

DE LA SEN. VERÓNICA VELASCO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

INICIATIVA MEDIANTE LA CUAL SE REFORMA LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Gloria Lavara Mejía, Sara Isabel Castellanos Cortés, Jorge Emilio González Martínez, Verónica Velasco Rodríguez, y Emilia Patricia Gómez Bravo, Senadores de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de Ley:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los recursos naturales constituyen un elemento imprescindible para el desarrollo económico, social y cultural de cualquier nación, razón por la cual resulta necesaria la implementación de estrategias encaminadas hacia su uso sustentable.

Cualquier país que presuma contar una riqueza natural, deberá constituir e implementar adecuadamente instrumentos de política ambiental que tengan como objetivo la conservación de cada una de los elementos que la conforman.

México, no es la excepción, y como uno de los 17 países poseedores de la mayor diversidad biológica a nivel mundial tiene la obligación de preservar y conservar sus recursos, partiendo del reconocimiento de que esta riqueza forma parte del patrimonio y de la herencia cultural que nos constituye como Nación.

Debido a lo anterior, resulta necesario contar con instrumentos de política ambiental cuyos fines de conservación generen un cuidado adecuado de esta riqueza. Como ejemplo de éste tenemos a las áreas naturales protegidas. Dichas áreas contribuyen a la conservación de la biodiversidad en la medida en que mantienen poblaciones viables de todas las especies y subespecies endémicas, raras, sujetas a protección especial; y aquellas sujetas de manera particular a los cambios ambientales que puedan alterar naturalmente su abundancia o distribución; sirviendo también para el mantenimiento del número y la distribución de comunidades y sus hábitats, sin perjuicio de los cambios ambientales que pudieran alterar esta distribución.

La importancia de su establecimiento radica en que como instrumento de protección de la diversidad biológica, se crean con la finalidad de conservar espacios que no han sido alterados significativamente por el hombre, *constituyéndose como porciones del planeta, terrestres o acuáticas en donde el ambiente natural no ha sido esencialmente afectado y que están sujetas a regímenes especiales de protección*[1].

No obstante lo anterior, en la práctica se han observado numerosas deficiencias que reflejan la necesidad de adecuar el marco legal relativo al régimen jurídico de dichas áreas. Inferimos esto ya que diferentes conflictos socioambientales se presentan cotidianamente en las áreas naturales protegidas debido a la falta de un adecuado ordenamiento territorial.

Por ello, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República preocupados ante la problemática derivada de la falta de una delimitación de las actividades que se

llevan a cabo en dichas áreas y de una zonificación aplicable a todas las categorías de manejo de las mismas presentamos la presente Iniciativa.

Lo anterior, a efecto de evitar las graves afectaciones que en términos de deterioro generan algunas de las actividades que se realizan en áreas naturales protegidas; debidas en gran medida a una mala interpretación de las disposiciones contempladas en la fracción IX del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el artículo en comento se prevé la evaluación de impacto ambiental como el instrumento de política ambiental encaminado a que la autoridad evalúe el impacto que las obras o actividades causarán sobre el medio ambiente mediante un *procedimiento a través del cual establecerá las condiciones a que se sujetará la realización de las mismas; en caso de que éstas causaran desequilibrios ecológicos o rebasaran los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente*[2].

Para dar cumplimiento con estos fines, se fija un listado de las obras y actividades sujetas a este procedimiento; en el cual se incluye en la fracción XI a las obras que se realicen en áreas naturales protegidas competencia de la Federación; dejando fuera del supuesto normativo a las actividades.

Cabe señalar que las implicaciones derivadas de la actual redacción de esta fracción, genera que todas aquellas actividades que se desarrollan en estas áreas y que pudieran causar un impacto no se encontrarán sujetas a ninguna evaluación; generándose daños que pudieran ser irreversibles para la conservación o bien de una especie o de un hábitat en particular.

Por ello, consideramos que con una reforma en el sentido de incorporar a las actividades dentro del contenido de esta fracción, estaremos en condiciones de ampliar el contenido de la previsión legal ya que la sujeción a la evaluación del impacto ambiental de las actividades que se realicen en áreas naturales protegidas evitará interpretaciones en el sentido de que éstas no requieren de presentar dicha manifestación, en virtud de que *el legislador únicamente sujetó al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a las obras en áreas naturales protegidas competencia de la Federación dejando fuera del supuesto normativo a las actividades, lo que en estricto sentido se traduciría en que éstas quedarían exentas de este procedimiento*[3]. Con esto, se dará mayor seguridad jurídica a los gobernados quienes contarán con la certeza de que cualquier actividad que pudiera alterar un elemento natural deberá sujetarse a este procedimiento.

Asimismo, consideramos que la presente reforma permitirá eficientar el instrumento de las áreas naturales protegidas ya que con la inclusión de este término en el supuesto normativo; actividades recreativas, turísticas, y demás productivas; que pudieran causar un impacto negativo quedarán sujetas a una evaluación por parte de la autoridad competente, quien contará con elementos para autorizar o negar su autorización de conformidad con lo que el promovente manifieste; sin perder de vista que no porque se decrete un área natural protegida las actividades humanas se encontrarán desligadas de la misma.

Con respecto al problema vinculado con la zonificación de las áreas naturales protegidas, nuestra propuesta, busca dar solución a diferentes problemas que en la práctica se han venido presentando debido a las diferentes interpretaciones a las que el actual texto legal puede sujetarse.

Interpretaciones que tienen como base la falta de una definición en la legislación ambiental del término zonificación, el cual, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos puede entenderse como *la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo*[4].

Dicho término a pesar de no encontrarse definido ni en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni en su reglamento en materia de áreas naturales protegidas, resulta de evidente aplicación debido a la necesidad de planificar las actividades que se lleven a cabo en las áreas naturales protegidas; misma que requiere de una ordenación territorial, es decir de la zonificación[5].

Coincidimos en que dicha zonificación deberá tomar como punto de partida un proceso de planeación que permita una delimitación clara tanto de la constitución del área como de los aprovechamientos, usos y destinos que permitirán la conservación, mejoramiento y crecimiento de la misma.

Es importante señalar que si bien es cierto que en la legislación ambiental se aborda a este instrumento, también lo es que la manera en que se vincula con las áreas naturales protegidas no es la más adecuada. Al respecto, hemos identificado que resulta evidente la necesidad de contar con una definición clara de la zonificación; para posteriormente estar en posibilidades de vincular ambos instrumentos de política ambiental.

De igual forma identificamos que a pesar de que la zonificación se encuentre regulada dentro del marco jurídico nacional; al preverse en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas; la forma en que se prevé difiere de lo que la misma Ley establece.

En dicho Reglamento se prevé la posibilidad de zonificación en materia de áreas naturales protegidas para todas las categorías de manejo; mientras que en la Ley a la cual regula, solamente se hace referencia a la zonificación para una categoría de manejo, la Reserva de la Biosfera; razón suficiente para sujetar estas disposiciones a una reforma.

Con respecto a la falta de un concepto claro que defina a la zonificación, proponemos incorporar en nuestra legislación ambiental una definición de zonificación para lo cual, hemos tomado como base al Reglamento de Áreas Naturales Protegidas de Nicaragua, el cual establece uno muy completo, mismo que adecuamos y proponemos incorporar en el artículo 3° relativo a las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por otro lado, con respecto al contenido del Reglamento antes citado, en materia de zonificación en sus artículos 49 y 50 al establecer que para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley en relación con el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas se podrá realizar una subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman acorde con sus elementos biológicos, químicos y físicos independientemente de la categoría de manejo que se trate, está excediendo a todas luces el contenido de la previsión legal.

Desde nuestra perspectiva, dicha disposición al ser aplicable a todas las categorías de manejo de las áreas naturales protegidas, deberá incluirse como una de las disposiciones de carácter general aplicable a todas ellas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; ya que de continuar en el Reglamento podría prestarse a discrecionalidad por parte de la autoridad, quien pudiera violar el principio de legalidad.

Dicho principio que de conformidad con lo establecido en el precepto constitucional establece *que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*[6]; pudiera ser violado ya que no se sabe si mediante reglamento la autoridad se encuentra legalmente facultada para imponer modalidades a la propiedad derivado del establecimiento de áreas naturales protegidas.

Resulta preocupante que al establecer ya sea en el Reglamento de la LGEEPA o en la misma Ley las posibles modalidades a las que puede sujetarse la propiedad, a través de la zonificación; *pudiera presentarse un conflicto entre la capacidad de las autoridades para responder a los cambios del medio, y la seguridad jurídica de los gobernados, quienes se verían afectados por las amplias facultades discrecionales del gobierno.*

Es por esto que necesitamos encontrar el equilibrio entre estas dos situaciones tomando en cuenta que así como el derecho de propiedad es constitucionalmente reconocido, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales también y por ende deben gozar de una protección eficaz[7].

Coincidimos en que este reconocimiento requiere una adecuada protección; por ello estimamos que de continuar en el Reglamento las líneas generales para la zonificación se pudiera en un momento dado violar esta garantía de legalidad; por lo que pensamos que si estas disposiciones las subimos a la Ley; estaremos creando el marco jurídico tendente a evitar una posible violación de la garantía de legalidad contemplada por nuestra Carta Magna.

Derivado de lo anterior, proponemos que al pasar a Ley el contenido de los artículos 49 y 50 del Reglamento en comento; deberá preverse alguna disposición en el sentido de justificar el beneficio social que funde y motive el establecimiento de la zonificación de un área natural protegida tomando en consideración que pudiera imponerse una modalidad a la propiedad.

Consideramos que mediante la reforma antes expuesta estaremos evitando la violación de la garantía de legalidad encontrándonos dentro de la reserva legal determinada por el Poder Judicial en esta materia, relativa a que el Poder Ejecutivo sea el encargado de implementar las modalidades a la propiedad que el Congreso de la Unión estableció previamente en una Ley[8]; evitando con esto posibles violaciones al precepto constitucional derivado de la imposición de alguna modalidad a la propiedad, por el establecimiento de una zona o subzona determinada; permitiendo también que el Reglamento en la materia no exceda al contenido de la Ley.

Por último, quisiéramos comentar que tomando en consideración que *el origen de los conflictos en áreas prioritarias para la conservación se debe generalmente entre otras causas a la presencia de proyectos, obras o actividades económicas que ponen en riesgo a un área natural protegida; a la presencia de políticas y legislación que limitan el uso de los recursos naturales, así como a la falta de información en la población sobre el significado e importancia de las áreas de conservación, sus categorías, su zonificación, así como los alcances, beneficios y posibilidades que ofrece el área*[9]; nuestra propuesta permitirá evitar causas generadoras de conflictos socioambientales en áreas naturales protegidas.

Por ello, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa de:

Decreto: mediante el cual se reforma el artículo 28; se adicionan la fracción XXXVII al artículo 3º; y los artículos 47 BIS y 47 BIS 1; y se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 48, todos ellos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo Primero.- Se reforma el artículo 28, para quedar como sigue:

Artículo 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir el mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

I a X . . .

XI. Obras y **actividades** en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

Artículo Segundo.- Se adicionan la fracción XXXVII al artículo 3º; y los artículos 47 BIS y 47 BIS 1, para quedar como sigue:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I a XXXVI. . . .

XXXVII. Zonificación: La herramienta técnica y dinámica, basada en situaciones reales, utilizada en la planificación de áreas naturales protegidas, que nos permite ordenar su territorio de acuerdo a sus potencialidades, para facilitar su gestión.

Artículo 47. BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y

socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo; y podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

- a. **De protección:** Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo, y
- b. **De uso restringido:** Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En estas zonas podrá autorizarse las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

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

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva,

basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

Para el establecimiento de la zonificación a que se refiere el presente artículo en cada caso deberá expresarse la causa de utilidad pública y las razones de beneficio social que justifiquen dicho acto de autoridad.

Artículo 47 BIS 1.- En las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por distintas subzonas, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

Artículo Tercero.- Se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 48.

TRANSITORIOS.

Primero: El presente decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo: Con la entrada en vigor del presente Decreto se derogan los artículos 49, 50 y 75 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los dieciséis días del mes de Octubre de 2003.

SEN. JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ. SEN. VERÓNICA VELASCO RODRÍGUEZ

SEN. SARA ISABEL CASTELLANOS CORTÉS. SEN. EMILIA PATRICIA GÓMEZ BRAVO.

SEN. GLORIA LAVARA MEJÍA.

[1] Carlos Alcérreca *et al*, *Fauna Silvestre y áreas naturales protegidas*, Fundación Universo Veintiuno, México, 1988, p.69.

[2] Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

[3] DE LA MAZA, Hernández Roberto, *El Régimen Jurídico de las Áreas Naturales Protegidas en México*, Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, D.F, 2001, p. 51-52

[4] Art. 2º fracción XXI de la Ley General de Asentamientos Humanos.

[5] DE LA MAZA HERNÁNDEZ, Roberto, *Op. Cit.*, p.150.

[6] Artículo 16 Constitucional,

[7] DE LA MAZA, Op. Cit., p.155

[8] Cabe señalar que dicha reserva se desprende de los siguientes criterios judiciales: Seminario Judicial de la Federación, Tomo VII, novena época, Tesis P. X/98 “Zonificación para el Distrito Federal. El artículo 18 del reglamento correspondiente no es inconstitucional al establecer que las declaratorias de modalidades a la propiedad privada se expedirán por el Jefe de esa entidad federativa” p.46, 1998; y Seminario Judicial de la Federación, Tomo XIV, octava época, Tesis I. 4º.A.755 A “Desarrollo urbano del Distrito Federal, Ley de, el Jefe de Departamento es autoridad competente para imponer las modalidades a la propiedad privada previstas en ella”, p. 310, 1994.

[9] *Manual 2: Identificación y caracterización de conflictos en áreas prioritarias para la conservación*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A..C., P.26