) y en la actualidad queremos suponer atendiendo a la realidad administrativa del país, pero sin que exista fundamento legal alguno son identificados bajo el nombre de Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El Convenio de Desarrollo Social, tiene por objeto establecer los elementos estratégicos, administrativos, de planeación y programación, dispuestos por los Ejecutivos Federal y Estatales; coordinar la ejecución, control, seguimiento y evaluación de políticas sociales y de desarrollo regional con la participación procedente tanto de los municipios como de la sociedad y, vincular los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales llevados a cabo por dependencias de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que estas acciones sean congruentes con la planeación nacional del desarrollo.

En este orden de ideas el citado convenio establece como estrategia para el logro de los objetivos trazados el impulso de un proceso de desarrollo que sea incluyente, eficiente, participativo y sustentable con el fin de hacer de la equidad y el desarrollo de las capacidades del individuo su eje y objetivo fundamental, además de promover e impulsar una política social, en la que participen todos los sectores e instituciones del país; tendiente a dar continuidad y visión de largo plazo a los esfuerzos para elevar sus condiciones de bienestar y alcanzar un desarrollo social pleno.

Asimismo, es conveniente señalar que el Convenio de Desarrollo Social señala que éste, será la vía de coordinación de las administraciones públicas federal y estatal para la planeación y ejecución de programas, acciones, obras y servicios, así como para el ejercicio de recursos que se lleven a cabo coordinadamente en las Entidades Federativas. Del mismo modo, se indica que dicho Convenio operará a través de la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación, convenios de reasignación y anexos de ejecución, en dichos documentos se otorgará, si es preciso, la intervención correspondiente a los municipios. Cuando se pretenda la ejecución de acciones por los gobiernos federal y estatal con la participación de grupos sociales o particulares, se suscribirán convenios de concertación.

Lo anteriormente expuesto quiere decir que las obras y acciones que coordinadamente con los gobiernos estatales y municipales decidan llevar a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, forzosamente deberán formalizarse a través de la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación, anexos de ejecución, convenios de reasignación y/o convenios de concertación en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

A mayor abundamiento, y en otro orden de ideas podría decirse que tal situación tiene fuerza de ley para las partes por así haberlo acordado ellas mismas, lo que jurídicamente debe interpretarse como la *res inter alios acta* (la cosa obliga a las partes), este principio jurídico consiste en que el contrato sólo aprovecha o perjudica directamente a las partes y sólo también para ellas crea derechos u obligaciones.

La ley específica en la materia, en este caso la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala en su capítulo segundo denominado Distribución de Competencias y Coordinación, en específico en su Artículo Cuarto que, "La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en esta ley y en otros ordenamientos legales".

En materia de áreas naturales protegidas, la LGEEPA marca la siguiente división de competencias; es facultad de la Federación (Artículo 5º fracciones VIII y IX) el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; y la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

Corresponde al Estado, (Artículo 7º fracción V) el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales.

Atendiendo esta división de competencias y a los propósitos que marquen los programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la vertiente de coordinación se buscará la participación de los gobiernos estatal y municipales, a través de la asunción de compromisos conjuntos y coordinados que apoyen el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas a cargo de la federación.

Con la coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno no sólo se busca la participación estatal o municipal en el logro de una meta específica planteada en las estrategias nacionales de desarrollo, sino también evitar el desfasamiento de acciones o bien la realización de actividades o esfuerzos antagónicos, en otro sentido, se busca la concordancia y permanencia de los proyectos emprendidos.

En este orden de ideas el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 estipula que: ". El nuevo federalismo ambiental consiste en buscar, a través de una relación y diálogo respetuoso entre las autoridades federales, las estatales y municipales, una acción conjunta y coordinada para que la gestión ambiental sea eficaz y eficiente".⁴⁸

⁴⁸ Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.

Por su parte, el Artículo 11 de la referida LGEEPA establece que la federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los estados o el Distrito Federal asuman entre otras las siguientes funciones; el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, así como la realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en el propio ordenamiento legal, lo anterior en concordancia o correspondencia con lo que estipula la fracción VII del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el Artículo 12 de la LGEEPA establece los requisitos mínimos a los que deberá sujetarse la elaboración, formalización y cumplimiento de los referidos instrumentos jurídicos de coordinación.

En la actualidad mediante la suscripción de acuerdos de coordinación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependencia encargada de la administración, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación, ha transferido la administración de diversas áreas naturales protegidas, para que sean operadas "descentralizadamente" por los gobiernos estatales, entre otras, la Reserva de la Biosfera de Calakmul, al Gobierno del Estado de Campeche; el Parque Nacional Nevado de Colima en la parte correspondiente a su circunscripción territorial, la Zona de Protección Forestal y Fáunica la Primavera y la Zona de Protección Forestal y Fáunica Sierra de Quila, al Gobierno del Estado de Jalisco; el Parque Nacional La Malinche, a los gobiernos de los Estados de Tlaxcala y Puebla; el Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir, al Gobierno del Estado de Baja California; el Parque Nacional Dzilbilchaltún, al Gobierno del Estado de Yucatán; el Parque Nacional Nevado de Colima en la parte correspondiente a su circunscripción territorial, al Gobierno del Estado de Colima; el Parque Nacional El Sabinal al gobierno del Estado de Nuevo León; el Parque Nacional El Cimatario, al Gobierno del Estado de Querétaro, y 8 parques nacionales, al Gobierno del Estado de México, entre otros.

Debe enfatizarse que el manejo descentralizado o coadministrado de las áreas naturales protegidas que se formaliza mediante la suscripción de acuerdos de coordinación es una figura que debe tomarse entre comillas, toda vez que con la suscripción de dichos acuerdos, las autoridades locales sólo asumen funciones operativas, tales como la ejecución de las acciones previstas en los programas de manejo o como las relacionadas con la vigilancia, y no así por ejemplo, aquellas referentes a la expedición de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones, relativas a la realización de actividades y aprovechamientos dentro de las mismas áreas, las cuales son actos de autoridad y quedan a cargo de la propia federación para su ejercicio centralizado.

Al respecto el Lic. José Juan González Márquez en su obra denominada *Legislación Ambiental Tematizada y Comentada*, en particular en el Tomo 1 intitulado *La Distribución de Competencias en Materia Ambiental*, señala que existe la posibilidad de que la federación suscriba acuerdos o convenios de coordinación con los estados y el Distrito Federal a fin de descentralizar funciones básicamente de carácter administrativo y que le son conferidas a la propia federación, de conformidad con la distribución de competencias establecida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Enfatizando que la misma Constitución Política establece esta posibilidad respecto de transferir funciones administrativas de la federación hacia otros niveles de gobierno, pero destaca el Lic. González la importancia de señalar que a través de este tipo de figuras jurídicas no es posible el traspaso de funciones que implican el ejercicio de actos de autoridad en contra de particulares, dado que como establece el propio Artículo 16 de la Constitución, el acto de autoridad debe tener un fundamento en la ley y no en un convenio.⁴⁹

⁴⁹ González Márquez José Juan. *Legislación Ambiental Tematizada y Comentada Número 1 La Distribución de Competencias en Materia Ambiental*. González & Asociados, Consultoría Especializada en Derecho Ambiental. Primera edición. México, 1997. Pág. 39.

Sobre este punto es importante manifestar que coincidimos con la opinión vertida por el Lic. González Márquez, sin embargo, y a manera de precisión debemos aclarar que para que se cumpla el supuesto previsto en la fracción VII del Artículo 116 Constitucional el cual específicamente establece que: (la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario), es imprescindible que concurren dos circunstancias, la primera en el sentido de que la posibilidad de transferir el ejercicio de alguna función, la realización y operación de obras y la prestación de servicios esté prevista en ley, y la segunda, en el sentido de que se debe acreditar fehacientemente que dicha transferencia de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios se efectúan porque así lo hace necesario el desarrollo económico y social.

Sobre el particular podemos señalar que en materia de áreas naturales protegidas federales como ya lo dijimos, la posibilidad de transferir a los gobiernos de los estados y al Distrito Federal el manejo y vigilancia de las mismas, está prevista entre otras funciones, por el Artículo 11 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, restando únicamente para que tal circunstancia se cristalice, acreditar que el desarrollo económico y social lo hace necesario, lo cual en las condiciones en que se encuentran actualmente la mayor parte de las áreas naturales protegidas, no es difícil de comprobar, dado que la federación no cuenta con recursos suficientes para su adecuada operación, siendo imperiosa la necesidad de que los gobiernos locales coadyuven en beneficio de sus gobernados, a la solución de la problemática existente, y al impulso del desarrollo sustentable de las distintas regiones del país.

Continuando con el análisis de lo dispuesto en el Artículo 116 fracción VII de la Constitución General de la República, es conveniente aclarar que de la redacción de dicho artículo se desprende no únicamente la posibilidad como lo hace ver el Lic. González Márquez de que la federación transmita a otros niveles de gobierno sus funciones administrativas, sino el hecho de que ésta también asuma las previstas en los diversos ordenamientos jurídicos para los estados. Asimismo, hay que resaltar que el citado artículo hace referencia a las funciones de la federación y de los estados, funciones que se traducen en labores administrativas que deben llevar a cabo para cumplir con su mandato, es decir, que el artículo no se refiere a las atribuciones o facultades con las que cuentan, las cuales como ya señaló el Lic. González, se traducen en actos de autoridad, mismos que deben de estar fundados y motivados, no existiendo posibilidad alguna para que el fundamento legal lo otorgue un simple acuerdo de voluntades.

Por lo que se refiere a la vertiente de inducción prevista en la Ley de Planeación, como medio para alcanzar los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él mismo derivan, es importante señalar que la reforma de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en particular en lo que se refiere al rubro de áreas naturales protegidas, concordantemente introdujo conceptos importantes para fomentar y promover su establecimiento, impulsar su desarrollo a través de alternativas de financiamiento externo, o apoyar la realización de acciones de conservación estimuladas mediante deducciones fiscales, tales conceptos los podemos apreciar claramente en el Artículo 64 BIS de la propia ley que a la letra dice:

"Artículo 64 BIS.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- I. Promoverán las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas;
- II. Establecerán o en su caso promoverán la utilización de mecanismos para captar recursos y financiar o apoyar el manejo de las áreas naturales protegidas;
- III. Establecerán los incentivos económicos y los estímulos fiscales para las personas, y las organizaciones sociales, públicas o privadas, que participen en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, así como para quienes aporten recursos para tales fines o destinen sus predios a acciones de preservación en términos del Artículo 59, y
- IV. Promoverán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en las participaciones federales a estados o municipios se considere como criterio, la superficie total que cada uno de éstos destine a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, en términos del Artículo 46 de esta ley.⁵⁰

En virtud de estas reformas la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su órgano administrativo desconcentrado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, ha iniciado una fuerte campaña de promoción sobre todo entre el sector privado, a efecto de captar recursos financieros que apoyen la administración de las áreas naturales protegidas, y en particular la protección de los recursos naturales, esto a través de la recepción de donativos que a su vez son considerados como deducibles de impuestos, conforme a la legislación aplicable en la materia.

⁵⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 19ª Edición. México, 2000.

En este mismo orden de ideas, es necesario destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el día 30 de diciembre de 1996 mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de la miscelánea fiscal en particular en las reformas que se dieron a la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la fracción XVIII de su Artículo 70 estableció que las sociedades o asociaciones civiles que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de preservación de flora y fauna silvestre y acuática dentro de las áreas geográficas definidas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general (áreas naturales protegidas), así como aquellas actividades de investigación de flora y fauna silvestre y acuática que lleven a cabo físicamente las citadas sociedades o asociaciones, dentro de las áreas señaladas siempre que se cumpla con las reglas de carácter general que al efecto establezca la citada dependencia, podrán ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos. Esta actitud a nuestro juicio constituye una acción clara de inducción a favor de la protección de los recursos naturales.

Entre otros múltiples ejemplos, podemos señalar por su importancia el referente a la donación de 400 mil dólares que la empresa Ford Motor Company de México, S.A. de C.V. aportó en el mes de febrero de 1997 para apoyar en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, ubicada en el Estado de Baja California Sur, un proyecto piloto para salvar de la extinción a la especie conocida como Berrendo Peninsular, de la cual según datos del propio Instituto Nacional de Ecología en la actualidad sólo se cuenta con no más de 150 individuos.

Asimismo, se puede señalar el hecho de que la empresa paraestatal PEMEX Exploración y Producción, en el mes de junio de ese mismo año, aportó la cantidad de 4 millones de pesos para apoyar la administración y desarrollo del área natural protegida denominada Laguna de Términos, ubicada en el Estado de Campeche.

Sobre este último caso, cabe resaltar que los recursos son manejados a través de un fideicomiso de carácter privado denominado Fondo para Biodiversidad constituido en Nacional Financiera y que su correcta aplicación es técnicamente evaluada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), lo cual asegura su manejo transparente y su aplicación bajo los más estrictos criterios de eficacia, eficiencia y honradez.

Otro ejemplo significativo, es el esfuerzo que por su parte está realizando el Grupo Aceros del Norte, el cual patrocina diversos proyectos productivos y de conservación de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas denominadas, área de protección de flora y fauna Maderas del Carmen; área de protección de flora y fauna Cuatro Clénegas; zona protectora forestal Los Tuxtles; reserva de la biosfera Banco Chinchorro, y reserva de la biosfera Sian ka'an.

Por lo que respecta a la cuarta y última vertiente, la llamada vertiente de concertación, podemos mencionar que en materia de ecología la planeación nacional de desarrollo a través del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 enfatiza que la política ambiental implica cambiar el enfoque estratégico de la gestión ambiental, el impulso de un nuevo federalismo, inducir el buen comportamiento de los usuarios del medio ambiente con una normatividad clara, eficiente y de vanguardia, así como la formulación de incentivos para promover un desempeño ambiental eficiente.

La nueva gestión requiere la aplicación efectiva de instrumentos de gestión y la reestructuración del sector ambiental federal.

En la nueva política ambiental se promoverá que los usuarios de los recursos naturales y los servicios ambientales reconozcan su valor económico y social, para que la sociedad, los use en forma racional; para ello se pretende incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en todos los órdenes de gobierno y sectores económicos de la sociedad, así como asegurar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales en materia ambiental, involucrando a la sociedad en su comprensión y observancia, es decir, se busca la participación activa de los ciudadanos o sectores organizados de la población.

Dentro de esta vertiente la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas ha llevado a cabo la suscripción de múltiples convenios de concertación como los señalados anteriormente y otros en los que está sumando esfuerzos de todos los sectores de la sociedad, los más significativos son los convenios que se suscriben con el propósito de integrar los llamados consejos asesores, los cuales constituyen un órgano colegiado de opinión y consulta en los que participan tanto instituciones gubernamentales y académicas, como organizaciones no gubernamentales y grupos organizados de los sectores social y privado, teniendo como propósito primordial analizar y presentar propuestas de solución a la problemática que se presente en cada una de las áreas naturales protegidas, dicha problemática puede estar relacionada con cuestiones de tenencia de la tierra, de elaboración y ejecución de programas de manejo, y proyectos específicos tendientes a la realización de actividades de preservación, conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que conforman las citadas áreas.

Es fundamental señalar que en la actualidad, para llevar a cabo proyectos con un alto grado de eficacia y legitimidad, se requiere de una representatividad altamente plural, así como un esfuerzo de descentralización y corresponsabilidad social.

A esto no escapan las actividades de conservación de las formas más valiosas del capital ecológico de México, que se encuentran en las áreas naturales protegidas, mediante la suscripción de convenios de concertación se puede además facilitar la captación de recursos económicos para complementar el financiamiento de las áreas naturales protegidas, proveniente de recursos fiscales que destina el Gobierno Federal.

No obstante lo anterior, es necesario destacar que existen otro tipo de instrumentos que permiten promover y apoyar el adecuado manejo de las áreas naturales protegidas, dentro de éstos podemos mencionar los denominados convenios de colaboración que suscribe la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de sumar esfuerzos intersectoriales a objetivos comunes.

Estos convenios también tiene sustento en el Artículo 31 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, mismo que faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para suscribir convenios de concertación o acuerdos de coordinación con los habitantes de las áreas, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad.

Por último, no podemos dejar de lado que México también forma parte de una importante red internacional de esfuerzos encaminados a la conservación de los elementos naturales del planeta, para lo cual ha adquirido diversos compromisos con la comunidad internacional relacionados con la protección de los ecosistemas y la biodiversidad, como ya lo dijimos en capítulos anteriores.

Estos esfuerzos y compromisos los asume y desarrolla mediante su adhesión a diversas convenciones internacionales, o mediante la suscripción de tratados, convenios o acuerdos de todo tipo que incluyen una gran variedad de países y regiones geográficas, y comprenden numerosos temas y actividades, los cuales de conformidad con los usos y costumbre internacionales y en términos de lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución Política pueden ser jurídicamente vinculantes o no.

Lo antes expuesto quiere decir que existen algunos convenios y tratados internacionales que junto con la Carta Magna y las leyes emitidas por el Congreso de la Unión forman la ley suprema de toda la Unión, siendo sus disposiciones de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes de la República, y otros que sólo implican un acuerdo de voluntades en los que se generan derechos y obligaciones de México como país (persona moral) respecto de otras personas sujetos del derecho internacional público, como por ejemplo otros países o algunos organismos de carácter internacional tales como la ONU, OCDE etc.

2. Establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

Para el establecimiento de un área natural protegida de competencia de la federación se requiere en primer lugar, elaborar los estudios técnicos que justifiquen en términos de ley la necesidad de sujetar una determinada circunscripción territorial a un régimen especial de protección. Los estudios deberán ser elaborados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con la participación y concurrencia de los habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas y demás organizaciones sociales, públicas y privadas asentadas dentro de dicha área o interesadas en ella.

Lo anterior, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, según dispone el Artículo 45 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

La administración de las Áreas Naturales Protegidas, según el Título Segundo del reglamento citado en el párrafo que antecede, corre a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, misma que podrá coordinarse con la Secretaría de Marina para el caso de Parques Nacionales ubicados en zonas marinas; sin embargo la SEMARNAT está facultada para otorgar a los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y municipios, así como ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales y empresariales, universidades, centros de educación e investigación y demás personas físicas o morales interesadas, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo.

Para la administración de áreas naturales protegidas deberá tomarse en cuenta:

- I. Lineamientos, mecanismos institucionales, programas, políticas y acciones destinadas a:
 - a) La conservación, preservación, protección y restauración de los ecosistemas;
 - b) El uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
 - c) La inspección y vigilancia;
- II. Medidas relacionadas con el financiamiento para su operación;
- III. Instrumentos para promover la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como la concertación de acciones con los sectores público, social y privado, y
- IV. Acciones tendientes a impulsar la capacitación y formación del personal técnico de apoyo.

Las personas físicas interesadas en administrar un área natural protegida deberán demostrar ante la Secretaría que cuentan con capacidad técnica, financiera o de gestión y, presentar un programa de trabajo acorde con lo previsto en el programa de manejo, que contenga la siguiente información:

- I. Objetivos y metas que se pretenden alcanzar;
- II. Período durante el cual se pretende administrar el área natural protegida;
- III. Origen y destino de los recursos financieros, materiales y humanos que se pretenden utilizar, y
- IV. Gestiones o mecanismos propuestos para obtener el financiamiento del área natural protegida durante el período pretendido de administración.

Cada área natural protegida será administrada y manejada por un director nombrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, desde luego, este director deberá reunir los requisitos establecidos en el Artículo 8° del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

A efecto de manejar y administrar las áreas naturales protegidas la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se auxiliará del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con fundamento en el artículo 56 bis de la LGEEPA.

En esta tesitura, la SEMARNAT podrá constituir Consejos Asesores con la finalidad de asesorar y apoyar a los directores de las Áreas Naturales Protegidas, es decir, los Consejos Asesores tendrán las siguientes funciones:

1. Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área;
2. Participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación;

3. Proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del área natural protegida;
4. Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del área natural protegida;
5. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el área natural protegida, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo;
6. Coadyuvar con el director del área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales;
7. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área;
8. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros, y
9. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del área natural protegida.

Según preceptúa el Capítulo Primero del Título Octavo del mencionado Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas y el Título Sexto de la LGEEPA, la Secretaría de Medio y Recursos Naturales, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realizará dentro de las áreas naturales protegidas los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas tanto en la Ley como en el Reglamento, así como las que de los mismos se deriven.

Es obligación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente integrar un informe semestral que deberá contener el estado que guardan las denuncias y procedimientos instaurados por esa autoridad, así como las resoluciones que al efecto se emitan y las recomendaciones que se determinen, para la protección de los recursos naturales existentes en las áreas naturales protegidas, mismo que deberá hacerse del conocimiento de la unidad administrativa de la SEMARNAT, responsable de la administración y manejo de dichas áreas, es decir, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

La vigilancia de los parques nacionales establecidos en las zonas marinas nacionales, se llevará a cabo por personal autorizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con la Secretaría de Marina, atendiendo a sus respectivas competencias.

Las medidas correctivas o de urgente aplicación tendrán por objeto evitar el continuo deterioro de los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas, a los ecosistemas de las áreas naturales protegidas o a la vida silvestre; restablecer la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos y condiciones de los recursos naturales que hubieren resultado afectados por las actividades o acciones llevadas a cabo en las áreas naturales protegidas; así como generar un efecto positivo alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente, los ecosistemas y sus elementos que se hubieren identificado en los procedimientos de inspección.

En el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se coordinará con las demás autoridades federales, estatales y municipales para la atención de contingencias y emergencias ambientales que se presenten en las áreas naturales protegidas.

Se establece también que las direcciones de las áreas naturales protegidas podrán coadyuvar en las acciones de inspección y vigilancia, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para ello, se promoverá su capacitación y profesionalización.

Es preciso tomar en cuenta que se establece la promoción, no así el requisito para poder coadyuvar.

Finalmente, el reglamento en comento establece que se fomentará la vigilancia social participativa con los grupos sociales voluntarios asentados dentro de las áreas naturales protegidas.

3. Procedimiento jurídico – administrativo para el establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

Ahora bien, a efecto de establecer y declarar un área natural protegida, el Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, instituye en su Capítulo Segundo del Título Cuarto el procedimiento para el establecimiento de las citadas áreas naturales protegidas.

Este primer paso asegura de alguna manera que las iniciativas de conservación que pretenda llevar a cabo el Ejecutivo Federal, se desarrollen desde su inicio en forma consensuada con los diversos actores involucrados, ya sea porque resulten afectados en sus derechos, o porque simplemente estén interesados en las actividades conservacionistas, entre otras. Asimismo, es claro que mediante este tipo de procedimientos se pretende legitimar los actos administrativos, tales como el establecimiento de un área natural protegida, los cuales al llevarse a cabo solamente como un acto impositivo de la autoridad, las más de las veces, se ha podido comprobar desembocan en malestares sociales y políticos, que descalifican la actuación de los gobernantes, aún y cuando estos actos estén legalmente fundados y motivados.

Sobre el particular, es necesario mencionar que el Artículo 58 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su correlativo 47 del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas establecen que una vez que se cuente con los estudios respectivos la Secretaría los deberá poner a disposición del público por un plazo no menor a 30 días naturales en sus oficinas o en las de las delegaciones ubicadas en las entidades federativas donde se localice el sitio que se pretende establecer como área natural protegida.

Asimismo, una segunda parte del citado Artículo 58 de la LEGEPA, establece como obligación de la Secretaría solicitar opinión de: I. Los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate; II. Las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones; III. Las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y IV. Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas.

Al respecto, creemos que no existe tanto problema para solicitar su opinión, pues se trata de sujetos ampliamente identificables y ubicados en un determinado contexto, sin embargo, por lo que se refiere a los sujetos señalados en los numerales tres y cuatro, pensamos que sí podrían representar un problema, pues el enunciado es tan genérico que podría tratarse de cualquier persona o de todas y cada una de las instituciones académicas y centros de investigación existentes en el país, pues como lo hemos venido aclarando a lo largo del presente trabajo, hoy día todos estamos interesados en las cuestiones ambientales y de restauración y preservación del equilibrio ecológico. Desde luego, los 30 días se cuentan a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de un aviso que indica que se concluyeron los trabajos y estudios justificativos para el establecimiento de una determinada área natural protegida, los cuales quedan a disposición del público en general para su opinión.

Una vez agotado el procedimiento previsto en el Artículo 58 de la LGEEPA y su reglamento, con fundamento en los artículos 47 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, 32 Bis fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en concordancia con lo que establece el Artículo 5° fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el titular de esta dependencia propondrá al Presidente de la República, el establecimiento del área natural protegida de que se trate.

Una vez recibida la propuesta para que una determinada circunscripción territorial quede protegida en términos de ley, el Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto por los artículos 57 y 60 de la LGEEPA, 48 al 61 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, deberá emitir la declaratoria correspondiente (decreto), la cual se funda además en el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo Federal por el Artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República.

Atendiendo lo dispuesto por el Capítulo Segundo del Título Cuarto del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, relacionado con el Artículo 60 de la LEGEPA, las declaratorias deberán contener:

1. La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;
2. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;
3. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

4. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;
5. Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y
6. Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables;

Por otra parte, es necesario mencionar que para su observancia y cumplimiento, las declaratorias a través de las cuales se establezcan áreas naturales protegidas de competencia de la federación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 61 de la ley, es requisito previo que se notifique en forma personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados cuando se conozcan sus domicilios; en caso de no conocerse a los propietarios o poseedores de los predios afectados y sus domicilios, la autoridad competente procederá a realizar una segunda publicación de la declaratoria correspondiente, la cual, según prescribe el artículo en comento, surtirá efectos de notificación personal.

Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria por la que se establece como área natural protegida una determinada porción del territorio nacional, la autoridad competente, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, procederá a realizar su inscripción en el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como los demás registros públicos de la propiedad que correspondan, lo anterior de conformidad con lo prescrito en los artículos 61 y 75 de la LGEEPA, así como 38 y 39 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

Así mismo, el citado Artículo 60 de la LGEEPA, estipula que las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las que se establecen según las materias respectivas, en la LGEEPA, en la Ley Forestal, en la Ley de Aguas Nacionales, en la Ley de Pesca, en la Ley General de Vida Silvestre y en las demás que resulten aplicables. Esto último, precisamente se refiere a las modalidades que se pueden imponer a la propiedad, de conformidad con lo previsto en el Artículo 27 párrafo tercero de la Constitución General de la República.

El establecimiento de las áreas naturales protegidas genera diversos efectos jurídicos:

El primero se refiere a las modalidades a la propiedad que de conformidad con la LGEEPA establezcan los decretos respectivos, mismas a las que quedarán sujetos los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques (Artículo 44 de la LGEEPA).

El segundo efecto jurídico que genera el establecimiento de áreas naturales protegidas, se refiere a la obligación que impone el Ejecutivo Federal a sus dependencias competentes, para llevar a cabo programas de regularización de la tenencia de la tierra, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos. Las declaratorias de áreas naturales protegidas podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad (Artículo 63 de la LGEEPA).

El tercer efecto jurídico que genera el establecimiento de áreas naturales protegidas, es en el sentido de que todos los terrenos nacionales ubicados dentro de las mismas, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en la propia declaratoria (conservación, restauración y preservación de los elementos naturales), conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables (Artículo 63 de la LGEEPA).

El cuarto efecto jurídico que genera el establecimiento de áreas naturales protegidas consiste en la sujeción de todas las autorizaciones que se otorguen para la exploración, explotación o aprovechamiento de los recursos ubicados dentro de las mismas, a las prescripciones de la LGEEPA, su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas y demás leyes aplicables, así como a las previsiones de las propias declaratorias y de los programas de manejo respectivos (Artículo 64 de la LGEEPA).

El quinto efecto jurídico que genera el establecimiento de áreas naturales protegidas consiste en que todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas, deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y sus datos de inscripción en el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Artículo 39 del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas de la LGEEPA) y el Registro Público de la Propiedad (artículos 61 y 75 de la LGEEPA).

Por último, y de manera especial comentaremos el sexto efecto jurídico que genera el establecimiento de áreas naturales protegidas, consistente en que en ellas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población (Artículo 46 de la LGEEPA).

Por otra parte, es conveniente aclarar que una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas por la ley y el reglamento, para la expedición de la declaratoria respectiva (Artículo 62 de la LGEEPA).

En este orden de ideas, los artículos 62, 63 y 64 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, establecen que la Secretaría podrá proponer la modificación de una declaratoria cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras circunstancias:

- I. El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;
- II. Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o
- III. Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

Así mismo, las propuestas deberán referirse al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas, además de sujetarse a lo previsto en el Capítulo Primero del Título Cuarto del Reglamento en comento.

Al respecto, podemos comentar que lo ordenado en el Artículo 62 de la ley corresponde a un principio general de derecho, el cual se expresa en el sentido de que un ordenamiento jurídico, sólo puede ser adicionado, modificado, derogado o abrogado por un instrumento jurídico de igual jerarquía o superior.

Este precepto, viene a reforzar nuestro comentario vertido en el capítulo primero de este trabajo, en el sentido de que con la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, creó una ficción jurídica, al intentar administrar y manejar diversas áreas naturales protegidas bajo la categoría de reservas especiales de la biosfera, sin que mediara disposición jurídica alguna que les diera ese carácter, y por ende las restricciones propias de este tipo de áreas. Es decir, que a nuestro juicio y en estricto apego jurídico, debió existir una declaratoria presidencial que recategorizara y modificara las condiciones de protección para dichas áreas.

Para concluir el presente análisis, debemos expresar que si bien es cierto que los decretos que establecen áreas naturales protegidas constituyen instrumentos jurídicos de gran importancia para la regulación del uso, exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que conforman el patrimonio nacional en materia de biodiversidad, no son suficientes para los propósitos del desarrollo sustentable, por lo que adicionalmente deben coexistir diversos ordenamientos de carácter jurídico-administrativo que apoyen y complementen la infraestructura jurídica necesaria para alcanzar los objetivos planteados por la política nacional en materia de áreas naturales protegidas, tales como la expedición de normas oficiales mexicanas específicas para determinados procesos de desarrollo y conservación, así como las reglas para la expedición de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones relacionadas con las actividades productivas que se realizan dentro de las propias áreas naturales.

4. Consecuencias jurídicas, administrativas, políticas y sociales provocadas por declaratorias de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación, como instrumentos de la política ambiental.

El decreto transforma legalmente una parte del territorio nacional en área natural protegida definiendo con claridad sus objetivos. Este instrumento representa la base 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 intereses relevantes a favor del desarrollo sustentable.

Los decretos crean un sustrato jurídico que tiende a generar un proceso propio 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. Entre otros términos, el decreto de un área natural protegida abre los espacios legales 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 referencia 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 un vacío territorial.

No debe escapar de nuestra consideración la nueva interpretación eco-regional que significa el establecimiento de un área natural protegida, mediante una declaratoria expedida por el Poder Ejecutivo. 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 área natural protegida reconcilia las estructuras naturales y los procesos regionales con las capacidades de gestión, al establecer un nuevo contexto jurídico e institucional sobre unidades regionales específicas, con una perspectiva integral de los propósitos, y de convergencia y corresponsabilidad entre los actores relevantes (federales, estatales, municipales y civiles).

Los decretos también contribuyen 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 a favor de la vigencia del derecho. En segundo término, impone la no-afectación agraria automática en los predios involucrados, además de que jurídicamente impide la formación de nuevos asentamientos humanos, lo que en la práctica resulta en un valladar a las invasiones y un elemento adicional de certidumbre y seguridad para la población local.

Los decretos de las áreas naturales protegidas, otorgan cierta cohesión e identidad a los grupos sociales que interactúan en ellas. Todo esto trae consigo nuevas oportunidades de participación, reconocimiento público y financiamiento.

En materia de regímenes de propiedad en áreas naturales protegidas, debemos enfatizar que, cuando existan plenamente o sobrevivan rasgos de regímenes tradicionales, resulta muy importante que la autoridad los legitime y los proteja, y ayude a desarrollarlos, modernizándolos o adecuándolos a las nuevas realidades. Cuando un manejo tradicional persista y haya demostrado resistencia ante los cambios externos, puede ayudar a generar un progreso gradual de transformación hacia instituciones más eficaces. La preexistencia de normas compartidas y acordadas colectivamente en las áreas naturales protegidas puede constituirse como un capital institucional potencialmente valioso.

5. Elaboración, expedición y ejecución de programas de manejo para las áreas naturales protegidas.

Una vez que se encuentra constituida formalmente un área natural protegida de competencia de la federación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá formular el programa de manejo correspondiente.

De conformidad con lo que dispone el Artículo 65 de la LGEEPA el programa de manejo de un área natural protegida se deberá elaborar, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación. A este respecto, debemos resaltar el hecho de que en la actualidad aproximadamente el 95% de las áreas naturales protegidas formalmente constituidas no cuentan con un programa de manejo, lo que nos hace pensar que se encuentran prácticamente abandonadas a su suerte.

Por otra parte, es importante destacar que el citado artículo dispone que el programa de manejo se deberá formular con la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, de las dependencias competentes, de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como con la concurrencia de organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas. Nuevamente, hacemos notar el sentido de corresponsabilidad y legitimización de los actos administrativos previstos por la LGEEPA, sobre todo, tratándose de áreas naturales protegidas y protección de la biodiversidad.

Asimismo, el artículo en comento dispone que una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría deberá designar al director del área que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente.

Conforme lo establece el Artículo 66 de la LGEEPA, en el programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contenerse 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 y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;
- II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;
- III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;
- IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;
- V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;
- VI. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y
- VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

Así mismo, de conformidad con el Artículo 73 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, en los programas de manejo de las áreas naturales protegidas se deberá promover la participación de:

1. Los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva;
2. Dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa;
3. Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, y
4. Las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Por las características y previsiones mínimas que deben contener los programas de manejo, podemos afirmar que no se trata de un instrumento regulatorio (norma jurídica), más bien su estructura y contenido se asemeja a un instrumento de planeación tal y como lo establece el Capítulo Cuarto de la Ley de Planeación.

En este orden de ideas, podemos resaltar que la referida Ley de Planeación tiene por objeto entre otros, establecer las bases para encauzar las actividades de la Administración Pública Federal; establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas, así como las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Esta disposición de la Ley de Planeación encuadra sin lugar a duda con lo referido y comentado respecto al Artículo 65 de la LGEEPA que establece la obligación de la Secretaría de formular el programa de manejo respectivo, con la participación de los diversos actores de los sectores público, social y privado inmersos dentro del área de que se trate, o interesados en su conservación.

Por otra parte, la Ley de Planeación establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual claramente se refleja en los elementos mínimos que de conformidad con el Artículo 66 de la LGEEPA debe de contener un programa de manejo.

Asimismo, la referida Ley de Planeación señala que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Estas previsiones caen justamente en las contenidas por el Artículo 66 de la LGEEPA, así como en las responsabilidades que el Artículo 65 del mismo ordenamiento le asigna al director del área.

La Ley de Planeación establece que los programas deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual precisamente se establece para los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, tal y como se puede apreciar en lo dispuesto en la fracción II del multicitado Artículo 66.

Los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, entre otros elementos, deben contener las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, los objetivos del área natural de que se trate y los esquemas de participación social y de coordinación intergubernamental, tal y como lo prevé la Ley de Planeación.

Este cuerpo legal dispone que los programas derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática deben especificar, los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Por todas las referencias antes mencionadas categóricamente podemos afirmar que los programas de manejo de las áreas naturales protegidas son instrumentos de planeación, equiparados a los programas especiales definidos por la Ley de Planeación y por ende estos instrumentos no pueden contener disposiciones de carácter normativo o regulatorio.

Sin perjuicio de lo anterior, los programas de manejo contendrán la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas que se señalen en la declaratoria.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá promover que las actividades que realicen los particulares se ajusten a los objetivos de dichas subzonas.

Por lo que se refiere a la publicitación y difusión de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, se establece en la parte final del Artículo 66 de la LGEEPA, únicamente la obligación de publicar un resumen y el plano de localización del área.

La publicación deberá hacerse en el Diario Oficial de la Federación.

Es muy importante para el propósito de nuestro estudio aclarar que el hecho de que la fracción VII del Artículo 66 de la LGEEPA establezca que el programa de manejo deba contener las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate, no quiere decir que este documento las deba establecer, en todo caso, las mismas deberán ser expedidas conforme a la legislación aplicable en la materia, según corresponda, mediante un decreto del Poder Ejecutivo Federal, o un acuerdo, circular o cualquier otro instrumento análogo expedido conforme a sus atribuciones por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los cuales deberán estar debidamente fundados y motivados.

Estas reglas, de acuerdo al Artículo 75 del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas, deberán contener:

1. Disposiciones generales;
2. Horarios de visita para la realización de las actividades que así lo requieran, de conformidad con las características propias de las mismas;
3. Actividades y aprovechamientos permitidos, así como sus límites y lineamientos, de conformidad con las normas oficiales mexicanas, así como con las zonas y subzonas que para tal efecto se establezcan y señalen en la declaratoria respectiva;
4. Prohibiciones, y
5. Faltas administrativas.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica, un resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con los siguientes lineamientos establecidos en el Artículo 76 del reglamento de la materia:

- I. Categoría y nombre del área natural protegida;
- II. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;

- III. Plano de ubicación del área natural protegida;
- IV. Objetivos generales y específicos del programa;
- V. Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y
- VI. Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el área natural protegida.

A mayor abundamiento habremos de manifestar que no se trata de que el programa de manejo contenga un apartado adjetivo y un apartado sustantivo, insistiendo que este documento no es un instrumento de regulación, que pueda establecer disposiciones oponibles a terceros, de carácter jurídico y mucho menos prever posibles sanciones a su incumplimiento.

Desde un punto de vista objetivo podemos afirmar que los programas de manejo se fincan en el decreto respectivo donde se hace la declaratoria del área natural protegida. Éstos deben gestarse a partir de lo establecido en la ley, con un sólido conocimiento técnico y mediante un minucioso proceso de generación de consensos locales, lo que dependerá de las condiciones particulares de cada área, lo cual quiere decir que difícilmente puede surgir una fórmula con validez universal para su elaboración.

Por otra parte, debemos recordar que dada la naturaleza jurídica de los programas de manejo como instrumentos de planeación, éstos deben contener objetivos y metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo, mediante las estrategias de acción previstas en los decretos respectivos y en su propio contenido, asimismo, deben contener los procedimientos para su evaluación, y en su caso, reorientación. Lo anterior, quiere decir que los programas de manejo no son infalibles y eternos, pues una vez que se alcancen sus fines, se deberán elaborar nuevos programas con otros horizontes.

Por último, debemos señalar que dentro del manejo de las áreas naturales protegidas, deben instrumentarse programas específicos de vigilancia que involucren a las comunidades que las habitan y estableciéndose mecanismos de articulación con las facultades coactivas de la autoridad en lo que respecta al cumplimiento del marco jurídico.

6. Recategorización de áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

Con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996, y con el propósito de fortalecer la capacidad institucional para la preservación de 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, se introdujeron cambios significativos en materia de áreas naturales protegidas.

Estos cambios, se relacionan con la adecuación de las categorías de conservación previstas en el Artículo 46 de la LGEEPA, a la realidad del país y al contexto internacional. Como ya dijimos al inicio de nuestro trabajo cuando tocamos el tema referente a las diferentes categorías de áreas naturales protegidas con las reformas de 1996 se suprimieron algunas categorías, otras se readecuaron y se adicionaron algunas otras.

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, y dispone la abrogación de aquellas áreas que ya no cumplan con los fines de conservación previstos en la propia ley.

Sobre el particular, es importante señalar que el Artículo Séptimo Transitorio del decreto mediante el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, publicado en 13 de diciembre de 1996, dispone que la Secretaría, mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, deberá determinar la categoría de área natural protegida que, conforme a lo dispuesto en la ley, corresponda a las áreas o zonas que hayan sido establecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, con la finalidad de cumplir alguno o algunos de los propósitos establecidos en el Artículo 45, o cuya caracterización sea análoga o similar a la descripción de alguna de las áreas naturales protegidas de competencia federal previstas en el Artículo 46.

Por otra parte, el Artículo Octavo Transitorio establece que, tratándose de las reservas forestales, reservas forestales nacionales, zonas protectoras forestales, zonas de restauración y propagación forestal y las zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general, fuentes para el abastecimiento de agua para los servicios de las poblaciones, la Secretaría deberá realizar los estudios y análisis que sean necesarios para determinar si las condiciones que dieron lugar a su establecimiento no se han modificado y si los propósitos previstos en el instrumento mediante el cual se declaró su constitución, corresponden a los objetivos y características señalados en los artículos 45 y 53 de la LGEEPA.

Asimismo, establece que en caso de que conforme a los estudios y análisis que se lleven a cabo, sea necesario modificar los decretos mediante los cuales se establecieron, la Secretaría deberá promover ante el Ejecutivo Federal la expedición del decreto que corresponda, previa opinión favorable del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Esta disposición ratifica y concuerda con la opinión vertida en este trabajo, al referirnos a las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Es necesario señalar, que para la modificación de los decretos a que se refieren los párrafos anteriores, también deberá seguirse el procedimiento establecido en la propia ley, para la elaboración y expedición de las declaratorias que establezcan áreas naturales protegidas.

Asimismo, es importante precisar que estas actividades de recategorización de áreas naturales protegidas, deben ser consideradas como prioritarias, por su importancia y por sus consecuencias jurídicas.

7. Perspectiva jurídica sobre áreas naturales protegidas de competencia de la federación.

Para abordar el presente título, es conveniente iniciar con la definición de algunos preceptos generales, así como encuadrar a la actividad ambiental dentro del contexto actual del derecho mexicano, tratando de dimensionar sus perspectivas jurídicas y administrativas.

El derecho ambiental, rama muy joven de la ciencia jurídica, desde su origen es concebido como una rama del derecho público, en particular del derecho administrativo,⁵¹ en razón de que se consideró que el derecho que todos los individuos tienen a la protección de la salud el cual se encuentra íntimamente ligado con la protección ambiental y ahora podríamos afirmar que con el adecuado equilibrio de los ecosistemas, es una parte esencial de la función administrativa del Estado, en específico del Poder Ejecutivo, inclusive como algo a lo que el Estado está obligado a proporcionar como si se tratara de un servicio público, formando parte integral de su actividad, lo cual en la actualidad ha quedado rebasado de toda realidad.

⁵¹ El derecho público es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones entre el Estado y los individuos considerados como gobernados. El derecho administrativo desde un punto de vista formal y material es definido como la rama del derecho público que por una parte incluye el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima novena edición. México, 1990. Pág. 91 y 92.

Podríamos decir que el moderno derecho ambiental mexicano data de hace poco más de treinta años y se ubica en un hecho histórico tan relevante como lo fue la celebración de la Reunión "Sobre el Medio Humano y Desarrollo", llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, en el año de 1972, bajo el lema "Una Sola Tierra" y tiene sus causas económico-sociales en el agotamiento de los recursos naturales "no renovables" y en el ensuciamiento y degradación de los "renovables".⁵²

Actualmente las actividades humanas relacionadas con el medio ambiente y la ecología, requieren una regulación apropiada, es decir, un régimen jurídico acorde con sus necesidades, las cuales van más allá de las que norman las ramas clásicas del derecho, demandando ya constituirse en un derecho autónomo, con elementos y cualidades propias.

La degradación de los recursos naturales, la pérdida del equilibrio dinámico de la naturaleza por la acción del hombre, y todas las consecuencias que esto trae aparejado, han obligado a la sociedad en su conjunto, a fijar su atención en las relaciones que mantiene con la naturaleza.

Esta situación no es nada sencilla y ha venido a revolucionar mundialmente muchos de los conceptos que sobre desarrollo se encuentran contenidos en las ciencias tales como la económica, social, filosófica, política, naturales y desde luego la jurídica, entre otras.

⁵² Esta conferencia mundial convocada por la Organización de Naciones Unidas, es determinante en el curso de la historia reciente al formularse el concepto de "ecodesarrollo" que significa evolución humano-ecológica con un futuro común, sin menoscabo de los recursos naturales, y sin oponer resistencia al desarrollo tecnológico. Esta noción es renovada veinte años después en la segunda gran reunión denominada "La Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en el año de 1992, reunión durante la cual se acuñó el concepto de "desarrollo sustentable", el cual en términos generales está definido como el hecho de utilizar los recursos naturales en forma tal que se puedan satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer los necesarios para que las generaciones futuras satisfagan las suyas, es decir, usar racionalmente los recursos naturales con que cuenta el hombre para su adecuado desarrollo.

Es claro que las ramas clásicas del derecho: Público (Constitucional, Administrativo y Penal) y Privado (Civil y Mercantil),⁵³ e inclusive las modernamente consideradas como de Derecho Social (Agrario y Laboral), no pueden albergar en su seno, como rama específica, a estas nuevas relaciones sociales mucho más complejas que las que norma cada una de las enunciadas; relaciones en las que el deterioro del hábitat tierra, involucra a todos los sujetos (personas físicas o morales tanto públicas como privadas), toda vez que la especie humana se encuentra amenazada por sus propios actos en contra de la naturaleza.

De lo anteriormente expuesto, podemos desprender que a la luz de las complejas relaciones entre el hombre y su entorno, las importantes categorías jurídicas clásicas, encargadas de normar las relaciones humanas en sus distintos aspectos pero siempre entre sí, resultan insuficientes o inadecuadas a la regulación ambiental, la cual subrayamos involucra las relaciones entre la especie humana y su entorno natural (ambiente), toda vez que los principios contenidos en ellas son más estrechos que los contenidos en los nuevos principios ambientales.⁵⁴

Esto provoca un desfase en la aplicación de la legislación ambiental, que a la vez deriva en inaplicabilidad de las normas, algunas, sin embargo, han evolucionado y otras están naciendo como una necesidad de esta rama del derecho hasta ahora inexistente como autónoma.

⁵³ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. , 52ª Edición. México, 2000. Pág. 135.

⁵⁴ Mencionaremos dos de los veintiséis principios rectores sentados en la Reunión de Estocolmo (5 al 16 de junio de 1972), que requieren de toda una redimensionalización de categorías jurídicas para que puedan cumplirse: I.- Del "Derecho humano fundamental" que expresa: todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar; II.- De la "Igualdad entre las generaciones" que expresa: Es deber del Estado y de la sociedad en su conjunto, conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para el beneficio de la presente y de las futuras generaciones.

Por lo que se refiere en particular al establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación, elementos importantes del derecho ambiental mexicano, para la protección de los ecosistemas naturales, lo cual en otros países se conoce como el derecho de protección de la naturaleza, hay que reconocer que todavía hace falta trabajar en la adecuación, o en su caso, creación de una infraestructura jurídica acorde con su realidad y sus necesidades.

Como ya lo hemos visto a lo largo del presente trabajo, en materia de áreas naturales protegidas, la ley y su reglamento aún contienen debilidades que los hacen enormemente vulnerables frente a los intereses de los particulares, en tal virtud y a manera de complementar los esfuerzos jurídicos hasta ahora realizados en este campo, se señala la conveniencia de contar con más y mejores instrumentos legales en la materia.

Estos instrumentos coadyuvarían al establecimiento de mecanismos y procedimientos claros relacionados con el establecimiento, administración, manejo y desarrollo de las áreas naturales protegidas, que no quedaron perfectamente acotados en la LGEEPA y complementarían los preceptos del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

Por otra parte, al hablar de un adecuado manejo de las áreas naturales protegidas, y con el propósito de contar con instrumentos jurídicos que aseguren una administración ambiental óptima de los recursos naturales comprendidos dentro de las mismas, se pone de manifiesto la necesidad de contar para apoyar su administración operativa, con otros instrumentos de carácter jurídico contemplados en nuestra legislación, tales como las normas oficiales mexicanas, las cuales en lo relacionado con la preservación, conservación, protección y debido aprovechamiento de los recursos naturales, en particular de aquellos comprendidos dentro de las unidades de conservación a que nos referimos en el presente trabajo, se han utilizado muy poco.

CONCLUSIONES

1. Por fortuna, los seres humanos se convencen día con día de la importancia de proteger los recursos naturales y la biodiversidad, a efecto de mantener íntegros los ecosistemas, y propiciar la continuidad del desarrollo armónico de la interrelación que tienen todos los seres vivos del planeta.
2. El principio de sustentabilidad descansa en la base de explotar racionalmente los recursos naturales, de manera tal que se satisfagan las necesidades presentes, sin devastar los que corresponden a las generaciones futuras, toda vez que dichos elementos son indispensables para su desarrollo y evolución histórica.
3. Los parques nacionales, formalmente constituyen el primer antecedente jurídico de las áreas naturales protegidas en México, destacándose el hecho de que dicha categoría tiene reconocimiento a nivel internacional, y en la actualidad representa un tipo particular de hábitat de gran importancia a nivel nacional, razón por la cual el hombre a avanzado en el establecimiento de normas e instrumentos tendientes a alcanzar el uso racional de la biodiversidad y de los recursos naturales, propiciando el sostenimiento del equilibrio armónico entre los elementos de la naturaleza y el aseguramiento de su rescate y manejo.
4. Las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los ecosistemas cada día toman mayor importancia a nivel mundial, tal y como se puede apreciar en la evolución histórica de las estructuras administrativas de gestión involucradas con su manejo, México, actualmente cuenta con una dependencia (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) dedicada exclusivamente al despacho de los asuntos de esta índole.

5. La Secretaría de Medio Ambiente, está llevando a cabo diversas estrategias de conservación de los elementos naturales, estas estrategias se articulan con la participación de todos los sectores productivos, a través de la suscripción de convenios y acuerdos en los que participan además de los tres ordenes de gobierno, instituciones académicas y de investigación, así como agrupaciones organizadas de los sectores social y privado.

6. A partir del año 2000 se constituyó un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, especializado para la administración de las áreas naturales protegidas denominado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

7. No obstante que se cuenta con un reglamento en materia de áreas naturales protegidas, el marco jurídico administrativo a través del cual se rige el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, aún se encuentra disperso en distintos ordenamientos jurídicos, lo cual dificulta su identificación y cumplimiento adecuado, en tal virtud, sería conveniente iniciar una profunda reforma administrativa a efecto de compilar mediante una codificación adecuada, la normatividad inherente a dichas áreas.

8. Con fundamento en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, bajo los criterios de equidad social y productividad se obliga a vigilar el equilibrio entre las fuerzas productivas e imponer a dichos sectores o a las actividades productivas que éstos realicen, las modalidades (limitaciones, restricciones y/o prohibiciones) que se requieran para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos (recursos naturales renovables y no renovables), vigilando su conservación y el cuidado del medio ambiente.

9. El modelo de desarrollo económico propuesto en nuestra Constitución no está concebido como un desarrollo degradante y depredador de los recursos naturales, por el contrario, se propone el desarrollo que armonice e impulse el crecimiento productivo de la economía y tienda a la preservación, conservación y cuidado de los elementos naturales nacionales, como insumos primordiales para continuar de manera ascendente en el citado proceso de desarrollo.

10. El modelo nacional de desarrollo se ha visto en la necesidad de implementar novedosas e imaginativas figuras jurídicas, políticas, económicas y sociales que permitan compatibilizar las actividades productivas con las necesidades de preservación y conservación de los elementos naturales, propiciando un desarrollo sostenible.

11. Estos principios y los referentes al concepto de propiedad y las modalidades que en beneficio del interés público la Nación puede imponer a los particulares expresados en el artículo 27 del citado ordenamiento, son complementarios y se encuentran vinculados entre sí, dando la posibilidad a la Nación de buscar en todo momento el bien común en aras de alcanzar un desarrollo sustentable en beneficio no solamente a las actuales generaciones de mexicanos sino también de las futuras.

12. Es indudable la necesidad de México, de asociarse con otros países para llevar a cabo diversas acciones en materia de áreas naturales protegidas, sobre todo si se parte del punto de vista de que los recursos financieros existentes internamente son insuficientes para conservar la biodiversidad y en particular, los recursos naturales con que se cuenta. Asimismo, cabe destacar que la biodiversidad es algo que atañe a todos, toda vez que no reconoce fronteras, identidades políticas, geográficas, raciales, etc.

13. México se coordina y coopera con otros países y organismos internacionales para el establecimiento y conservación de áreas naturales protegidas como lo demuestra la Declaratoria de Tulúm para proteger integralmente el denominado Sistema Arrecifal Mesoamericano, el cual constituye la segunda barrera coralina más grande del mundo.

14. No obstante la profunda reflexión nacional en materia de ecología y medio ambiente, que desembocó en la reforma legislativa llevada a cabo en diciembre de 1996, la cual recogió opiniones de muy diversos sectores de la población, hay que resaltar el hecho de que no todas las modificaciones efectuadas fueron afortunadas, aún con la experiencia de 14 años a partir de que se expidió la reforma a la citada ley general en la materia, ésta continua teniendo lagunas que causan incertidumbre jurídica a gobernantes y gobernados, aún más si se revisa sistemáticamente y bajo una perspectiva eminentemente legal se encontrará que contiene diversas contradicciones.

15. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contempla armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, la creación de una cultura ecológica, el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica para comprender los procesos ecológicos y propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales, así como el desarrollo de aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural, no obstante ello no contempla la creación, conservación o manejo de las áreas naturales protegidas, con algún énfasis en particular.

16. Los instrumentos de la política ambiental son el conjunto de acciones y estrategias para lograr la ordenación del ambiente. En el caso de las áreas naturales protegidas para lograr la conservación, restauración y preservación de la biodiversidad y el equilibrio ecológico.

17. Las áreas naturales protegidas de competencia federal constituyen el instrumento de política ambiental fundamental para la conservación de la biodiversidad y de los bienes y servicios ambientales.

18. La política ambiental constituye el primer componente de la gestión ambiental, en virtud de que es el marco de referencia de la planeación para un desarrollo sostenible.

19. En México, los principales instrumentos de política ambiental se encuentran establecidos por la vía legislativa; la fuente más importante en esta materia es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Capítulo IV está totalmente dirigido a los principios de lo que denomina instrumentos de la política ambiental, asimismo, el Capítulo V del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas establece para el establecimiento, administración y manejo, Instrumentos de Coordinación y Concertación.

20. Los instrumentos de política ambiental en materia de áreas naturales protegidas, son tan vastos y ricos como la biodiversidad misma a que están dirigidos, para procurar su conservación y aprovechamiento sustentable.

21. Mediante la aplicación de una adecuada política ambiental en materia de áreas naturales protegidas se busca construir nuevas posibilidades de manejo integral del territorio nacional.

22. El establecimiento de las áreas naturales protegidas a través de decretos presidenciales, otorga certidumbre jurídica respecto de las acciones de conservación de los elementos naturales que el Ejecutivo Federal está llevando a cabo como parte de su política para alcanzar un desarrollo nacional sustentable.

23. No obstante que las declaratorias presidenciales imprimen solidez en un marco de legalidad al manejo de los recursos naturales mediante el establecimiento de áreas naturales protegidas, hay que reconocer que estos instrumentos jurídicos no constituyen el único soporte para dar sustento a las actividades que a favor de la conservación se efectúen dentro de las referidas áreas.

24. Es importante aclarar que los decretos que establecen áreas naturales protegidas de competencia federal, aún contienen grandes deficiencias, y por lo general los mismos no establecen las restricciones, prohibiciones y/o limitaciones a las que se sujetarán las actividades que en un momento dado se permitirán dentro del área natural protegida de que se trate, dejando estos elementos para que sean contemplados o previstos en el programa de manejo respectivo.

25. Dadas las complicaciones y consecuencias de carácter jurídico que se pueden acarrear con la falta de inscripción de las declaratorias en los registros públicos de la propiedad correspondientes, se propone establecer mediante la suscripción de convenios y acuerdos entre las autoridades competentes, estrategias y líneas de acción que permitan efectuar este trámite con mayor celeridad, sistematización y certidumbre.

26. Los programas de manejo de las áreas naturales protegidas son instrumentos de planeación, estructuradores y rectores de la política ambiental que se deben instrumentar para atender de conformidad con sus particularidades específicas a cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal, lo cual quiere decir que entre los distintos programas podrá haber similitudes pero éstos no deben de ser idénticos, pues las características de la biodiversidad, comprobado está, son diferentes de región en región.

27. Para poder establecer una adecuada administración ambiental de los recursos naturales a nivel nacional, es necesario precisar que todas las áreas naturales protegidas deben contar a la brevedad posible con su respectivo programa de manejo, en términos de los Capítulos I y II del Título Quinto del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, documento que deberá irse renovando según su grado de avance y cumplimiento, aclarando que lo más conveniente sería que dichos instrumentos de planeación se fueran renovando a la par del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que del mismo derivan, haciendo congruente el contenido de la política nacional durante cada administración y asegurando la permanencia de las acciones que a favor de la conservación de la biodiversidad se emprendan.

28. Con base a la reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y al establecimiento del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, se ha llevado a cabo la recategorización de algunas áreas naturales protegidas, así como sus subdivisiones, a efecto de dar certidumbre jurídica a propietarios y poseedores de bienes inmuebles comprendidos dentro de estas circunscripciones territoriales, así como a todos aquellos interesados en realizar diversas actividades dentro de las mismas, no obstante es necesario continuar con la recategorización de las áreas naturales protegidas.

29. Es necesario dotar a las áreas naturales protegidas no nada más de una infraestructura básica de operación, sino también de una infraestructura jurídica suficiente como para dar soporte legal a todas y cada una de las acciones que en las mismas se pretenda llevar a cabo a favor de la conservación, y por ende de su aprovechamiento sustentable.

30. A nuestro juicio, sería pertinente que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas fuese el único órgano especializado en la materia y evitar inconvenientes y exceso de trámites al verse obligada a esperar la opinión o aceptación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por lo tanto, es preciso establecer a la Comisión de Áreas Naturales Protegidas como un organismo descentralizado y autónomo.

31. El Convenio de Desarrollo Social, pretende el impulso de un desarrollo incluyente, eficiente, participativo, sostenible y sustentable con la participación de todos los sectores e instituciones del país, si bien la SEMARNAT es el organismo rector en materia de medio ambiente y recursos naturales, sería pertinente incluir en la firma a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas dado que ésta no se excluye como parte de la Administración Pública y es un órgano especializado en la materia.

32. Una herramienta jurídica que ha sido poco utilizada para coadyuvar a revertir los procesos de deterioro ambiental dentro de las áreas naturales protegidas, así como para reglamentar su uso y aprovechamiento, son las normas oficiales mexicanas, previstas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en las cuales las autoridades competentes deberían fijar más su atención, para dotar a las áreas de una infraestructura jurídica más sólida.

33. En el Reglamento de la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas se establece con claridad las formas en que se deben llevar a cabo los diversos procesos de auscultación, para la elaboración de los estudios técnicos justificativos de las áreas naturales protegidas, de la formulación y expedición de las declaratorias correspondientes, así como de los programas de manejo, no obstante ello, es necesario contar con una ley general de la materia que permita regular mas eficazmente el establecimiento, conservación y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación, así como la competencia local y la coordinación respecto a los diferentes niveles de gobierno y sectores de la población.

34. El derecho ambiental por su naturaleza hoy día reclama con mayor fuerza su existencia como una rama del derecho autónoma con características y elementos propios independientemente de que mantenga vinculación y siga interactuando con las ramas clásicas del derecho.

BIBLIOGRAFIA.

Acosta Romero, Miguel y Martínez Morales Rafael.
Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la
Administración Pública Federal.
Editorial Porrúa.
México, 1989.

Amos, Turk, Jonathan y Janet T. Wittes.
Ecología, Contaminación Medio Ambiente.
Editorial Interamericana.
México, 1973.

Arana, Federico
Ecología para principiantes.
Editorial Trillas
Decimonovena edición.
México, 1998.

Borquez Yunge, José Manuel
Introducción al Derecho Ambiental
Chileno y Comparado.
Editorial Jurídica de Chile.
Chile, 1993.

Brañes, Raúl.
Manual de Derecho Ambiental Mexicano.
Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
Primera edición.
México, 1994.

Burgoa, Ignacio.
Derecho Constitucional Mexicano.
Decimotercera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 2000.

Bustamante Alsina, Jorge.
Derecho Ambiental.
Fundamentación Normativa.
Editorial Abeledo-Perrot.
Buenos Aires, 1995.

Cabrera Acevedo, Lucio.
El Derecho de Protección al Ambiente.
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, 1981.

Camarasa, José María.
La Ecología.
Salvat Editores.
México, 1973.

Carabias, Julia.
El Medio Ambiente. Una perspectiva
Económica-social.
Editorial Plaza y Janés.
México, 1995.

Carmona, María del Carmen.
Derecho Ecológico.
Universidad Nacional Autónoma de México.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México, 1990.

Ceserman, Fernando C.
Ecocidio: Estudio psicoanalítico de la
Destrucción del Medio Ambiente.
Editorial S. Martiz.
Segunda edición.
México, 1976.

Farb, Peter.
Traducción Agustín Bárcena.
Ecología.
Ediciones Culturales Internacionales.
Segunda edición.
México, 1983.

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo.

Editorial Porrúa, S.A.

Trigésima Octava Edición.

México, 1998.

G. G. Gallopín,

El futuro Ecológico de un Continente.

(Compendio, colaboración de I. A. Gómez,
Pérez y M. Winograd).

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México, 1995.

García Máynez, Eduardo.

Introducción al Estudio del Derecho.

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.

Quincuagésima Segunda Edición.

México, 2000.

Garrido Peña, Francisco.

Introducción a la Ecología Política.

Editorial Comeres

Granada, 1993.

Gómez Pompa, Arturo y Dirzo Rodolfo.

Reservas de la Biosfera y otras Áreas
Naturales Protegidas de México.

Instituto Nacional de Ecología y
Comisión Nacional para el Conocimiento y
Uso de la Biodiversidad.

Primera edición.

México, 1995.

González Márquez, José Juan.

Nuevo Derecho Ambiental Mexicano
(Instrumentos de Política).

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco.

Primera edición.

México, 1997.

Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.
Trigésima Octava Edición.
México, 1998.

G. G. Gallopín.
El futuro Ecológico de un Continente.
(Compendio, colaboración de I. A. Gómez,
Pérez y M. Winograd).
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México, 1995.

García Máynez, Eduardo.
Introducción al Estudio del Derecho.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
Quincuagésima Segunda Edición.
México, 2000.

Garrido Peña, Francisco.
Introducción a la Ecología Política.
Editorial Comeres
Granada, 1993.

Gómez Pompa, Arturo y Dirzo Rodolfo.
Reservas de la Biosfera y otras Áreas
Naturales Protegidas de México.
Instituto Nacional de Ecología y
Comisión Nacional para el Conocimiento y
Uso de la Biodiversidad.
Primera edición.
México, 1995.

González Márquez, José Juan.
Nuevo Derecho Ambiental Mexicano
(Instrumentos de Política).
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco.
Primera edición.
México, 1997.

González Márquez, José Juan.
Legislación Ambiental Tematizada y
Comentada Tomo I La Distribución de
Competencias en Materia Ambiental.
González & Asociados Consultoría
Especializada en derecho Ambiental.
Primera edición.
México, 1997.

González Márquez, José Juan.
Introducción al Derecho Ambiental Mexicano
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco.
Segunda edición.
México, 1999.

Gutiérrez Nájera, Raquel.
Introducción al Estudio del Derecho Ambiental.
Editorial Porrúa.
México, 1998

Leff, Enrique.
Medio Ambiente y Desarrollo en México.
Miguel Ángel Porrúa.
México, 1990.

Marqalef López, Ramón.
Ecología.
Editorial Omega.
Barcelona, 1989.

Martínez Morales, I. Rafael
Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos
Editorial Harla México.
Tercera edición.
México, 1998.

Martínez Morales, I. Rafael
Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos
Editorial Harla México.
Tercera edición.
México, 1998.

Mcnaughton, Samuel J.
Traducción de Ramón Margalef López.
Editorial Omega.
Barcelona 1984.

Panayotou, Theodore.
Economía y Medio Ambiente.
Editorial Guernica
México, 1994.

Quevedo, Miguel Ángel.
La Iniciación de la Campaña de protección
forestal del Territorio Nacional y sus desarrollos
sucesivos y tropiezos.
Editorial Forestal.
México, 1941.

Rivero Serrano, Octavio.
La situación ambiental en México.
Universidad Nacional Autónoma de México.
Programa Universitario de Medio Ambiente.
México, 1996.

Sacristán Luzón, Manuel.
Pacifismo, Ecología y Política Alternativa.
Editorial Icaria.
Barcelona, 1987.

Serrano Moreno, José Luis.
Ecología y Derecho: Principios de Derecho,
Ambiente y Ecología Jurídica.
Editorial Comeres.
Granada, 1992.

Tena Ramírez, Felipe.
Leyes Fundamentales de México 1908-1992.
Editorial Porrúa.
Decimoséptima edición.
México, 1992.

Vargas Márquez, Fernando.
Parques Nacionales de México y
Reservas Equivalentes.
Universidad Nacional Autónoma de México.
Instituto de Investigaciones Económicas.
Primera edición.
México, 1984.

Wuest, Teresa.
Ecología y Educación. Elementos para el análisis,
la dimensión ambiental en el currículum escolar.
Universidad Nacional Autónoma de México.
Centro de Estudios Sobre la Universidad.
México, 1992.

Otros Documentos de Consulta.

Áreas Naturales Protegidas, una guía interactiva.
Editada por: Media Corp. Multimedia.
México, 1999.

Diario Oficial de la Federación publicado el día 13 de Junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de junio de 2001.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 2000.

Diccionario de la Lengua Española.
Real Academia Española.
Vigésima Primera Edición. España, 1993.

Información Básica sobre las Áreas Naturales Protegidas de México.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
México, 1989.

México a través de los siglos.
Editorial Cumbre, S.A.
Novena Edición. Tomo II.
México, 1972.

Página de Internet de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
CONANP. www.conanp.gob.mx.

Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
México, 1996.

Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Primera Edición.
México, 1997.

Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Legislación Consultada.

Código Civil para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley general de Vida Silvestre.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de marzo de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de julio de 1996.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de junio de 2000.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de junio de 2001.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de noviembre de 2000.