

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO NATURAL EN MÉXICO

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. DEFINICIÓN DE PATRIMONIO NATURAL: 1. Definición y características del patrimonio. 2. Patrimonio natural. 3. El agua como patrimonio natural.– III. BASES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES.– IV. REGULACIÓN Y PRINCIPIOS: 1. Antecedentes. 2. Bases legales. 3. Criterios generales. 4. Principios.– V. NATURALEZA JURÍDICA DEL PATRIMONIO NATURAL (LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS): 1. El patrimonio público 2. El territorio nacional 3. Los bienes nacionales. 4. Los recursos naturales. 5. Las áreas naturales protegidas.– VI. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas tendrá las atribuciones siguientes.– 3. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. 4. Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Estudio del régimen jurídico del patrimonio natural en México, con base en los derechos humanos, en las normas constitucionales, en los tratados internacionales, en las leyes federales y estatales y en la jurisprudencia de los tribunales federales.

Palabras clave: patrimonio natural.

ABSTRACT: Study of the legal regime of natural heritage in México.

Key words: natural heritage.

I. INTRODUCCIÓN

El tema del patrimonio natural ha sido un área poco explorada por la bibliografía mexicana; además, cabe destacar que la regulación es de naturaleza federal y estatal, en virtud de que México tiene un régimen federal.

Es un tema que resulta novedoso, original y de mucha actualidad, principalmente en México, toda vez que no existen muchos estudios sobre el tema.

La bibliografía mexicana es escasa en el tema del patrimonio natural, pues los estudios dedicados a esta materia se encuentran dentro de las obras generales dedicadas al estudio de las áreas naturales protegidas o del derecho al medio ambiente.

Es importante destacar que el 28 de noviembre de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establece las bases generales bajo las cuales tanto el legislador federal como el local deberán expedir las nuevas leyes, que deberán incorporar el concepto de «patrimonio natural».

El trabajo es importante porque actualmente, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que es el organismo que tiene competencia en esta materia, administra 176 áreas naturales de carácter federal que representan más de 25,394,779 hectáreas. Estas áreas están divididas en nueve regiones en el país.

Cabe señalar que nuestro estudio solo estará enfocado al marco jurídico federal, en virtud de que cada uno de los 31 estados de la República y la Ciudad de México tienen su propio marco jurídico, por lo que solo realizaremos referencias muy puntuales.

El presente estudio lo realizamos con base en las disposiciones constitucionales, internacionales y legales, aunque también nos apoyamos en la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial federal.

Analizamos, en primer lugar, los aspectos generales del patrimonio, su concepto, sus características, así como lo relativo al patrimonio natural.

En segundo lugar, explicamos las bases constitucionales y convencionales del derecho al medio ambiente y de las áreas naturales protegidas, enfocándonos y principalmente en su fuente, que es el derecho humano al medio ambiente.

En el tercer apartado, señalamos los antecedentes, los criterios y los principios en materia de patrimonio natural.

En el cuarto apartado analizamos la naturaleza jurídica del patrimonio de la nación y su clasificación y elementos, dentro de los cuales destacamos las áreas naturales protegidas.

Y por último, explicamos la organización administrativa y las facultades de los órganos de la administración pública federal encargados de tutelar el patrimonio natural en México.

II. DEFINICIÓN DE PATRIMONIO NATURAL

1. Definición y características del patrimonio

La palabra patrimonio (1) proviene de la voz latina *patrimonium*, alusiva al *pater*, que en el antiguo derecho romano era, por antonomasia, el sujeto

(1) Patrimonio y lat. *patrimonium*). 2. m. Conjunto de los bienes propios adquiridos por cualquier título. 3. m. Conjunto de los bienes propios, antes espiritualizados y hoy capitalizados y adscritos a un ordenando, como título para su ordenación. 4. m. patrimonialidad.

de derecho; por tanto, *patrimonium* era lo que pertenecía al *pater* o derivaba de él (2).

Al pasar a las lenguas romances, *patrimonium* hacía referencia a los bienes del hijo, heredados del padre o de los abuelos; pero en un sentido más amplio y jurídico, se suele entender como el conjunto de bienes, derechos, poderes, deudas, cargas y obligaciones de una persona, apreciables en dinero; se trata, según la explicación personalista del patrimonio, de una universalidad jurídica, distinta de los derechos y obligaciones que la integran, mismas que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín ESCRICHE Y MARTÍN explicaba a mediados del siglo XIX:

Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores. (3).

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el público; desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Gustavo INGROSSO, «se aproxima más al concepto económico que considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento» (4).

Según el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, «Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros».

Lo anterior significa, según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que «los bienes del dominio público de la Federación son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria o de

5. m. *Der.* Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica. ~ nacional. 1. m. *Econ.* Suma de los valores asignados, para un momento de tiempo, a los recursos disponibles de un país, que se utilizan para la vida económica. ~ neto. 1. m. Conjunto de los bienes pertenecientes a la corona o dignidad real. constituer ~. 1. fr. Sujetar u obligar una porción determinada de bienes para congrua sustentación del ordenando, con aprobación del ordinario eclesiástico.

(2) Véase J. FERNÁNDEZ RUIZ y M. A. LÓPEZ OLVERA, (2007).

(3) J. ESCRICHE, (1888: 1334).

(4) G. INGROSSO, (1956: 75).

posesión definitiva o provisional, debe lógicamente concluirse que tales bienes sólo pueden ser propiedad de la Federación, y los particulares, las instituciones y organismos públicos sólo pueden adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de esos bienes los derechos regulados por la propia Ley General de Bienes Nacionales y las otras que expida el Congreso de la Unión, dentro de los cuales no se incluye la propiedad» (5).

2. Patrimonio natural

El concepto «patrimonio natural» no aparece en el texto de la Constitución federal; más bien han sido el legislador federal y el legislador local los que lo han introducido en el sistema jurídico mexicano.

La Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 20 de diciembre de 2007, señala, en su artículo 4, fracción XXVII, que se entiende por «Patrimonio Natural: Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural, de acuerdo con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972».

Por su parte, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016, establece en su artículo 3, fracción XXVII, que se entiende por «Patrimonio Natural y Cultural: sitios, lugares o edificaciones con valor arqueológico, histórico, artístico, ambiental o de otra naturaleza, definidos y regulados por la legislación correspondiente».

Es claro que esta Ley define erróneamente dos conceptos que tienen elementos totalmente diferentes, ya que el patrimonio natural se refiere a la naturaleza, a las condiciones naturales de un territorio, como las reservas de la biosfera, los monumentos naturales, los parques naturales, así como los santuarios de la naturaleza de gran relevancia estética o científica.

(5) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tomo XX, tesis I.3o.C.462 C, septiembre de 2004, p. 1737.

3. El agua como patrimonio natural

La Constitución federal reconoce, en el artículo 4.º, como un derecho humano, al agua, al establecer que «Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines».

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la diferencia de trato en virtud del uso o destino que se dé a las aguas nacionales no es caprichosa o artificial, pues atiende al hecho notorio de que el líquido es esencial y está involucrado en todas las actividades de la vida.

Así, el agua potable constituye un bien básico, escaso y necesario para la vida y la salud de las personas, por lo cual ha sido considerada como *patrimonio natural común de la humanidad*, como prerrequisito para el cumplimiento de los derechos humanos e incluso, dada su necesidad básica, como un derecho fundamental (artículo 4o. de la Constitución federal) (6).

III. BASES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES

Las diferentes leyes, tanto federales como estatales que regulan todo lo relativo al patrimonio natural, tienen su fundamento en el artículo 4.º, de la Constitución federal, que reconoce el derecho humano al medio ambiente.

El artículo 4.º de la constitución federal señala que «Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley».

Este derecho humano al medio ambiente, según los tribunales del Poder Judicial federal, «se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia

(6) Tesis de jurisprudencia 1a./J. 116/2017 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 123. RUBRO: AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE PREVÉ LA DIFERENCIA EN RAZÓN DEL USO O DESTINO DE DICHO RECURSO NATURAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. En igual sentido Tesis aislada II. 1o.A. 110 A, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p. 824. RUBRO: AGUA POTABLE. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA DOTAR DE ESE SERVICIO, SIN CONTAR CON LOS DICTÁMENES DE FACTIBILIDAD DE LA COMISIÓN DEL AGUA, CARECE DE VALIDEZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)».

Al respecto, Edgar Corzo Sosa opina que «el derecho al medio ambiente es un derecho complejo, pues implica varias nociones de derecho en él mismo, y se le puede caracterizar como un derecho de cooperación, en el que tanto el Estado como la sociedad y las personas en lo particular debemos contribuir a su concepción y ejercicio» (7).

Asimismo, de acuerdo con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable de los Estados y tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Es por ello que el órgano reformador de la Constitución solo reconoció el derecho al medio ambiente en la Constitución, y dejó al legislador federal y local la regulación de los aspectos puntuales vinculados con este derecho, como la protección del patrimonio natural.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó en claro que

Del contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador», así como del principio 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 y principios 1 y 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, deriva su caracterización como un derecho que a su vez implica un deber, en virtud de que, por una parte, se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar; y, por otra, el reconocimiento de este derecho fundamental se vincula con la obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (8).

Es por ello que el Estado mexicano tiene la obligación de realizar las gestiones necesarias para la salvaguarda del medio ambiente, ya que existen normas nacionales e internacionales que defienden y consolidan el derecho

(7) E. CORSO SOSA, (2015: 7).

(8) Tesis Aislada 1a. CCXIX/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, publicada el 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. RUBRO: DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.

de las personas a vivir en un medio ambiente sano, que ha dejado de ser un asunto de uno o dos estados, para pasar a ser un tema de carácter mundial; entre esas obligaciones se cuenta la de tutelar el patrimonio natural.

El primer Tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito, señaló en la tesis de rubro MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA, que:

De los artículos 1 y 4 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador», así como el 4o., quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la protección al medio ambiente es de tal importancia al interés social que implica y justifica, en cuanto resulten disponibles, restricciones para preservar y mantener ese interés en las leyes que establecen el orden público; tan es así, que en el Estado de Michoacán, la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural del Estado, su reglamento y el Programa de monitoreo a vehículos ostensiblemente contaminantes del Estado para el año 2011, están encaminados a salvaguardar dicho derecho fundamental, proteger el ambiente, *conservar el patrimonio natural*, propiciar el desarrollo sustentable del Estado y establecer las bases para —entre otros casos— tutelar en el ámbito de la jurisdicción estatal, el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo y *conservar el patrimonio natural de la sociedad*. Por tanto, el derecho particular debe ceder al interés de la sociedad a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental las autoridades deben velar, para que cualquier infracción, conducta u omisión que atente contra dicho derecho sea sancionada (9).

IV. REGULACIÓN Y PRINCIPIOS

1. Antecedentes

El antecedente más reciente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, de 1971, así como la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

Pero según Julia Carabias, José Sarukhán, Javier de la Maza y Carlos Galindo

(9) Tesis aislada XI.1o.A.T.4 A (10a.), PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, p. 1925.

Las actividades de Miguel Ángel de Quevedo en 1883 marcaron el inicio de una época de preocupación por la conservación de los recursos naturales, promoviendo la protección de los bosques y su fauna, estudiando el estado de las cuencas hidrológicas e ideando mecanismos para su protección; así, a finales del siglo XIX, propició el establecimiento de la primera área protegida con un decreto presidencial: el Bosque Nacional del Monte Vedado del Mineral del Chico, en Hidalgo.

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, Quevedo recibió apoyo para establecer diversas categorías de protección, de acuerdo con la recomendación de la Unión Panamericana, en todas aquellas áreas con bosques, montañas y paisajes relevantes, que contuvieran vestigios históricos o en donde se encontrara abundancia de animales silvestres. Entre 1936 y 1939 fue decretada una gran cantidad de áreas protegidas, que llegaron a cubrir casi 30% del territorio nacional; desgraciadamente, el gobierno nunca destinó presupuesto ni recursos humanos para administrar, operar, vigilar y, en su caso, expropiar las tierras. Por ello, la mayoría de los decretos fueron letra muerta. Además, muchos de los terrenos nacionales que amparaban estos decretos se repartieron para la constitución de ejidos.

También podemos mencionar la protección que se realizó por decreto presidencial, en 1876, del bosque Desierto de los Leones, debido a que sus manantiales surtían de agua a la Ciudad de México.

Este periodo fue muy importante para nuestro país y para la época actual, en virtud de que se crearon la mayoría de los parques nacionales mexicanos que actualmente existen, «siendo aproximadamente 36 Parques Nacionales distribuidos en 17 entidades de la República, y con una superficie aproximada de 800 000 hectáreas» (10).

También podemos señalar el antecedente de la Ley Forestal de 1926, que en su artículo 22 facultaba al gobierno federal para expropiar cualquier terreno que a su juicio debía declararse reserva forestal; mientras que el artículo 39 del Reglamento de la Ley estableció que los terrenos forestales cuya ubicación, configuración, topografía y otras circunstancias constituyan una belleza natural propicia para el recreo público y fomento al turismo, debían declararse por Decreto del Ejecutivo «parques nacionales».

Después de 16 años de vigencia, la Ley fue abrogada por la Ley Forestal de 1942, que además se complementó con su respectivo reglamento, en cuyo artículo 77 se estableció declarar «parques nacionales» los sitios de interés histórico o de gran belleza natural, que era conveniente conservar para asegurar la existencia de la flora y fauna regionales, y servir de esparcimiento público.

(10) R. GUTIÉRREZ NÁJERA, (2014: 167).

2. Bases legales

El legislador ha expedido, con base en el artículo 4.º de la Constitución federal, algunas leyes que desarrollan los principios y el contenido del derecho humano al medio ambiente. Ha expedido las leyes General del Equilibrio Ecológico, Protección al Ambiente; General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Federal de Responsabilidad Ambiental y General de Cambio Climático.

Estas leyes señalan sus respectivos artículos que son de orden público y de interés general, lo cual se traduce en la obligatoriedad de sus disposiciones.

Su objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

3. Criterios generales

Según lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución, son de interés público los actos que establezcan reservas, usos y destinos de áreas. En ese sentido, señala el artículo 6, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que es causa de utilidad pública «La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población».

Esto quiere decir que una determinada área puede no solamente ser declarada área natural protegida, sino que, de acuerdo con la Ley de Expropiación, también puede ser expropiada, en beneficio de la comunidad.

Además, como México es un país federal, en el cual se dividen las competencias que tienen los Congresos federal y locales en algunas materias, las leyes denominadas generales, como las arriba mencionadas, señalan obligaciones específicas para la federación y para los estados de la República.

Entre las obligaciones de los estados están las de «Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, Conservación del Patrimonio Natural y Cultural y accesibilidad universal, incluyendo la Movilidad» (11).

También se señala que «Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener: V. La preservación del Patrimonio Natural y Cultural, así como de la imagen urbana de los Centros de Población» (12).

(11) *Ibidem*, artículo 10, fracción XXII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

(12) *Ibidem*, artículo 37, fracción V.

Asimismo, «Las tierras agrícolas, pecuarias y forestales, las zonas de Patrimonio Natural y Cultural, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse en dichas actividades o fines de acuerdo con la legislación en la materia» (13).

Tanto la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, sujetos a disponibilidad presupuestaria —señala la Ley—, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para la protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población (14).

Y finalmente, que «Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes: V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural» (15).

4. Principios

Las diferentes leyes que regulan lo relativo al derecho al medio ambiente, como lo referente al patrimonio natural y a las áreas naturales protegidas, establecen una serie de principios bajo los cuales se deben regir las autoridades y los particulares.

Estos principios son los siguientes:

Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia (16).

Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones, así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas, y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques (17).

Asimismo, el artículo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala los siguientes:

(13) *Ibidem*, artículo 55.

(14) *Ibidem*, artículo 101, fracción VI.

(15) *Ibidem*, artículo 93, fracción V.

(16) *Ibidem*, artículo 4, fracción V

(17) *Ibidem*, artículo 4, fracción IX.

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peli gro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

XIV. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural

en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

V. NATURALEZA JURÍDICA DEL PATRIMONIO NATURAL (LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS)

1. El patrimonio público

El concepto de patrimonio público en México se ha ido delimitando a través de diferentes leyes que se han expedido a lo largo de la historia, hasta llegar a la vigente Ley General de Bienes Nacionales.

La nueva Ley General de Bienes Nacionales fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2004, y hace consistir su objeto en establecer, entre otros, los bienes que constituyen el patrimonio de la nación; además, determina el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.

Dicha Ley habla del patrimonio de la nación, al señalar en su artículo 1, fracción I, que «La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer: I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación».

Según el *Diccionario de la lengua española*, elemento es, en una de sus acepciones, «cada uno de los componentes de un conjunto». De acuerdo con este concepto, los elementos del patrimonio de la nación son el territorio nacional y los bienes nacionales.

2. El territorio nacional

En primer lugar, debemos decir que todo Estado debe poseer un territorio como supuesto imprescindible de organización de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, dado que no hay Estado sin territorio.

Nuestra Constitución no da una definición de lo que debemos de entender por territorio; sólo establece lo que el territorio nacional comprende.

En la práctica, el territorio es el punto de referencia geográfico de la jurisdicción del Estado; permite saber hasta dónde se extiende espacialmente la influencia indiscutida del poder de un núcleo social (18).

Así, afirma Ulises Schmill Ordoñez, que «La norma jurídica al regular la conducta humana, ya sea como condición o como consecuencia jurídica, tiene que especificar el espacio, es decir, el lugar en el que debe cumplirse la conducta». Es decir, «el espacio en el que tiene validez un orden normativo no debe concebirse como la superficie terrestre, es decir, como un plano, sobre el cual se asienta el Estado. La conducta regulada jurídicamente tiene lugar tanto en el plano de la superficie terrestre, como en el espacio aéreo y en el subsuelo. Por lo tanto, el territorio estatal es un espacio tridimensional; no sólo tiene longitud y latitud, sino también tiene profundidad» (19).

En el mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que las expresiones «territorio nacional» o «República mexicana» comprenden no sólo las partes integrantes de la Federación, dentro de las que se encuentran los diversos Estados de la Unión, sino también el territorio insular, el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, las aguas de los mares territoriales, e inclusive el espacio situado sobre el mismo territorio nacional (20).

3. Los bienes nacionales

Según el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes nacionales:

- I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(18) A. HERNÁNDEZ BECERRA, (1981: 53).

(19) U. SCHMILL ORDOÑEZ, (2001: 3651).

(20) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Primera Sala, tomo XVIII, tesis 1a./J. 41/2003, diciembre de 2003, p. 46.

- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley; (21).
- III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

De acuerdo con el catálogo anterior, podemos decir que los bienes nacionales se pueden clasificar en recursos naturales y en bienes de dominio público.

4. Los recursos naturales

Los recursos naturales, en su doble categoría de renovables o de no renovables, son propiedad de la nación o de los particulares.

El régimen legal vigente de los recursos naturales propiedad de la nación hace posible que los particulares puedan explotar, beneficiarse o aprovecharse en general de tales recursos, a través de los procedimientos administrativos de la concesión, permiso, asignación o autorización. A veces se les excluye totalmente (22), pero en el caso de los recursos naturales pueden explotarlos.

Según la Constitución federal y la Ley General de Bienes Nacionales, son recursos naturales:

(21) Artículo 7. Son bienes de uso común:

I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional; II.— Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar; III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar; IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; V. La zona federal marítimo terrestre; VI. Los puertos, bahías, radas y ensenadas; VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público; VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes; X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia; XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y XIV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

(22) Alfonso NAVA NEGRETE y Enrique QUIROZ ACOSTA, «Aprovechamiento de recursos naturales», Jorge FERNÁNDEZ RUIZ (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 21.

- Los de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- Todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.
- Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes.
- Los combustibles minerales sólidos.
- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
- Las aguas marinas interiores.
- Las [aguas] de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.
- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes
- Las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.
- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.
- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas.
- Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.
- Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.
- La zona económica exclusiva, que se extiende a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes (Artículo 42, fracción IV, de la CPEUM.).
- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común (Artículo 132 de la CPEUM.).

5. Las áreas naturales protegidas

El reconocimiento, evolución e incorporación de las áreas naturales protegidas al régimen jurídico mexicano han seguido un lento camino que inició con el Decreto expedido por el presidente Porfirio Díaz, el 1 de mayo de 1899, mediante el cual se protegió el Monte vedado del Mineral del Chico, ubicado en el Estado de Hidalgo, (23) pasando por la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1988, y sus más recientes reformas.

El objetivo central del Estado al declarar una área natural protegida, es proteger ciertas regiones que aún mantienen un estado de conservación natural, buscando su preservación, equilibrio, sustentabilidad, integración, restauración, salvaguarda de especies, investigación científica y aprovechamiento racional de los recursos, a través del diseño de mecanismos de protección en los cuales convergen recursos federales, estatales, municipales y privados, y en los cuales juega un papel muy importante la sensibilización de los pobladores de dichas áreas a fin de que estos apliquen en su vida diaria, los conceptos de preservación y *sustentabilidad* (24).

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en su versión actual, fue establecido en 1996, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en 2000. Su competencia, adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, está basada en una visión humanista y pragmática de la gestión del patrimonio natural mexicano bajo el lema «Conservación con, por y para la Gente». Su misión es «Conservar el patrimonio natural de México mediante las áreas protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno» (25).

Actualmente, el Artículo 46 de la LGEEPA, reconoce nueve categorías de áreas naturales protegidas, y las clasifica en: Reservas de la Biosfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Áreas de Protección de Flora y Fauna, Santuarios, Parques y

(23) Decreto que establece como bosque nacional el terreno llamado Monte Vedado del Mineral del Chico, distrito de Pachuca en el Estado de Hidalgo, publicado el 1 de mayo de 1899 Sección 5a numero 7382.

(24) W. JIMÉNEZ BARRIOS, (2013).

(25) Véase J. ELBERS, (2011: 71).

Reservas Estatales, Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, Zonas de Conservación Ecológica Municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales.

Reservas de la Biosfera. Se constituyen en áreas 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.

Parques nacionales. Se constituyen en ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general. Sólo se permite 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 ecológicos.

Monumentos naturales. Consisten en lugares u objetos naturales que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo. Únicamente se permite la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

Áreas de protección de recursos naturales. Son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y, en general, los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal.

Áreas de protección de flora y fauna. Se constituyen en los lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres. Se permite la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

Santuarios. Son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas. Solo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área. Las actividades de aprovechamiento no extractivo quedan restringidas a los programas de manejo,

y normas oficiales mexicanas emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales.

Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la finalidad de establecer áreas naturales protegidas es:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, 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 la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

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 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.

También, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en las zonas marinas mexicanas, se podrán declarar áreas naturales protegidas con objeto de proteger y preservar los ecosistemas marinos y regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuáticas.

En estas áreas se permitirán y, en su caso, se restringirán o prohibirán las actividades o aprovechamientos que procedan, de conformidad con lo que disponen la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,

la Ley de Pesca, la Ley Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México sea parte y las demás disposiciones jurídicas 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 los programas de manejo y las declaratorias correspondientes.

Para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas establecidas en las zonas marinas mexicanas, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Marina.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 57 a 75Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el área natural protegida se constituye por medio de un decreto o declaratoria que expide el Presidente de la República, los gobernadores de los estados o los presidentes municipales. Para que esto ocurra se deben realizar previamente estudios justificativos y solicitar opiniones tanto a gobiernos locales como a universidades, organizaciones, pueblos indígenas y otros interesados.

Al respecto, el primer Tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito señaló, en el criterio de rubro DECRETO PRESIDENCIAL POR EL QUE SE DECLARA ÁREA NATURAL PROTEGIDA CON EL CARÁCTER DE PARQUE NACIONAL, LA REGIÓN CONOCIDA COMO CUMBRES DE MONTERREY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2000. ES UNA NORMA DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA, que:

En el citado decreto se imponen limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones a los inmuebles localizados en el área que comprende el mencionado parque nacional, esto es, las disposiciones que lo componen restringen los derechos que los gobernados tienen sobre aquéllos y, por tanto, desde su entrada en vigor vincula a los propietarios, poseedores, residentes o titulares de los derechos sobre tierras, aguas y bosques ubicados en la aludida región, situada en los Municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, quienes, por tanto, ya no podrán disponer libremente de sus bienes. De ahí que el comentado decreto sea una norma de naturaleza autoaplicativa o de aplicación incondicionada (26).

En la declaratoria de área natural protegida se debe incluir: a) La delimitación precisa del área con zonificación correspondiente; b) Las modalidades

(26) Tesis aislada IV.1o.A.89 A, primer Tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, p. 1751.

a que se sujetará dentro del área; c) La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente; d) La causa de expropiación; e) 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, f) Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable.

Asimismo, la declaratoria deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y se notificará previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados.

En este punto, cabe señalar que en el estado de Veracruz, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue declarada inconstitucional, en virtud de que el primer Tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo, consideró, que

De un correcto análisis de los artículos 48 al 62 de la abrogada Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Veracruz, que regulan el procedimiento, entre otras modalidades, para el establecimiento, mediante declaratorias, de áreas naturales protegidas, y que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados, se desprende que no prevén normatividad alguna que permita oírlos y, por ende, darles la oportunidad de aportar sus pruebas, antes de que se lleve a cabo el acto de privación, consistente en la emisión de la citada declaratoria, lo cual implica la vulneración de la garantía de audiencia tutelada por el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, toda vez que en el procedimiento relativo no se consagra, en forma previa, ni aun «posterior» pues, por un lado, la notificación que debe hacerse a los posibles afectados, previamente a la publicación de la declaratoria impugnada en la Gaceta Oficial del Estado, atento lo establecido por el numeral 59 del propio ordenamiento, no significa la observancia del derecho subjetivo público que se estima vulnerado, porque se reduce a una mera notificación o aviso de que un determinado bien inmueble, propiedad de aquéllos, ha sido afectado por el Estado a consecuencia del procedimiento administrativo y, por otro, no se contempla un recurso o medio legal de impugnación del cual pudiera disponer el gobernado para conseguir la modificación o revocación de dicho decreto, ya que aun cuando los artículos 141, 142 y 146 de la ley tildada de inconstitucional, prevén la posibilidad de que los afectados concurren a una audiencia a ofrecer sus pruebas y regulen el recurso de inconformidad, ello no guarda relación con el procedimiento de declaratoria de área natural protegida, sino con aquel que se inicia, cuando se tenga conocimiento de un hecho que importe peligro de contaminación o desequilibrio en el ecosistema del Estado; de ahí que la omisión de contemplar la pluricitada garantía de audiencia, torna inconstitucional la invocada ley (27).

(27) Tesis aislada VII.1o.A.T.55 A, primer Tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI,

El instrumento más importante para la buena gobernanza y administración de un área natural protegida es el programa de manejo, que consiste en un documento donde se detallan las actividades que pueden llevarse a cabo dentro de cada zona. La Semarnat es la dependencia responsable de formular el programa de cada área natural protegida dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas. Asimismo, designa al director del área natural protegida.

VI. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Es una dependencia de la administración pública federal. Tiene las siguientes competencias:

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

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción de los hidrocarburos y los minerales radioactivos;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

agosto de 2002, p. 1288. RUBRO: EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

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

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

VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XVIII. Llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;

XX. Imponer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento.

2. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Tendrá las atribuciones siguientes:

ARTÍCULO 71. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se integra con un Comisionado Nacional, una Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción, una Dirección General de Operación Regional, una Dirección General de Conservación para el Desarrollo, una Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional, una Dirección de Asuntos Jurídicos, una Dirección de Evaluación y Seguimiento, y Direcciones Regionales, y Direcciones de Áreas Naturales Protegidas.

Sus facultades son:

I. Fomentar y desarrollar actividades tendentes a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las áreas naturales protegidas, en sus zonas de influencia, en las áreas de refugio para proteger especies acuáticas y otras especies que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación;

II. Formular, ejecutar y evaluar los programas de subsidios para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general que permitan proteger, manejar y restaurar los ecosistemas y su biodiversidad a través de las comunidades rurales e indígenas ubicadas en zonas marginadas dentro de las áreas naturales protegidas, en sus zonas de influencia y otras regiones que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación;

III. Ejecutar y promover en las áreas naturales protegidas, en sus zonas de influencia, en las áreas de refugio para proteger especies acuáticas y otras especies que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación, los programas especiales, productivos o de cualquier otra naturaleza que se prevean en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en otras disposiciones jurídicas;

IV. Formular, promover, ejecutar y evaluar proyectos para la conservación, recuperación de especies y poblaciones consideradas como prioritarias, con la participación, en su caso, de las personas que manejen dichas especies o poblaciones y demás involucrados, así como de otras unidades administrativas de la Secretaría, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios;

V. Promover la captación de donativos, aportaciones, asignaciones y demás recursos, en numerario o en especie, que sean necesarios para apoyar las obras, acciones e inversiones que se requieran para la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como para la conservación de las especies en riesgo, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Proponer a las autoridades competentes la definición de estímulos e incentivos económicos destinados a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como para la atención de las especies y poblaciones en riesgo;

VII. Participar con las autoridades competentes en la promoción y definición de acciones y programas de conocimiento y cultura para la conservación; así como en materia de áreas naturales protegidas, de áreas de refugio para proteger especies acuáticas y especies en riesgo;

VIII. Promover y participar con las autoridades competentes en acciones de capacitación y asistencia técnica en materia de áreas naturales protegidas, de áreas de refugio para proteger especies acuáticas y de especies prioritarias para la conservación, que fortalezcan el crecimiento y desarrollo de las comunidades rurales e indígenas;

IX. Proponer la transferencia de funciones y recursos hacia los gobiernos de las entidades federativas y municipios en materia de áreas naturales protegidas;

X. Promover la participación de la sociedad en materia de áreas naturales protegidas, de áreas de refugio para proteger especies acuáticas y de especies en riesgo;

XI. Integrar y aportar la información que deba incorporarse al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales en materia de áreas naturales protegidas, áreas de refugio para proteger especies acuáticas y de especies prioritarias para la conservación, así como integrar y actualizar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas;

XII. Emitir recomendaciones a autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios, con el propósito de promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad;

XIII. Elaborar los programas de protección y administrar las áreas de refugio para proteger especies acuáticas;

XIV. Fungir como autoridad designada ante la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas y coordinarse con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para aplicar los lineamientos, decisiones y resoluciones derivados de los acuerdos y compromisos adoptados en dicha Convención, con la participación que, en su caso, corresponda a la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, y

XV. Las que en materia de áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en la materia, así como en otras leyes y reglamentos, decretos y acuerdos, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República, al Secretario o a otra unidad administrativa de la Secretaría, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

3. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (28)

Es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sus atribuciones son las de, entre otras:

I. Coordinar, promover y desarrollar con, la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la investigación científica y tecnológica relacionada con la política nacional en materia de bioseguridad, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico y conservación de los ecosistemas y cambio climático, incluyendo los siguientes temas:

- a) Política y economía ambientales y del cambio climático;
- d) Saneamiento ambiental;
- e) Conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y los recursos naturales;
- f) Conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, de especies y ecosistemas prioritarios, así como especies migratorias;
- h) Prevención y control de la contaminación, manejo de materiales y residuos peligrosos, sitios contaminados y evaluación de riesgos ecotoxicológicos;

XVII. Participar, en el diseño de mecanismos de financiamiento que permitan llevar a cabo los proyectos de investigación para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y control de la contaminación;

(28) Artículo 13, de la Ley General de Cambio Climático.

XIX. Dar a poyo técnico a los estudios que propongan y justifiquen el establecimiento y recategorización de las áreas naturales protegidas de competencia federal, zonas de restauración, así como la elaboración de los respectivos programas de manejo;

4. Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (29)

El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que «El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos».

En tales comisiones podrán participar las entidades de la administración pública paraestatal, en aquellos casos relacionados con su objeto (30).

Dichas comisiones podrán ser transitorias o permanentes, y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

Cuando las comisiones intersecretariales obedecen a motivos reales y no a inflación burocrática, permiten más agilidad en los procesos administrativos y mayor eficiencia en las acciones coordinadas.

En el caso de la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, se crea con carácter permanente, y su objeto será coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la planeación, ordenación y desarrollo sustentable de los mares y las costas del territorio nacional.

La Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas se integra por los titulares de las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Marina; Desarrollo Social; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Turismo y Medio Ambiente y Recursos Naturales. El titular de esta última secretaría, según lo establecido en el acuerdo que la crea, la presidirá.

A su vez, los integrantes de la Comisión podrán designar a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener el nivel de subsecretario o su equivalente. Su designación deberá formularse por escrito y dirigirla al presidente de la comisión.

Los suplentes tendrán las mismas atribuciones que los miembros propietarios, en los términos establecidos en el acuerdo de creación.

(29) Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2008.

(30) J. FERNÁNDEZ RUIZ, (2006: 617 y 618).

Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. Formular, someter a consideración del Presidente de la República y, en su caso, coordinar las políticas y estrategias nacionales o regionales para la planeación, ordenación y desarrollo integral y sustentable de mares y costas, para su incorporación en los programas y acciones sectoriales que corresponda realizar a cada una de las dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias;

II. Participar en la formulación e instrumentación de los programas de ordenamiento ecológico de los mares y costas;

III. Diseñar y proponer esquemas institucionales para el desarrollo integral y sustentable de los mares y costas, que promuevan la competitividad del país y la conservación de los recursos marinos;

V. Proponer la actualización, el desarrollo y la integración del marco jurídico nacional para la planeación, ordenación y administración integral y sustentable de mares y costas;

VIII. Promover la incorporación de las políticas para la sustentabilidad de mares y costas que formule la Comisión, en los planes y programas territoriales de los estados y municipios del país;

XI. Recomendar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que resulten competentes, mecanismos de coordinación de acciones para la sustentabilidad de mares y costas, y

VII. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2008.

CORSO SOSA, E.: «Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano. Su configuración normativa», Ma. Del Carmen Carmona Lara y Ana Laura Acuña Hernández (coords.), *La Constitución y los derechos humanos* (2015), México, UNAM.

Elbers, J.: *Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro* (2011), Madrid, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales-Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España.

ESCRICHE, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* (1888), Librería de Ch. Bouret, París.

FERNÁNDEZ RUIZ, J.: *Derecho administrativo y administración pública* (2006), Porrúa, México, 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, J. y LÓPEZ OLIVERA, M. A.: *Derecho administrativo del estado de Hidalgo* (2007), Porrúa-UNAM, México.

- NAVA NEGRETE y Enrique QUIROZ ACOSTA, A. (2003): «Aprovechamiento de recursos naturales», Jorge FERNÁNDEZ RUIZ (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, Porrúa-UNAM, México.
- HERNÁNDEZ BECERRA, A. (1981): *Estado y territorio. En la teoría general, en el derecho colombiano y en del derecho comparado*, UNAM, México.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, R.: *Introducción al estudio del derecho ambiental* (2014), México, Porrúa.
- INGROSSO, G.: *Diritto finanziario* (1956), 2ª ed., Ed. Jovene, Nápoles.
- JIMÉNEZ BARRIOS, W.: «Áreas naturales protegidas en México: Análisis y opinión en el marco de la Ley General de Protección al Ambiente y Equilibrio Ecológico», *Claroscuros en la Educación. Revista electrónica de Educación* (2013), núm. 33, junio. Se puede consultar en <http://palido.deluz.mx/articulos/1229>.
- SCHMILL ORDOÑEZ, U.: «Territorio», *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* (2001), UNAM-Porrúa, México, t. P-Z.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Primera Sala, tomo XVIII, tesis 1a./J. 41/2003, diciembre de 2003, p. 46.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tomo XX, tesis I.3o.C.462 C, septiembre de 2004, p. 1737.
- Tesis Aislada 1a. CCXLIX/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, publicada el 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. RUBRO: DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.
- Tesis aislada IV.1o.A.89 A, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, p. 1751.
- Tesis aislada VII.1o.A.T.55 A, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Agosto de 2002, p. 1288. RUBRO: EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.
- Tesis aislada XI.1o.A.T.4 A (10a.), PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, p. 1925.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 116/2017 (10a.), Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 123. RUBRO: AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE PREVÉ LA DIFERENCIA EN RAZÓN DEL USO O DESTINO DE DICHO RECURSO NATURAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. En igual sentido Tesis aislada II.1o.A.110 A, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p. 824. RUBRO: AGUA POTABLE. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA DOTAR DE ESE SERVICIO, SIN CONTAR CON LOS DICTÁMENES DE FACTIBILIDAD DE LA COMISIÓN DEL AGUA, CARECE DE VALIDEZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).