

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MÉXICO

El autor

Jorge Domínguez Cortés

La coordinación editorial y el diseño

*Grupo Conservación Riqueza
Natural de México A.C.*



Ciudad de México, 2019
©Derechos reservados



CORINA Índice

Régimen jurídico de las áreas naturales protegidas en México	6
Introducción General	6
1. Las Áreas Naturales Protegidas	6
1.1 Introducción	6
1.2 Antecedentes	6
1.3 Definición de las Áreas Naturales Protegidas	6
1.4 Establecimiento de Áreas Naturales Protegidas.....	7
1.4.1 Tipos	9
1.5 Competencia en Áreas Naturales Protegidas	10
1.5.1 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Federal	10
1.5.2 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Estatal	11
1.5.3 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Municipal	11
1.6 Distribución de Competencias en Áreas Naturales Protegidas.	11
1.6.1 Federación:	12
1.6.2 Estados:	12
1.6.3 Municipios:	12
1.6.4 Coordinación Institucional en Áreas Naturales Protegidas	13
2. Los Decretos de Declaratoria	14
2.1 Decreto (Definición)	15
2.2 Decreto de Declaratoria.	15
2.3 Alcances Jurídicos de la Declaratoria.	17
2.4 Modalidades en el Establecimiento de un Área Natural Protegida	17
2.5 Contenido de las Declaratorias	18
2.5.1 Consecuencias de la Delimitación del Área	19
2.5.2 Consecuencias de la Zonificación del Área Natural Protegida	20
2.6 Limitantes de la Declaratoria	20
2.6.1 Limitantes de la Autoridad	21
2.6.2 Limitantes como Instrumento Jurídico para la Protección	21

Presentación

El presente es un análisis del marco legal de normatividad interna que comprenda la competencia en las Áreas Naturales Protegidas, así como los instrumentos para su protección integral.

Introducción General

El presente trabajo se deriva de la problemática que día con día se vive en las áreas naturales protegidas del territorio nacional. Dicha problemática la abordamos en el presente estudio a partir de un enfoque de la normatividad que regula la creación, funcionamiento y cumplimiento del objeto de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, lo que nos obliga a establecer un marco legal que comprenda la competencia en las Áreas así como los instrumentos para su protección integral; el análisis de la normatividad interna (Decretos y programas de manejo) que permite su existencia así como la normatividad que es aplicable en los tres niveles de gobierno; y, por último, de acuerdo a las acciones de inspección y vigilancia se presenta un catálogo de tipología de ilícitos.

Lo anterior, constituirá el Régimen Jurídico de las Áreas Naturales Protegidas en los Estados Unidos Mexicanos.

1. Las Áreas Naturales Protegidas

1.1 Introducción

La República Mexicana cuenta con una megadiversidad que reúne en su conjunto características únicas en el mundo. Por tal razón, la riqueza natural de nuestro país representa una problemática y un reto de conservación, aprovechamiento y protección para las autoridades ambientales en general, es decir, en los cuatro niveles de gobierno.

En lo específico, la protección de la riqueza natural de nuestro país se ha manifestado en diferentes tiempos y de distintas maneras. En la actualidad, el complejo de protección inicia y se sustenta en la legislación, misma que es aplicada por las autoridades, que con el tiempo y debido a la presión sobre los recursos naturales se han especializado en la protección de los mismos, al igual que la legislación.

En este contexto, la protección de porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad en donde el ambiente original no se ha visto significativamente alterado por las actividades del hombre, representa -para la sociedad mexicana y para el gobierno-



CORINA

Régimen Jurídico de las Áreas Naturales Protegidas de los Estados Unidos Mexicanos

una prioridad, misma que de superarse permitirá seguir conservando de forma estratégica la riqueza biológica de nuestro país.

1.2 Antecedentes

Desde 1876¹ comenzó la protección de zonas del territorio nacional con la finalidad de conservar los ecosistemas de las mismas, siendo decretado como parque nacional el Desierto de los Leones. En 1898 se crea el primer Bosque Nacional conocido como "El Mineral del Chico". Posteriormente, en 1928 se decreta la primera reserva, siendo ésta la Isla de Guadalupe y las aguas territoriales que la circundan. En 1932, se crean las primeras Zonas Protectoras y en la época de Lázaro Cárdenas se decretan 40 parques nacionales y 7 reservas.

En el periodo de 1976 a 1983, se expedieron al rededor de 140 decretos de establecimiento de áreas naturales protegidas, todas de carácter federal.

En la actualidad, se cuenta con más de 350 decretos de declaratorias de áreas naturales protegidas competencia de la Federación que cubren un total de 12.5 millones de hectáreas del territorio nacional, mismas que tienen una normatividad interna diferente y en algunos casos contradictoria con la legislación actual.

1.3 Definición de las Áreas Naturales Protegidas

La definición legal de las áreas naturales protegidas, se encuentra en la fracción segunda del artículo tercero de la LGEEPA², que las define como:

Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser

¹ Desde luego que pudo iniciarse la investigación desde la época prehispánica, sin embargo nos hemos referido a la época actual de la legislación para tener un punto de referencia.

² La LGEEPA antes de la reforma las definía como: *Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción*

² La LGEEPA antes de la reforma las definía como: *Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección.*

CORINA humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en esta Ley.

Esta definición no sólo es aplicable en el ámbito federal, sino que los estados en sus leyes administrativo ambientales definen a las áreas naturales de competencia estatal de acuerdo a la concepción antes referida, sólo que establecen el ámbito territorial de su competencia de acuerdo a sus facultades.

1.4 Establecimiento de Áreas Naturales Protegidas

El establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia federal se realiza mediante la expedición de declaratorias por parte del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Dicha declaratoria debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, misma que puede tener carácter expropiatorio o declaratorio.

La declaratoria debe contener por lo menos los siguientes aspectos³:

- La delimitación precisa del área protegida,
- La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán,
- Los lineamientos generales para la administración del área que se va a proteger,
- Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento de los recursos de las áreas, para su administración y vigilancia, y
- 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 Estos aspectos deben ser cumplidos en las declaratorias que sean de competencia federal, de acuerdo a los establecidos en el artículo 60 de la LGEEPA.

1.4.1 Tipos

A lo largo de la historia de nuestra legislación, se han establecido una serie de tipos o categorías de protección para los recursos naturales, mismas que se han dado en distintos tiempos.

A partir de la LGEEPA, se establecen una serie de tipos o categorías de áreas naturales protegidas, y por otra parte se concentran en el marco general de dicha Ley las contenidas en otros ordenamientos⁴, siendo agrupadas en un sistema nacional de áreas naturales protegidas.

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) se constituye en 1988 con el fin de dar congruencia al establecimiento y funcionamiento de dichas áreas, estableciendo criterios y reglas comunes para la administración y manejo de las mismas.

La reciente reforma a la LGEEPA (dic. de 96) no altera los objetivos establecidos en la redacción original de dicha ley, sino que pretende el fortalecimiento de la capacidad institucional del SINAP para lograr una protección integral y un aprovechamiento sustentable, por lo que se adecuan las categorías de áreas naturales protegidas a la realidad del país y al contexto internacional.

El resultado de dicha reforma nos otorga los siguientes tipos de áreas naturales protegidas⁵:

- Reservas de la Biosfera,
- Parques Nacionales,
- Monumentos Naturales,
- Áreas de Protección de Recursos Naturales,
- Áreas de Protección de Flora y Fauna,
- Santuarios,
- Parques y Reservas Estatales, y

⁴ Antes de la LGEEPA se establecieron en la ley Forestal, la Ley Federal de Caza y en la Ley de Asentamientos Humanos una serie de áreas de conservación, sin embargo no se estableció regulación alguna sobre las mismas, sólo se expidió el Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales, sin embargo éste no operó, lo que provocó distintos criterios en los fines, manejo y administración de las Áreas Naturales Protegidas.

⁵ Artículo 46 de la LGEEPA.

• Zonas de Preservación Ecológica de los Centros de Población, y

De igual manera, la LGEEPA establece dos figuras más que son:

- Los predios destinados a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad (áreas productivas dedicadas a una función de interés público), y
- Las zonas de restauración.

Para el establecimiento de áreas productivas dedicadas a un fin público⁶, es necesario que los interesados destinen voluntariamente los predios que les pertenecen a acciones de preservación, debiendo solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el reconocimiento respectivo.

En caso de que sea procedente dicha petición, la SEMARNAP emitirá un certificado en el que se establecerá, por lo menos, el nombre del promovente, la denominación del área respectiva, su ubicación, superficie y colindancias, el régimen de manejo a que se sujetará y, en su caso, el plazo de vigencia.

En el caso de las zonas de restauración (aquellas áreas donde se presentan procesos de degradación, desertificación, o graves desequilibrios ecológicos), la SEMARNAP deberá formular y ejecutar programas tendientes a la recuperación y al restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en dichas zonas se desarrollaban.

En estas zonas, la SEMARNAP promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica.

Como hemos visto, este nuevo tipo de áreas son, en reconocimiento y determinación (formulación y ejecución de programas) respectivamente, áreas de competencia federal.

Dentro del marco legal que representa la LGEEPA, se determinan en la misma las áreas naturales protegidas que son competencia de la autoridad federal, así como las de competencia estatal y municipal.

1.5 Competencia en Áreas Naturales Protegidas

⁶ Esta figura (tipo) de área de protección es de nueva creación con las reformas a la LGEEPA en 1996, con un carácter de protección eminentemente particular, lo que puede provocar en un futuro lo que podemos denominar el latifundio verde; por lo que resulta necesario que el sistema de control que se establece en la LGEEPA sea dirigido a las acciones que se desarrollen en este tipo de áreas.



CORINA La regulación de la protección de los recursos naturales del país compete al Congreso de la Unión, el cual esta facultado para: expedir leyes que establezcan la concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y que por medio de la LGEEPA regula el sistema de concurrencias entre los tres niveles de gobierno que conforman el Estado Mexicano a efecto de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales que se refieren a la protección de los recursos antes mencionados. En este contexto, la LGEEPA establece en su artículo 46 la competencia en áreas naturales protegidas como a continuación se expone.

1.5.1 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Federal

- Reservas de la Biosfera,
- Parques Nacionales,
- Monumentos Naturales,
- Áreas de Protección de Recursos Naturales,
- Áreas de Protección de Flora y Fauna, y
- Santuarios.
- Zonas destinadas voluntariamente a la conservación

1.5.2 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Estatal

- Parques y Reservas Estatales.
- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

1.5.3 Áreas Naturales Protegidas de Competencia Municipal

- Zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos y demás áreas análogas previstas en la legislación estatal.

1.6 Distribución de Competencias en Áreas Naturales Protegidas.

La LGEEPA establece las bases del ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados y los Municipios, en lo



CORINA referente a las Áreas Naturales Protegidas, la LGEEPA establece las siguientes atribuciones en cada ámbito de competencia:

1.6.1 Federación:

El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

El ámbito de competencia federal puede contemplar territorio de uno o más estados para el establecimiento de áreas naturales protegidas.

1.6.2 Estados:

El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales

El ámbito de competencia estatal puede abarcar territorio de uno o más municipios dentro de su circunscripción territorial.

1.6.3 Municipios:

La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.

El ámbito de competencia municipal es limitado a su circunscripción territorial, y a las facultades que le otorgue la legislación estatal en la materia.

1.6.4 Coordinación Institucional en Áreas Naturales Protegidas

La coordinación como instrumento para la consecución de la planeación nacional del desarrollo, se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 116 frac. VI 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 los servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico lo haga necesario.* De igual forma, la Constitución establece en el mismo artículo que los Estados estarán facultados para celebrar éhos convenios con sus Municipios.



CORINA Por otra parte, la Ley de Planeación establece en su artículo 33 que 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 de desarrollo; coadyuven, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta.

En lo específico, la coordinación institucional en áreas naturales protegidas para la consecución del objeto de su establecimiento se establece en los artículos primero fracción tercera, 11, 12, 13 y 14, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y en la fracción XIII del artículo 62 del Reglamento Interior de SEMARNAP. En este sentido, la LGEEPA establece en su artículo 11 lo siguiente:

La Federación, por conducto de la Secretaría podrá suscribir acuerdos de coordinación con el objeto de que los estados asuman las siguientes funciones:

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

.....

V.- La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta Ley, y de la flora y fauna silvestres, así como el control de su aprovechamiento sustentable;

VI.- La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, y

VII.- La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de esta Ley

Asimismo, los Estados podrán suscribir con sus Municipios convenios de coordinación, previo acuerdo con la Federación, a efecto de que éstos asuman la realización de las funciones anteriormente referidas.

Las funciones que la Federación puede otorgar a las entidades federativas son las que se encuentran relacionadas en este artículo, por lo que la redacción del mismo establece que las autoridades estatales y municipales podrán participar con la federación en la vigilancia del cumplimiento de esta ley (coadyuvancia), lo que no significa que se cedan o transfieran facultades a las autoridades estatales o municipales.



CORINA La coordinación en áreas naturales protegidas se puede dar en los siguientes rubros:

- En la administración de las reservas,
- En la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la LGEEPA,
- En la protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere la LGEEPA, y de la flora y fauna silvestres, así como el control de su aprovechamiento sustentable; y
- En la realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en la LGEEPA.

Como observamos, la coordinación es un instrumento que puede facilitar la consecución del objeto previsto en la Ley para el establecimiento de áreas naturales protegidas, bajo la instrumentación de convenios de coordinación en los tres niveles de gobierno.

CORINA 2. Los Decretos de Declaratoria

El concepto que ha sido utilizado para establecer áreas sujetas a protección, ha sido la declaratoria, misma que es sancionada por el Ejecutivo Federal, es decir, la declaratoria nace a la vida jurídica mediante un decreto, mismo que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De esta forma, se ha conceptualizado *el decreto de declaratoria*, el cual analizamos a continuación.

2.1 Decreto (Definición)⁷

En general se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Es una decisión de carácter imperativo, cuya validez se precisa en la esfera del órgano del estado del cual emana. Por su propia substancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa.

Históricamente, tanto en el Derecho romano como en el Derecho eclesiástico, aparece la designación del decreto en algunas instituciones. En el Derecho romano se extendía a calificar todas las resoluciones de los magistrados sobre cualquier caso de su conocimiento. En el Derecho eclesiástico particularizó la denominación de la colección de las fuentes primitivas originarias en principios de las Sagradas Escrituras, las decretales pontificias, las decisiones de los concilios y las leyes de los emperadores relacionadas a la cuestión religiosa.

Asimismo en la evolución histórica del Estado, el advenimiento del Estado Constitucional con la independencia de los poderes y la división de las funciones, sirvió para precisar el concepto del decreto como acto administrativo o ejecutivo y como acto judicial.

El decreto como acto administrativo se manifiesta en el sentido de que el Estado en el ejercicio de la actividad administrativa dicta el acto por medio de sus órganos ejecutivos, con el fin de satisfacer intereses generales de orden jurídico y social.

Dicha autoridad, considerada desde un punto de vista jurídico, se manifiesta normalmente por toda disposición que se denomina acto administrativo, que importa una decisión, resolución o mandato.

⁷ diccionario de derecho.....



CORINA El acto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que recibe de la Constitución la potestad o atribución que determina su competencia para dictarlo, dentro de la esfera del Derecho público, pero siempre en orden a las actividades administrativas. Además es un acto de imperio realizado por el poder administrador, en cumplimiento de funciones esenciales, encaminadas a establecer y aplicar el derecho; y por último, tiene una finalidad específica determinada en la satisfacción de intereses generales.

El acto administrativo puede producir efectos jurídicos de carácter general cuando la decisión de la autoridad se relaciona con situaciones o casos comunes, y de carácter particular si se dirige a uno o más casos, pero siempre definido.

El decreto es el acto administrativo puro y simple que crea una regla pública. Se concreta en una decisión en sentido estricto del poder administrador, siempre basado en un motivo jurídico o político en funciones de interés público.

En lo específico, los decretos por medio de los cuales se declaran áreas naturales protegidas, han cumplido hasta la fecha, con la finalidad del decreto-Ley, materialmente hablando, y con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se regula el contenido de los mismos, por lo que el acto administrativo ya no es puro, sino que se ve supeditado a los requisitos que establece una ley reglamentaria que, justamente reglamenta su contenido.

2.2 Decreto de Declaratoria.

En nuestro sistema jurídico, la protección de los recursos naturales se ha dado mediante distintos instrumentos jurídicos. En general, la protección se ha manifestado por medio de decretos que expide el Ejecutivo Federal en los cuales se establece la protección ya sea de alguna porción de tierra en la que habitan especies de flora y/o fauna representativas de la biodiversidad de nuestro país o especies de flora y/o fauna específicas, como es el caso del decreto que prohíbe el transporte y comercialización de las orquídeas y cactáceas nacionales o el caso de la Totoaba.

En 143 años de practicar un sistema de protección, se han expedido más de 350 decretos de declaratoria en el ámbito federal que sujetan a protección especial áreas representativas de la biodiversidad de nuestro país, declaratorias que revisten ciertas características.

2.3 Alcances Jurídicos de la Declaratoria.

Las declaratorias conllevan una afectación a los derechos de las personas que habitan las áreas, así como ciertas limitantes para las personas que pretenden realizar actividades en las mismas. Regularmente la afectación se da en el



CORINA ejercicio del derecho de propiedad o de posesión, toda vez que las actividades que pretenden realizarse en dichos predios deberán inscribirse en el registro público correspondiente con la anotación de que cuentan con la afectación de ser un área natural protegida.

Como acto administrativo el decreto tiene el carácter de obligatorio para todas las personas y puede sujetarse a modalidades, entre otros el ejercicio del derecho de propiedad, así como los actos que se relacionen con ella.

En términos generales, la obligación del cumplimiento (afectación) de la declaratoria se manifiesta de las siguientes formas:

- a) Afectación primaria,
- b) Afectación secundaria, y
- c) Afectación inmediata - permanente.
- c) Afectación inmediata - incidental

a) La afectación primaria obliga a los propietarios, poseedores y habitantes de las áreas declaradas a cumplir con las disposiciones de las declaratorias, del mismo modo obliga a todas las autoridades a cumplir con lo establecido en los mismos.

De igual forma 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 la inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

b) La afectación secundaria obliga a las personas que visitan el área o que pretenden llevar a cabo acciones dentro de la misma, tal es el caso del turismo, de la realización de investigaciones, etc.

c) La afectación inmediata - permanente puede considerarse desde el momento en que surte efectos el decreto, es decir desde el momento en que se hace obligatorio, en esta afectación podemos incluir a la primaria y a la secundaria.

También puede hablarse de una afectación permanente específica, misma que es constituida por las prohibiciones permanentes que se establecen en los decretos. Un ejemplo de esta afectación la encontramos en el Decreto de la Reserva de la Biosfera el Pinacate y Gran Desierto de Altar, en el que se declara veda total e indefinida de caza y captura de Berrendo, Borrego Cimarrón, Monstruo de Gila, Tortuga del desierto, Camaleón y todas aquellas endémicas, raras, amenazadas y en peligro de extinción.

Por último, la **afectación inmediata - incidental** se presenta cuando se imponen vedas en los aprovechamientos autorizados en las zonas de amortiguamiento en las áreas protegidas.

La afectación que se establece en la declaratoria sólo podrá quedar sin efectos mediante la reforma al Decreto que le da vida jurídica, toda vez que es el cuerpo toral de la normatividad del área natural en concreto. Podemos asegurar que dicha afectación, representa, justamente, la protección a los recursos naturales que son referidos en la declaratoria respectiva, protección que encuentra sustento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el decreto mediante el cual se declara un área protegida como acto de autoridad reviste un carácter imperativo para su aplicación y cumplimiento. De tal forma que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en él podrán ser sancionadas por la autoridad administrativa facultada para ello, sin perjuicio que de dichas violaciones se desprendan ilícitos del orden penal.

2.4 Modalidades en el Establecimiento de un Área Natural Protegida

Desde el establecimiento de áreas naturales protegidas, todos los decretos han revestido alguna de las modalidades siguientes:

- Declaratorio, o
- Expropiatorio

Los **decretos declaratorios** se limitan a expresar la voluntad de la autoridad para proteger zonas del territorio nacional representativas de la biodiversidad del país; sin embargo, sí imponen modalidades a la propiedad privada, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales de la zona, así como a las actividades que dentro de las áreas se realicen o pretendan realizarse. Aunque es declaratorio tiene carácter vinculador, pero no es privativo de derechos sobre los inmuebles, sólo limitativo, pero puede nulificar cualquier aprovechamiento que ponga en riesgo el objeto del decreto.

El decreto declaratorio permite incluir a los grupos sociales que habitan la zona en el desarrollo, administración y vigilancia de la ANP, lo que lo convierte en un instrumento concertador - regulador de las actividades que se lleven a cabo en las ANP, sin minimizar su obligatoriedad, un ejemplo es el decreto de El Pinacate y Gran Desierto de Altar, en la concertación con la comunidad y los grupos sociales.



CORINA En cambio, la figura de la expropiación priva de la propiedad a los particulares para establecer un área protegida, regularmente no se utiliza; Sin embargo, en la época de Lázaro Cárdenas, los parques nacionales se establecieron mediante Decretos expropiatorios, y en la actualidad se dan casos como el del Cerro de la Estrella y el del Desierto de los Leones.

Esta modalidad de establecimiento de área protegida conlleva una problemática social respecto del destino de las tierras, así como de su uso y aprovechamiento.

La expropiación no es considerada en una perspectiva incluyente, ya que nulifica los derechos de los pobladores del área, además de que causa un descontento en las comunidades, ejidos y/o pequeños propietarios que se ven afectados por esta figura, por lo que sólo en casos de excepción debe utilizarse dicha figura, pero debido a la problemática ambiental existente en todo nuestro territorio, esta figura se encuentra contemplada en la fracción IV del artículo 60 de la LGEEPA.

2. 5 Contenido de las Declaratorias

Como se mencionó anteriormente, hasta antes de 1988 las declaratorias no cumplían con un mínimo de requisitos legales, sino que la práctica hizo que se concentraran los mismos durante varios períodos, y es hasta la LGEEPA que se hacen obligatorios los requisitos que deben contener las declaratorias.

En este sentido, el artículo 60 de la LGEEPA establece los requisitos mínimos que deben cumplir las declaratorias, siendo los siguientes:

- La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente,
- 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,
- La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán dichas actividades,
- La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos deberán observarse las previsiones de la Ley de Expropiación, la Ley Agraria y demás ordenamientos aplicables,

CORINA

- 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
- 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 esta y otras leyes aplicables.

La reforma a la LGEEPA establece requisitos a las declaratorias dentro de un contexto de participación social más amplio que la LGEEPA original, sin eliminar los contemplados desde 1988, de igual manera se expresan los requisitos de las declaratorias de manera enunciativa y no limitativa, por lo que la autoridad podrá incluir los que considere necesarios en el caso concreto.

2.5.1 Consecuencias de la Delimitación del Área

Después de haber enunciado el contenido de las declaratorias, resulta necesario establecer los alcances de la delimitación precisa del área, toda vez que se han presentado problemas para determinar en campo hasta donde llega tal o cual reserva, a efecto de llevar acabo actividades de aprovechamiento o para imponer alguna sanción a infractores.

Un caso que puede ilustrarnos significativamente, es el Decreto mediante el cual se declara Zona de Protección Forestal y Reserva Integral de la Biosfera la zona conocida como La Michilía (D.O.F. 18 de julio de 1979), oficialmente esta área natural comprende 35, 000 ha. sin embargo, extraoficialmente se consideran 70, 000 (Halffter, 1978; Maury, 1993). Por otra parte, en campo al realizar una inspección se ubicaron solamente 9,000 ha.

En el párrafo anterior, ha quedado expresada una de muchas situaciones problemáticas que se presentan en relación con las áreas protegidas. Por la cual, se considera la obligación de que en las declaratorias se establezca la ubicación exacta del área, para evitar este tipo de conflictos.

2.5.2 Consecuencias de la Zonificación del Área Natural Protegida

El tratamiento que hace la LGEEPA, no es igual en la zonificación para todas las áreas, ya que el único tipo que legalmente tiene una zonificación interna en base a una o varias zonas núcleo y una zona de amortiguamiento, son las Reservas de la Biosfera. Dichas zonas son conceptuadas de la siguiente manera:

Las zonas núcleo son la superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran de protección especial, (art. 48 LGEEPA).

En dichas áreas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren ecosistemas, es decir la prohibición de aprovechar los elementos naturales en zonas núcleo no es una prohibición total.

La zona de amortiguamiento es conceptualizada como *la superficie o superficies que protegen a la zona núcleo del impacto exterior* (art. 48 LGEEPA).

En tal zona 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.

La función biológica que cumplen estas zonas es la de conservación y protección respectivamente, y las consecuencias jurídicas de ellas se refieren a dos aspectos:

- Aprovechamiento de los recursos y
- Aplicación de sanciones

En lo que respecta al aprovechamiento de los recursos que se encuentran en las áreas protegidas, en la zona núcleo es muy limitada y en la mayoría de los casos nula, y sus fines son científicos.

En la zona de amortiguamiento, el aprovechamiento de los recursos puede darse después de haber agotado el procedimiento de autorización respectivo.

Por lo que concierne a las sanciones, la zonificación sirve como determinante para aumentar (agravante) la cuantía de alguna infracción, correspondiendo una mayor si el ilícito se realizó en la zona núcleo.

2.6 Limitantes de la Declaratoria

Las limitantes de la declaratoria pueden ser vistas desde dos puntos de vista:

- a) Limitantes de la autoridad al dictar dichos decretos, y
- b) Limitantes del decreto como instrumento jurídico para la protección.

2.6.1 Limitantes de la Autoridad

La protección de los recursos naturales tiene sus limitantes, a pesar de que se cuenta con un mundo de posibilidades para su protección. 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 respectivas⁸, en la LGEEPA, la Ley de Aguas Nacionales, Ley de Pesca, Ley Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables, es decir, la expedición de los decretos de protección debe, como todo acto de autoridad, fundamentarse y motivarse debidamente, a efecto de cumplir con la finalidad del interés público y social que representa establecer un área natural protegida.

Por principio de cuentas, previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas en el ámbito Federal, se deberán realizar los estudios que justifiquen el establecimiento y éstos deberán ser puestos a disposición del público interesado para que vierta su opinión al respecto.

Las declaratorias deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y deberá notificarse previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación en el mismo diario, la que surtirá efectos de notificación.

De igual forma, las declaratorias se inscribirán en el o los registros públicos de la propiedad que correspondan.

Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada en su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualesquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, pero siempre siguiendo las mismas formalidades previstas en esta ley para la expedición de la declaratoria respectiva y con los estudios técnicos que fundamenten la modificación.⁹

2.6.2 Limitantes como Instrumento Jurídico para la Protección

Antes de la LGEEPA, la expedición de declaratorias no era regulada en términos específicos, se cumplía con los lineamientos generales de las leyes aplicables y, en su caso, se preveían otro tipo de disposiciones con fines de investigación. El

⁸ Artículo 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁹ El procedimiento actual prevé una participación más amplia para la sociedad, lo que otorga seguridad jurídica en los actos de autoridad que lleva a cabo el ejecutivo federal para el establecimiento de las áreas naturales protegidas.



CORINA caso que puede ilustrarnos es el de la Reserva de la Biosfera la Michilía, ya que las disposiciones que contiene el mismo, impiden llevar a cabo acciones concretas por parte de la autoridad, debido a que la categoría oficial es la de Zona de Protección Forestal y Reserva Integral de la Biosfera; el decreto no establece zona núcleo y además son dos áreas naturales protegidas que son la Zona de Protección Forestal y la Reserva Integral de la Biosfera, lo que confunde la terminología. Por otra parte, no se estableció correctamente la zona protectora forestal, además de que no funcionó el Consejo, ni el Comité que se establecen en dicho decreto; en el mismo sentido se encuentra el Decreto de Mapimí.

La mayoría de los decretos publicados antes de LGEEPA no han sido modificados, sin embargo un ejemplo de modificación es el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1993, por el que se declara área natural protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera, la región conocida como El Pinacate y Gran Desierto de Altar, mismo que abroga el decreto por el que se declara Zona de Protección Forestal y de Refugio Faunístico, el área conocida como Sierra del Pinacate, publicado en el mismo diario el 29 de marzo de 1979.

En general, los decretos antes de LGEEPA tuvieron características similares en términos sexenales, sin tener un sentido homogéneo el contenido de los mismos.

La mayoría establecía la participación de organizaciones o institutos, misma que recaía en Consejos y Comités, sin incluir la participación de los habitantes de la de la zona, es decir, la protección tenía a niveles institucionales, de investigación y de conservación, no a niveles de aprovechamiento de los recursos existentes en el área de forma sustentable por parte de los habitantes de las áreas naturales protegidas, aunque la Constitución Federal de 1917 estableció en su redacción que la protección de los recursos naturales susceptibles de apropiación se realizaría con la finalidad de aprovecharlos razonablemente, principio vulnerado por una visión conservacionista a ultranza.

Por otra parte, en la actualidad, el ejercicio de las facultades de la autoridad ambiental se ven mermadas por la inconsistencia del contenido de los decretos, toda vez que no es posible sancionar su incumplimiento de una forma cimentada; un ejemplo es la Zona Protectora Forestal y la Reserva Integral de la Biosfera la Michilía, ya que no podría aplicarse el artículo 49 de la LGEEPA, el que se refiere a la prohibición de verter o descargar contaminantes en el suelo; realizar actividades cinegéticas o de explotación o aprovechamiento de especies de flora y fauna, ya que no cuenta oficialmente con zona núcleo.

Para el mismo ejemplo, la recategorización no oficial crea una protección ficticia, dado que la LGEEPA establece en su artículo 49 que en las zonas núcleo de las ANP queda expresamente prohibido:

verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cause, vaso o acuífero; así como desarrollar cualquier actividad contaminante, entre otras.

En un caso concreto cómo determinamos en un mapa la zona núcleo de la reserva de la biosfera o la del Cajón del Diablo; en estricto sentido si la declaratoria no establece una zona núcleo expresamente y determinada geográficamente, no puede dársele función de zona núcleo en términos jurídicos a la zona más inaccesible de la ANP o a la más conservada porque jurídicamente no existe, por lo que en estas ANP es imposible aplicar el artículo 49 de la LGEEPA, así como otros preceptos de la citada Ley.