

## Tenencia de la tierra y protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas

### RESUMEN

Para asegurar la conservación de su patrimonio biológico, muchos países han creado áreas especiales de protección de la naturaleza donde se restringe la realización de actividades humanas y se protege la flora y fauna nativa. Estas áreas, que reciben diferentes apelaciones según los países, desempeñan un papel cada vez más importante en las políticas ambientales nacionales, por lo cual es fundamental que el modelo de áreas naturales protegidas (ANP) adoptado –propiedad pública o propiedad privada, actividades prohibidas y permitidas– permita la eficiente protección de los recursos naturales.

En este artículo, examinaremos la eficiencia del modelo mexicano de áreas naturales protegidas, a la luz del enfoque de la tenencia de la tierra. Contrariamente a países como Estados Unidos o Canadá, en México, la mayoría de los predios comprendidos dentro de las áreas naturales protegidas son de propiedad privada (ejidal, comunal o particular). El objetivo de este trabajo es señalar, con base en el estudio de algunas ANP (Parque Nacional Desierto de los Leones, Parque Nacional Tulum, Área de Protección de Flora y Fauna La Primavera), algunos de los problemas que este régimen de tenencia plantea para la protección de los recursos naturales en México, al resultar más fuerte jurídicamente el derecho privado que la legislación ambiental. Para complementar este estudio, analizaremos en qué medida la propiedad pública puede constituir una alternativa a la propiedad privada para la protección ambiental en un país donde la lucha por la tierra y los conflictos agrarios han sido una constante a lo largo de la historia.

**PALABRAS CLAVE:** ANP, PROPIEDAD, AMBIENTAL, DERECHO, TIERRA, CONFLICTOS

## *Land tenure and protection of natural resources in Mexican protected areas*

### **ABSTRACT**

A lot of countries in the world have created protected areas to protect and maintain biological diversity. These areas are playing an increasingly important role in environmental policies and consequently, it is important that the protected areas model the countries have chosen –public or private property, forbidden and allowed activities- allows the protection of natural resources.

In this article, we will evaluate the efficiency of Mexican protected areas model, considering his land tenure particularity. The Mexican protected areas model is different from American and Canadian protected areas system since most of the land inside the natural reserves belong to private owners (ejidos, comuneros, or individual owners). The purpose of this work is to highlight several of the problems associated with private land tenure that prevent from protecting natural resources. Using the case study method, we will show that one of the most important problems of the Mexican protected areas system is that the owner private right is stronger than the environmental legislation. Afeterwards, we will ask if the public property can be a better alternative to protect natural resources in a country where there have always been land conflicts. .

**KEYWORDS:** PROTECTED AREAS, PROPERTY, ENVIRONMENT, LAND, TENURE, CONFLICTS

# TENENCIA DE LA TIERRA Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS MEXICANAS

JADE LATARGÈRE\*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objetivo señalar algunos de los problemas que el régimen de propiedad privada plantea para la protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas (ANP). Muchos investigadores consideran, en efecto, que en las áreas naturales protegidas mexicanas no se logra la eficiente conservación de los ecosistemas porque, a diferencia de países como Estados Unidos o Canadá, la mayoría de las ANP en México comprenden terrenos de propiedad privada. El problema es que hasta la fecha nadie se ha interesado en explicar qué tipo de dificultades genera el régimen de propiedad privada. Con este trabajo, pretendemos, entonces, abrir brecha e indagar, con base en el estudio de algunas ANP, por qué actualmente este régimen de propiedad no permite la eficiente protección de los recursos naturales.

No se trata, sin embargo, de dar cuenta de los problemas coyunturales que aparecen en las áreas naturales protegidas mexicanas. Es evidente que ciertos propietarios practican actividades nocivas para el ambiente, pero no por eso se puede afirmar que el régimen de propiedad privada es inherentemente deficiente y no permite proteger los recursos naturales. La eficiencia del régimen de propiedad privada no puede ser considerada simple función de la disposición y capacidad de los propietarios para proteger el ambiente. Intervienen factores políticos, económicos y jurídicos que hacen mucho más compleja la relación entre propietarios y ambiente. Cuando, por ejemplo, la legislación ambiental resulta muy estricta jurídicamente, es probable que el régimen de propiedad privada permita la protección de los recursos naturales, aunque los propietarios no tengan especial disposición para la conservación ambiental.

\* Egresada de la maestría en estudios urbanos, demográficos y ambientales de El Colegio de México. Master profesional en estrategias territoriales y urbanas, mención bilingüe español, Instituto de Ciencias Políticas de París (Sciences-Po Paris). Correo electrónico: jlatargere@colmex.mx

El propósito de este trabajo es, entonces, evidenciar algunos de los factores mediadores que hacen que en México el régimen de propiedad privada no permita la eficiente protección de los recursos naturales dentro de las ANP, en particular los factores de tipo jurídico-legal. ¿Qué elementos legales contribuyen a que los propietarios de terrenos comprendidos dentro de las áreas naturales protegidas no protejan el ambiente, cuando existe una legislación ambiental, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que teóricamente les obliga a hacerlo?

Dado que este trabajo pretende de una manera u otra contribuir a mejorar el sistema de protección ambiental en las áreas naturales protegidas mexicanas, el otro objetivo de este artículo será analizar en qué medida la propiedad pública puede constituir una alternativa a la propiedad privada para la protección ambiental en un país donde la lucha por la tierra y los conflictos agrarios han sido una constante a lo largo de la historia. Frente a las deficiencias del régimen de propiedad privada, ¿es la propiedad pública la solución para lograr la eficiente conservación de los ecosistemas en las ANP mexicanas? La respuesta no es tan clara como parece. Aunque el esquema de propiedad pública funciona muy bien en países desarrollados como Estados Unidos o Canadá,<sup>1</sup> puede no tener el mismo éxito en México por razones que tienen que ver con la ideología e historia nacional. Como lo han mostrado los trabajos de la Escuela de los Comunes, ningún régimen de propiedad es de por sí mejor para la protección ambiental, todo depende del contexto cultural, político y económico en el que se instaura el sistema de protección ambiental.

El artículo se divide en tres secciones e incluye, además, algunas reflexiones finales. En la primera, se presentan las principales características del actual modelo mexicano de áreas naturales protegidas; en la segunda, se analiza el sistema de protección ambiental en las áreas naturales protegidas mexicanas y se muestra y explica, con base en el estudio de algunas ANP, por qué actualmente el régimen de propiedad privada no garantiza una protección eficiente y duradera de los ecosistemas en México; finalmente, en la tercera sección, se evalúa en qué medida el paso a la propiedad pública puede ser una solución para las deficiencias del modelo mexicano de áreas naturales protegidas.

Para la realización de este trabajo era necesario contar con datos que informaran sobre la situación de la tenencia de la tierra y los conflictos legales y

<sup>1</sup> Las categorías de áreas naturales protegidas han ido cambiando a lo largo del tiempo, pero desde 1996 sólo existen seis categorías de áreas naturales protegidas de competencia federal.

sociales que existen en las áreas naturales protegidas mexicanas. El problema es que hay pocos mapas que permitan conocer la situación de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas mexicanas. La información se encuentra en la Secretaría de la Reforma Agraria y necesita ser procesada para adecuarse a cada área de protección. Los directores de cada área natural protegida tampoco tienen información muy precisa al respecto. Saben quiénes son los propietarios de los terrenos comprendidos dentro de las áreas naturales protegidas, si existen conflictos agrarios o si los propietarios han interpuesto demandas de amparo, pero muy frecuentemente carecen de pruebas documentales de ello. Y cuando esta información existe, muchas veces las autoridades ambientales y agrarias consideran estos datos como confidenciales.

Parte del trabajo consistió, entonces, en coleccionar información relacionada con la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas: artículos de prensa, documentos de trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), bases de datos del Registro Agrario Nacional (RAN), documentos internos que poseían los directores de las áreas naturales protegidas. Para complementar y validar la información documental que se reunió, se realizaron entrevistas con funcionarios gubernamentales, académicos y especialistas de las áreas naturales protegidas. Aunque no fue posible obtener datos para todas las áreas naturales protegidas del país, la información que se consiguió resultó valiosa y suficientemente significativa para poder adelantar algunas observaciones muy interesantes en relación con los objetivos de este trabajo.

## EL MODELO MEXICANO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En México, las primeras áreas de protección de la naturaleza remontan a la época prehispánica. Se sabe que uno de los primeros dirigentes que se preocuparon por la conservación de la flora y fauna mexicana fue el rey poeta Nezahualcóyotl, quien en el siglo xv fundó un jardín botánico sobre el cerro Tetzocotzingo. Estas preocupaciones “ambientalistas” desaparecieron, sin embargo, con la colonización española, y hubo que esperar hasta 1917 para que se decretara la creación de la primera área natural protegida moderna, en la zona boscosa conocida como el Desierto de los Leones.

Desde entonces, la creación de áreas naturales protegidas en México se multiplicó y se decretó a varias porciones del territorio mexicano como zonas de protección

de la naturaleza, con diferentes apelaciones según sus características.<sup>2</sup> Sin embargo, durante varias décadas, la política mexicana de áreas naturales protegidas demostró ser bastante imperfecta. A principios de la década de los ochenta, se habían creado 56 parques nacionales, pero todavía no existía un marco legal e institucional que definiera lineamientos claros para su administración y su gestión. Las áreas naturales protegidas seguían reguladas por la Ley Forestal y a cargo de Direcciones, cuya tarea era la administración de zonas forestales, lo que dificultaba su conservación eficiente.

No fue hasta el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) que la política mexicana de áreas naturales protegidas empezó a adquirir más coherencia. En ese entonces se inicia un proceso de reforma administrativa que desemboca en la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual toma a su cargo la administración de las áreas naturales protegidas, y se promulga la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en la que por primera vez se fijan normas para la creación y administración de las ANP. Los gobiernos siguientes dieron continuidad a esta política conservacionista, creando un instituto de investigación, el Instituto Nacional de Ecología (INE), destinado, entre otras misiones, a generar información científica para la gestión de las ANP, y ampliando la cobertura territorial de las ANP. Como resultado, el número de áreas naturales protegidas en México aumentó considerablemente, pasando de 56 a principios de los ochenta a 148 en 2003. Hoy en día, 7% del territorio mexicano se encuentra bajo protección y una amplia variedad de ecosistemas, tanto terrestres como marinos, están amparados.

A pesar de estos cambios, el sistema mexicano de áreas naturales protegidas resulta muy diferente al que se ha instaurado en otros países. En efecto, una particularidad en México es que muy pocas tierras son de propiedad pública. Las condiciones agrarias que han prevalecido desde la Revolución de 1917 han hecho que las tierras se redistribuyan a favor de los campesinos pobres, sin que exista una política de terrenos nacionales mediante la cual el Estado haya adquirido tierras para la ordenación y conservación del territorio. Muchos terrenos nacionales se destinaron para constituir y ampliar ejidos, por lo cual pasaron del régimen de propiedad pública al régimen de propiedad ejidal. Hoy en día, se estima que la

<sup>2</sup> En este trabajo, se incluirá bajo la categoría genérica de propiedad privada a la propiedad particular, ejidal y comunal. Aunque el tema se presta para el debate, la propiedad ejidal y comunal pueden ser consideradas como un tipo de propiedad privada. La única diferencia en estos casos es que el dominio del suelo y los derechos de aprovechamiento no pertenecen a un individuo sino a una colectividad, y que hasta 1992, cuando se reformó el artículo 27 de la Constitución mexicana, el título de propiedad no era transferible ni comerciable.

Federación y los estados son propietarios de sólo 22.7 millones de hectáreas (de los 197.7 millones con que cuenta el territorio mexicano), es decir, apenas 11.5% del territorio mexicano.

En este contexto, la mayoría de la riqueza biológica de México se encuentra en manos de propietarios privados: individuales, ejidatarios y comuneros.<sup>3</sup> Existen diferentes evaluaciones, pero, según las estimaciones más conservadoras, los particulares podrían ser propietarios, por medio de sus derechos de propiedad sobre la tierra, de más de 90% del capital natural del país. Otra cifra señala que 80% de la superficie de bosques y selvas que aún sobreviven se encuentra bajo el régimen de propiedad comunal y ejidal.

Por lo mismo, la mayoría de las áreas naturales protegidas en México se decretan sobre terrenos de propiedad privada (particular, ejidal, o comunal). Esta situación resulta problemática. Aunque la teoría económica plantea que la existencia de derechos de propiedad bien definidos incita a la conservación de los activos ambientales, el Estado debe intervenir si quiere asegurar la debida conservación de los recursos naturales en áreas naturales protegidas. Muchas actividades humanas afectan al ambiente, y debe existir una regulación que permita controlar las actividades dañinas que pueden realizar los propietarios en sus tierras (agricultura, ganadería).

Para garantizar la conservación de los recursos naturales en áreas naturales protegidas, el Estado mexicano optó en el pasado por traspasar derechos de propiedad. Hasta 1982, 42% de los decretos de creación de parques nacionales tenía valor expropiatorio.<sup>4</sup> Al crear un área natural protegida, los derechos de propiedad de los particulares –propiedad del suelo y derechos de aprovechamiento– pasaban al Estado Federal. Como único propietario, el Estado podía prohibir cualquier tipo de aprovechamiento en el área y garantizar la conservación de los ecosistemas. Sin embargo, en una época en la que la política de áreas naturales protegidas era todavía incipiente, este sistema resultó ineficiente. Muchas veces, el Estado no contaba con suficientes recursos para pagar la superficie expropiada, por lo cual los propietarios conservaban de facto, aunque no de derecho, la propiedad del suelo y, por ende, los derechos de aprovechamiento. Así, muchos parques nacionales se fueron urbanizando. Este fracaso condujo al Estado mexicano a adoptar, a partir de la década de los ochenta, otro tipo de estrategia. Tomando acta de la concep-

<sup>3</sup> Esta cifra se calculó a partir de los decretos de creación de los parques nacionales disponibles en línea en el sitio internet de la CONANP.

<sup>4</sup> El proceso histórico de la Revolución mexicana muestra que los mexicanos ven la propiedad como un derecho natural y superior al Estado.

ción iusnaturalista de la propiedad que prevalece en México,<sup>5</sup> el gobierno decidió dejar intacta la propiedad del suelo en áreas naturales protegidas y se contentó con imponer restricciones a los derechos de aprovechamiento, tal como lo permite la Constitución mexicana. “La Nación tendrá en todo tiempo el *derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales* susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.<sup>6</sup>

En consecuencia, en México, a diferencia de países como Estados Unidos y Canadá, donde el total de los parques nacionales son de propiedad pública, casi 70% de los predios dentro de las áreas naturales protegidas son de propiedad privada y solamente 30%, de propiedad pública. Por lo general, coexisten predios de propiedad privada y predios de propiedad pública en las ANP (Cf. Cuadro A1, en los anexos).

## RÉGIMEN DE PROPIEDAD PRIVADA Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El sistema de protección ambiental en las áreas naturales protegidas mexicanas consiste principalmente en limitar los derechos de aprovechamiento<sup>7</sup> de los propietarios, tanto en los terrenos de propiedad pública como en los terrenos de propiedad privada. Se garantiza la protección de los recursos naturales en las ANP, prohibiendo que los propietarios de terrenos realicen actividades que pueden resultar dañinas para el ambiente. Es un sistema de protección que se puede calificar de negativo, al enfocarse prioritariamente en imponer restricciones para los propietarios más que definir obligaciones.

El sistema de protección ambiental se aplica de igual manera en los terrenos de propiedad pública que en los terrenos de propiedad privada. Eso porque las

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, Diario oficial de la Federación, 5 de Febrero de 1917 [última reforma DOF 20-VI-2005].

<sup>6</sup> En la legislación mexicana no existe una distinción clara entre los términos *uso* y *aprovechamiento*. Sin embargo, en este trabajo hablaremos preferentemente de derechos de aprovechamiento, término que aparece de manera recurrente en la LGEEPA, para referirnos al derecho que tienen los propietarios de utilizar los recursos naturales que se encuentran en los terrenos de su propiedad o, de manera más genérica, al derecho de hacer uso de sus terrenos.

<sup>7</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 44, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988 [última reforma DOF 13/VI/2003].



restricciones ambientales que se instauran en las áreas naturales protegidas no dependen de la configuración de la tenencia de la tierra en el área, sino de las características físicas del área. Según sus peculiaridades físicas, las áreas de protección reciben diferentes apelaciones –parque nacional, reserva de la biosfera, monumento natural, santuario, área de protección de flora y fauna, área de protección de recursos naturales–. Las características del sistema de protección –restricciones y actividades permitidas– dependerán de la categoría de área natural protegida del cual se trate. En los parques nacionales, por ejemplo, la LGEEPA prevé que sólo se podrán realizar actividades relacionadas con la protección de los ecosistemas y actividades de investigación, recreación, turismo y educación ecológica; que el parque sea propiedad de un ejido o de la Federación, no permite la realización de actividades productivas ya que la ley establece que son áreas que por su extensión deben ser conservadas tal como están.

Sin embargo, en la realidad, resulta más problemático aplicar restricciones en los terrenos de propiedad privada que en los terrenos de propiedad pública. En efecto, en los predios de propiedad particular, ejidal o comunal, existe un propietario que espera obtener algún beneficio económico de su terreno. Cuando por razón ecológica se imponen restricciones a sus derechos de aprovechamiento, prohibiendo por ejemplo la realización de actividades ganaderas o agrícolas, los intereses de los propietarios privados se encuentran afectados. El derecho ambiental entra en conflicto con el derecho privado. No es el caso en los predios de propiedad pública. A la Federación no le afecta el hecho de que se decrete una veda forestal sobre terrenos de su propiedad.

Para garantizar que los propietarios más reticentes cumplan con las restricciones ambientales, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que las restricciones instauradas por el Estado mexicano son obligatorias: “Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas, bosques, comprendidos dentro de áreas naturales protegidas, deberán sujetarse a las modalidades que, de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan”.<sup>8</sup> Los propietarios de terrenos tienen así *la obligación legal* de acatar las disposiciones impuestas por las autoridades ambientales, como cualquier otro ordenamiento legal del Estado mexicano.

<sup>8</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 44, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988 [última reforma DOF 13/VI/2003].

El problema es que esta medida resulta insuficiente para asegurar la aplicación del sistema de protección ambiental en los terrenos de propiedad privada. Como muestran los conflictos que han surgido en el Parque Nacional Tulum, en el Parque Nacional del Desierto de los Leones y en el Área de Protección de Flora y Fauna La Primavera en Jalisco, los propietarios pueden recurrir a diferentes disposiciones del derecho privado para defenderse contra una legislación ambiental que ven como una violación a su derecho de propiedad.

### *El caso del Parque Nacional Tulum*

El conflicto que surgió en el Parque Nacional Tulum muestra que los propietarios de terrenos comprendidos dentro de las áreas naturales protegidas pueden legalmente derogar a las restricciones ambientales que pretende imponerles el Estado –la prohibición de construir, por ejemplo–, apelando a su derecho como propietario.

La zona arqueológica de Tulum fue decretada parque nacional en 1981 y, como tal, está sometida a estrictas restricciones ambientales. En el artículo 50, relativo a parques nacionales, la LGEEPA establece que “sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su fauna y flora en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos”. Eso excluye lógicamente la práctica de actividades de construcción, que sea a fines habitacionales o turísticas, aseveración que se encuentra reforzada por el artículo 46 de la misma ley: “En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población”.

A pesar de estas disposiciones, el ayuntamiento de Solidaridad, municipio en el que se ubica el Parque Nacional Tulum, manifestó hace poco más de un año su voluntad de decretar el Programa Director de Desarrollo Urbano (PDDU) de Tulum, que establecía, entre otras propuestas, permitir la realización de construcciones dentro del polígono del parque nacional. Aunque la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ya había autorizado la construcción de un cierto número de hoteles dentro del parque, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)<sup>9</sup> expresó desde un principio su oposición a que se integrara al parque dentro de un plan de desarrollo urbano, considerando que el parque nacional, por sus características únicas, debía permanecer libre de todo desarrollo.

<sup>9</sup> Órgano desconcentrado de la SEMARNAT, que tiene a su cargo la administración y gestión de las áreas naturales protegidas.

El problema se volvió más complejo en razón de la incertidumbre legal sobre el régimen de tenencia dentro del parque. La SEMARNAT consideraba que tenía todo el derecho de imponer el criterio cero desarrollo dentro del parque, ya que era la legítima propietaria: cuando se declaró la zona parque nacional en 1981, los terrenos se expropiaron a favor del gobierno federal para su debida conservación. Sin embargo, los propietarios de Tulum, organizados en una asociación civil, los Guardianes de Tulum, no eran de esta opinión: para ellos, el parque era en realidad propiedad de particulares, ya que nunca se pagó la indemnización correspondiente al decreto de expropiación; además, 280 de las 664 hectáreas decretadas bajo protección en 1981 se encontraban en realidad bajo el mar. Como legítimos propietarios del parque, ellos reclamaban su derecho a realizar algún tipo de desarrollo, comprometiéndose a respetar normas estrictas de densificación y urbanización.

La salida que se dio al conflicto es muy interesante. En efecto, aunque teóricamente los propietarios tienen la obligación de conformarse a las restricciones ambientales que impone el Estado mexicano, las autoridades municipales y federales resolvieron, tras varios meses de polémica y negociaciones, que el destino del parque dependería de la situación legal de los predios que se encontraban en litigio: si el juez resolvía que el parque era propiedad de la Federación, se mantendría con cero desarrollo; pero si el juez reconocía que era propiedad de particulares, se permitiría un desarrollo turístico y residencial de baja densidad, de acuerdo con las normas establecidas en el PDDU de Tulum.<sup>10</sup>

¿Por qué las autoridades federales, representadas por la SEMARNAT, aceptaron derogar las restricciones ambientales que pretendían imponer en caso de que se resolviera que los terrenos comprendidos dentro del Parque Nacional Tulum pertenecían a particulares?

Dado que las autoridades ambientales pueden sujetar los propietarios al criterio cero desarrollo,<sup>11</sup> la decisión de supeditar la definición del sistema de protección al régimen de tenencia de la tierra sólo puede ser explicada por consideraciones de tipo legal: negar a los propietarios el derecho a desarrollar sus predios resulta ilegal, incluso cuando sea para proteger el ambiente.

Las autoridades ambientales pueden imponer restricciones a los propietarios de terrenos comprendidos dentro de las ANP, con el fin de proteger el ambiente, pero

<sup>10</sup> Actualmente, la resolución de esta controversia sigue pendiente.

<sup>11</sup> La LGEEPA señala que, para cualquier obra que se quiera realizar en una ANP, se necesita la autorización de la SEMARNAT en materia de impacto ambiental, y que realizar construcciones dentro de las ANP sin la autorización de la SEMARNAT es pasible de sanciones (multa, clausura de las obras, según el caso).

existe una diferencia entre limitar los derechos de aprovechamiento de los propietarios y prohibir cualquier tipo de aprovechamiento por razones ambientales. En un caso, se impone restricciones al derecho privado de los propietarios; en el otro, se mantiene el derecho de los propietarios, pero vaciándolo de su contenido. En el caso Tulum, negar a los propietarios el derecho a desarrollar sus predios dejaba sin sentido sus derechos como propietarios. Equivalía a expropiarlos de sus terrenos, con la diferencia que no iban a ser indemnizados por eso. Legalmente, la legislación ambiental no puede pasar por alto el derecho privado de los propietarios. El artículo 14 de la Constitución mexicana protege el derecho de los propietarios, y establece que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Esta disposición legal se tiene que respetar, incluso cuando se busca proteger el ambiente.

### *El caso del Parque Nacional Desierto de los Leones*

El caso del Parque Nacional del Desierto de los Leones nos muestra, sin embargo, que el derecho privado no sólo ofrece a los propietarios un recurso para derogar las restricciones ambientales que impone el Estado, sino también para poner un alto a las actividades de restauración ambiental que realizan las autoridades en algunas áreas naturales protegidas. Veamos.

Aunque la estrategia de conservación de las autoridades ambientales consiste principalmente en limitar el derecho de aprovechamiento de los propietarios, también se realizan actividades de restauración ambiental en las áreas naturales protegidas mexicanas –reforestación de árboles, construcción de brechas corta-fuego, instalación de viveros– con el objetivo de hacer más completo el sistema de protección. Por lo general, estas tareas las realizan directamente los propietarios de terrenos, mediante su participación en programas de conservación, como el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), el Programa de Empleo Temporal (PET) o el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE). Estos programas tienen la doble ventaja de contribuir al mantenimiento de las áreas naturales protegidas y de proporcionar recursos a las comunidades afectadas por las restricciones ambientales que impone el Estado.

Sin embargo, muchas áreas naturales protegidas todavía no participan en estos programas. El Parque Nacional Desierto de los Leones, por ejemplo, no recibe

apoyo ni del Programa de Empleo Temporal ni del de Desarrollo Regional Sustentable, ya que para aplicar estos programas es necesario saber qué comunidad posee derechos de propiedad en la ANP, y a la fecha todavía no se ha determinado quién es propietario del área.<sup>12</sup> Las tareas de restauración ambiental son, no obstante, necesarias en el Parque Nacional del Desierto de los Leones, donde miles de árboles han muerto tras los incendios de 1998 y los fuertes vientos de 2002.

Para no dejar en abandono el parque, la delegación Cuajimalpa y el Gobierno del Distrito Federal<sup>13</sup> asumieron las tareas de protección, conservación y restauración en la zona, ayudados por diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre cuales destaca la asociación En Defensa del Bosque del Desierto de los Leones que dirige Cecilia Cantú. Entre otras, se realizaron actividades de forestación y empezó a funcionar un vivero en el paraje conocido como El Pantano, para producir arbolitos nativos de la zona.

Estas acciones permitieron mejorar un poco la situación ambiental en el Desierto de los Leones, pero rápidamente las autoridades tuvieron que ponerles un alto. En efecto, en esa época, la comunidad de San Mateo Tlaltenango tramitaba una demanda de amparo por la ejecución ilegal del decreto de expropiación de 1983, por lo cual consideraba que seguía teniendo derechos sobre el Desierto de los Leones.<sup>14</sup> Argumentó que la intervención de las autoridades y de las organizaciones civiles en el Parque del Desierto constituía una privación de sus derechos agrarios y, como tal, interpuso demandas de amparo contra el establecimiento ilícito de un vivero forestal en el paraje El Pantano (Amparo 518/99), la construcción de una barda (Amparo 150/99) y la construcción de una antena de telecomunicaciones (Amparo 40/2000). En 2001, volvió a interponer una demanda de amparo, en contra de “la privación de sus tierras y montes mediante el otorgamiento a los terceros perjudicados [...] de las licencias de uso de suelo, permisos y autorizaciones para realizar construcciones y diversas obras y ejecutar proyectos productivos y actividades de

<sup>12</sup> Las diferentes resoluciones concernientes la tenencia de la tierra en el Parque Nacional del Desierto de los Leones –decreto de titulación de bienes comunales de San Mateo Tlaltenango y decreto de expropiación de 1983– se declararon sin efecto a raíz de los amparos interpuestos por la comunidad de Santa Rosa Xochiac.

<sup>13</sup> El Desierto de los Leones es un área natural protegida de competencia federal, pero en 1999 la SEMARNAT y el Gobierno del Distrito Federal firmaron un acuerdo de coordinación, por el cual se transfirió la administración del parque al gobierno de la ciudad.

<sup>14</sup> En 1981, el Presidente de la República restituyó al pueblo de San Mateo Tlaltenango una superficie de 1 954 hectáreas, en donde se localizaba el Desierto de los Leones; dos años después, considerando que el bosque se estaba explotando de forma irracional, el presidente Miguel de la Madrid ordenó la expropiación de 1 529 de estas 1 954 hectáreas, para destinarlos a la preservación del Desierto de los Leones.

forestación sobre terrenos que se encuentran dentro de los bienes comunales, propiedad del poblado” y “la ejecución de actas que de hecho o derecho hayan tenido, tengan o puedan tener por efecto la privación, total o parcial, temporal o definitiva de sus posesiones, propiedades y bienes agrarios” (Amparo 319/2001).

En un primer momento, la comunidad de San Mateo no consiguió la suspensión definitiva de los actos reclamados, pero, consciente de que frecuentemente los tribunales conceden en revisión lo que no concedieron en primera instancia, San Mateo depositó un recurso de revisión y volvió a demandar a las autoridades responsables por la privación de sus aguas, tierras y derechos de posesión y el reconocimiento ilícito de derechos agrarios sobre el Desierto.<sup>15</sup> Esta vez, el tribunal concedió a la comunidad de San Mateo la suspensión de los actos que reclamaba y las autoridades tuvieron que resignarse a cerrar el vivero de El Pantano y suspender las actividades de reforestación en el parque.

### *El caso del Área de Protección de Flora y Fauna La Primavera*

Los casos del Parque Nacional Tulum y del Desierto de los Leones permiten entender por qué la protección ambiental en los terrenos de propiedad privada resulta muy frágil. El artículo 14 constitucional y la Ley de Amparo ofrecen a los propietarios recursos para defenderse contra una legislación ambiental que ven como una violación a sus derechos de propiedad. Muchas veces, en estos conflictos, los tribunales acaban fallando a favor de los propietarios, impidiendo que las autoridades ambientales impongan restricciones ambientales y realicen las tareas de restauración ambiental que juzgan necesarias para la conservación de los ecosistemas.

La legislación ambiental resulta tan débil frente al derecho privado de los propietarios que éstos pueden argumentar que el decreto de creación de un área natural protegida implica la cancelación de sus derechos agrarios, incluso cuando el Estado autoriza cierto tipo de aprovechamiento en las áreas naturales protegidas. Es así que en el Área de Protección de Flora y Fauna La Primavera, en Jalisco, algunos miembros del ejido de Santa Ana Tepetitlán interpusieron una demanda de amparo contra el decreto presidencial de creación de la reserva (Amparo 413/2001-3). Argumentaban que el decreto había llevado a la desposesión de sus terrenos forestales y

<sup>15</sup> Las autoridades habían firmado un convenio con las comunidades de Santa Rosa Xochiac, San Bartolo Ameyalco y San Bernabé Ocoteppec para el saneamiento del Parque, sin que existiera entonces una resolución agraria a favor de estas comunidades.

que nunca se había previsto afectar terrenos de propiedad ejidal. Sin embargo, las comunidades asentadas dentro de la reserva La Primavera nunca tuvieron prohibido realizar algún tipo de aprovechamiento. En el programa de manejo de La Primavera que se aprobó en 2000, sólo se plantea como objetivo “regular el aprovechamiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de tasas de aprovechamiento que garanticen su uso sustentable”.

A pesar de todo, se aceptó la demanda de amparo de los ejidatarios afectados. El conflicto entre legislación ambiental y derecho privado llegó incluso más lejos que en caso Tulum, ya que el ejido Santa Ana Tepetitlán no sólo obtuvo la derogación de algunas restricciones ambientales sino que logró la derogación del decreto de creación del área natural protegida. El 19 de abril de 2007, el juez tercero de distrito en materia administrativa resolvió en segunda instancia dejar insubsistente el decreto de creación de La Primavera, “respecto de la superficie propiedad del ejido quejoso, así como sus consecuencias”.<sup>16</sup> En concreto, 640 hectáreas de bosque, propiedad del ejido Santa Ana Tepetitlán, fueron extraídas del régimen de protección ambiental. El tribunal justificó su decisión apelando al derecho privado de los propietarios: “La superficie de terreno reclamada fue afectada por el decreto reclamado, lo que sin duda afecta su interés jurídico, en razón de que, si bien dicho decreto no cancela los derechos de propiedad del ejido respecto de la superficie dotada, lo cierto es que le impide libremente gozar, disfrutar y disponer de la misma —características de la propiedad—, toda vez que prohíbe explotar de forma desmedida los recursos naturales que contiene, así como emplearla para fines urbanísticos”.<sup>17</sup>

## EL DIFÍCIL PASO A LA PROPIEDAD PÚBLICA

Aunque actualmente el régimen de propiedad privada no permite la eficiente protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas, la propiedad pública no constituye necesariamente una mejor alternativa para la protección de los ecosistemas en México. El esquema de propiedad pública en las áreas naturales protegidas funciona muy bien en países como Estados Unidos y Canadá, pero en la mayoría de los casos, el Estado no tuvo que adquirir los terrenos. Muchos parques nacionales se decretaron sobre terrenos que todavía no tenían

<sup>16</sup> Resolución sobre el juicio de amparo 413/2001-3. Citado en *Milenio*, 7 de junio de 2007, “Un amparo revoca efectos de la resolución presidencial sobre bosque de Santa Ana Tepetitlán”.

<sup>17</sup> *Idem*.

dueños. En México, el Estado tendría que proceder a la adquisición o expropiación masiva de terrenos para modificar la configuración de la tenencia en las áreas naturales protegidas. Esta política resulta poco viable en un país donde los conflictos agrarios y la lucha por la tierra han sido una constante a lo largo de la historia.

### *Conflictos agrarios en las áreas naturales protegidas mexicanas*

Cuando hacemos un balance de las expropiaciones realizadas dentro de las áreas naturales protegidas mexicanas, vemos que muchas han fallado. En la mayoría de los casos, el Estado mexicano emitió el decreto de expropiación, pero los propietarios afectados quedaron de hecho o derecho en posesión de sus tierras. Es el caso en particular del Parque Nacional Grutas de Cacahuamilpa, del Parque Nacional Nevado de Toluca, del Parque Nacional Tulum y de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas en Veracruz.

En algunos casos, el fracaso de las expropiaciones en las ANP puede ser atribuido al gobierno mexicano, que cometió errores en el proceso expropiatorio al permitir que los propietarios se ampararan y pidieran la invalidación del decreto expropiatorio. La Ley de Expropiación señala, en efecto, que el Estado mexicano podrá expropiar tierras “para evitar la destrucción de los elementos naturales”,<sup>18</sup> pero establece ciertas obligaciones que el Estado debe respetar para que la expropiación tenga validez legal. Entre otras obligaciones, el Estado mexicano debe indemnizar a los propietarios afectados dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación. Cuando esta disposición no se cumple, la expropiación resulta ilegal y los propietarios pueden ampararse por la privación ilegal de sus derechos de propiedad.

Sin embargo, el fracaso de las expropiaciones en las ANP no sólo tiene que ver con problemas coyunturales, sino con la presencia de conflictos agrarios de carácter individual y colectivo. Muchas veces, las expropiaciones dentro de las áreas naturales protegidas han fallado debido a la existencia de conflictos agrarios. Los conflictos agrarios impiden que el Estado mexicano proceda a la expropiación de terrenos ya que, en esta situación, no existe claridad sobre quién es el legítimo propietario del terreno que se expropiará. En el caso de la Reserva de la Biosfera de los Tuxtlas, por ejemplo, se preveía la expropiación de 57 ranchos por una superficie total de 6 318 hectáreas pero, hasta la fecha, la Dirección de Patrimonio del Estado de

<sup>18</sup> Ley de Expropiación, artículo 1, Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1936 [última reforma DOF 14/XII/1997].



Veracruz sólo ha podido indemnizar a 45 de los 57 ranchos expropiados. En los 12 ranchos restantes, el gobierno no pudo pagar la indemnización ya que ciertos propietarios no tenían títulos que los acreditaban como legítimos propietarios de los terrenos; otros tenían documentos, pero no sabían dónde estaban sus tierras, y en algunos predios existían escrituras encimadas. Como estos propietarios no recibieron indemnización alguna por parte del gobierno, siguen por el momento en posesión de sus predios.

En otros casos, los conflictos agrarios han llevado a la suspensión del decreto de expropiación, lo que impide que el Estado adquiera la propiedad de los terrenos expropiados. El gobierno indemniza a los propietarios basándose en la superficie legal mencionada en los títulos de propiedad, pero algunas veces ignora que esta superficie es reclamada por otro propietario u otra comunidad. Al indemnizar a algún propietario, el gobierno reconoce los derechos de propiedad de éste sobre el terreno en disputa, lo que provoca la inconformidad de los otros propietarios, que consideran que el Estado les está privando injustamente de sus derechos de propiedad. En esta situación, muchos propietarios deciden ampararse contra el decreto expropiatorio. En el Parque Nacional del Desierto de los Leones, por ejemplo, la comunidad de Santa Rosa Xochiac interpuso un recurso de amparo contra el decreto expropiatorio de 1983, denunciando la privación ilegal de sus derechos de propiedad ya que unos terrenos que reclamaba como suyos habían sido expropiados e indemnizados a la comunidad de San Mateo Tlaltenango. El procedimiento jurídico tardó varios años, pero en 2005 el Séptimo Tribunal en Materia Administrativa reconoció los argumentos de Santa Rosa Xochiac y dejó sin efecto el decreto expropiatorio. Así, más de 20 años después de la promulgación del decreto expropiatorio, el Estado tuvo que resignarse a abandonar la propiedad del parque.

Ahora bien, el problema es que los conflictos agrarios no son un fenómeno puntual que afecte solamente a algunas áreas naturales protegidas mexicanas. En realidad, existen conflictos agrarios en muchas áreas naturales protegidas mexicanas. El Parque Nacional Bahía de Loreto, el Área de Protección de Flor y Fauna Cuatro Ciénegas, el Parque Nacional Lagunas de Zempoala, la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla y la Reserva de la Biosfera de Montes Azules en Chiapas son solamente algunas de las zonas donde existen conflictos agrarios. En este contexto, las expropiaciones podrían fracasar en muchas áreas naturales protegidas mexicanas.

## *Despojo de tierra en las áreas naturales protegidas mexicanas*

La presencia de conflictos agrarios no es la única razón por la cual el cambio masivo de régimen de propiedad resulta poco factible en las áreas naturales protegidas mexicanas. Otro problema tiene que ver con el hecho de que una gran parte de la población que se encuentra asentada dentro de las reservas pertenece a grupos indígenas y campesinos.

Para estos grupos, la tierra tiene un valor muy especial. En su concepción más genérica, la tierra es considerada como la diosa madre de la cual nacen todos los demás dioses vegetales y animales, de quienes depende la vida de los hombres. Ciertos elementos de la tierra tienen un valor sagrado y hay que rendirles culto. La organización política y social de los pueblos indígenas y campesinos se relaciona estrechadamente con la tierra. La tierra es el elemento alrededor de la cual se tejen las relaciones sociales. Es, también, el principal sustento material de comunidades que han sabido mantener su forma de vida tradicional en el transcurso del tiempo. La tierra proporciona a los indígenas y campesinos lo que necesitan para vivir: la palma y la madera para construir casas, el maíz y el agua para comer, el hilo para tejer. Para estos grupos, la tierra no es un bien que puede ser vendido o comercializado.

Este fuerte apego a la tierra vuelve poco viable la expropiación masiva de tierras en las áreas naturales protegidas mexicanas. En efecto, muchas comunidades asentadas dentro de las áreas naturales protegidas, por su historia –los abuelos que pelearon en la Revolución para obtener tierra para trabajar– o las actividades que realizan –cultivo del maíz, milpa–, no están dispuestas a dejarse expropiar por el gobierno y pelean para conservar la propiedad de sus tierras. Cuando no logran ampararse contra el decreto expropiatorio, se rehúsan simplemente a salir de sus tierras. En la declaratoria que se emitió a raíz de Primer Encuentro de Comunidades en Reservas de la Biosfera y Campesinas, ejidatarios de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, que el gobierno pretende expropiar,<sup>19</sup> campesinos de Chiapas, denuncian el “uso indiscriminado del término causa de utilidad pública para pretextar la expropiación, el desalojo de [sus] tierras, con la finalidad de imponer megaproyectos que benefician a transnacionales, como en los casos de la Reserva de Montes Azules en Chiapas, la Reserva de la Biosfera de los Tuxtlas en Veracruz y la Reserva de los Pantanos de Centla, Tabasco”, y establecen que están dispuestos a “morir en sus tierras, pero nunca fuera de ellas”. En este contexto, el Estado no tiene otra opción que proceder al desalojo forzoso de las poblaciones si quiere llevar a cabo la expropiación efectiva

<sup>19</sup> El gobierno tenía previsto expropiar, además de los 57 ranchos de propiedad particular arriba mencionados, ocho ejidos ubicados en la parte alta de la Sierra de Santa Marta, con una superficie de 9 366 hectáreas

de las tierras, con el riesgo que la situación degenera en un conflicto social de gran alcance, similar al de Atenco. En los Tuxtlas, entraron la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y detuvieron a varios campesinos.<sup>20</sup> Frente a esta ola de violencia, los campesinos se dicen listos para resistir. La situación podría volverse explosiva.

El Estado mexicano no puede tomar el riesgo de generar conflictos sociales que contribuyan a poner en riesgo la protección ambiental en las áreas naturales protegidas. Por eso, la expropiación dentro de las áreas naturales protegidas mexicanas sólo puede ser considerada como una solución puntual, de aplicación limitada.

## REFLEXIONES FINALES

Actualmente, el régimen de propiedad privada no permite la eficiente protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas. Eso porque la legislación ambiental no puede imponerse sobre el derecho privado de los propietarios. Los propietarios de terrenos pueden argumentar que la legislación ambiental implica una privación de sus derechos de propiedad y recurrir a diferentes disposiciones del derecho privado para derogar las restricciones ambientales que el Estado pretende instaurar en las áreas naturales protegidas. La Constitución mexicana protege el derecho de los propietarios y señala que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos [...]”.<sup>21</sup>

Sin embargo, la propiedad pública no constituye necesariamente una mejor opción para la protección de los ecosistemas. Como vimos en la última parte de este trabajo, el paso masivo a la propiedad pública dentro de las áreas naturales protegidas resulta una política poco viable en México. En muchas áreas naturales protegidas, los propietarios mantienen una relación muy fuerte con la tierra donde se asientan y no están dispuestos a aceptar que el gobierno los expropie. Proceder a la expropiación masiva de terrenos generaría conflictos, más que aportar soluciones.

En este contexto, la solución para hacer más eficiente el modelo mexicano de áreas naturales protegidas mexicanas no consiste en cambiar la configuración de la tenencia de la tierra en las ANP, sino mejorar el sistema de protección ambiental en

<sup>20</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2004/08/02/eco-b.html>

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14, Diario oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917 [última reforma DOF 20-VI-2005].

los terrenos de propiedad privada. Se debe buscar una forma de conciliar el derecho privado y la legislación ambiental, para evitar que los propietarios se amparen y logren derogar las medidas de protección ambiental que el Estado pretende imponer.

Una manera de lograrlo puede consistir en hacer un uso más amplio de instrumentos legales para la conservación. El gobierno podría establecer servidumbres ambientales, contratos de limitación de uso, usufructos o crear fideicomisos de tierras en los terrenos de propiedad privada. Al suscribir una servidumbre ambiental o un contrato de limitación de uso, los propietarios se ven obligados a respetar las restricciones que les impone el gobierno (por ejemplo, no cortar árboles, no sembrar papas), pero reciben una indemnización por eso, por lo cual no se puede considerar en este caso que se trate de una privación de derechos de propiedad. En realidad, los propietarios venden una parte de sus derechos de propiedad (el usufructo, por ejemplo). En este contexto, el derecho privado de los propietarios se vuelve compatible con la legislación ambiental. Cuando los propietarios fallan a sus obligaciones, el gobierno puede demandarlos ya que se han comprometido mediante contrato a no realizar cierta actividad.

Estos instrumentos se han empezado a utilizar en las áreas naturales protegidas mexicanas. Desde el año 2000 funciona un fideicomiso en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. Los ejidatarios se comprometieron a mantener el uso forestal de sus terrenos a cambio de que se les pagara dinero por la madera que no cortaran. Actualmente, los ejidos y comunidades que tienen tierras dentro de la zona núcleo reciben 18 dólares por hectárea por realizar labores de conservación, reforestación, y reporte de incendios y 14 dólares por hectárea por no aprovechar las tierras y los bosques. En Chiapas, se ha firmado un contrato de limitación de uso con algunos ejidatarios y particulares propietarios de terrenos dentro de la Reserva de la Biosfera El Ocote. Estos propietarios reciben un cierto monto de dinero al año y se comprometen a cambio a no construir obras que interfieran con las actividades de investigación y a no subdividir sus predios. En otras partes del país se han establecido servidumbres ambientales, como en la Península de Lucenilla, en Sinaloa, donde los propietarios reciben dinero por no construir infraestructuras turísticas.<sup>22</sup>

Sin embargo, estos instrumentos de conservación no pueden ser presentados como la solución a las deficiencias del modelo mexicano de áreas naturales protegidas. Eso porque, por un lado, no se puede aplicar estos instrumentos en todas las áreas naturales protegidas del país. Establecer servidumbres ambientales o

<sup>22</sup> El predio dominante en este caso es la ANP Islas del Golfo de California.

contratos de limitación de uso cuesta bastante caro. Aunque muchas asociaciones civiles ecologistas están dispuestas a aportar fondos para lograr la protección de los ecosistemas, el gobierno tendría que consagrar cierto presupuesto anual al pago de estos contratos para que funcionen de manera eficiente. El Estado mexicano no tiene tanto dinero que dedicar a la protección ambiental. Por otro lado, no se debe olvidar que las servidumbres ambientales y los contratos de usufructo son instrumentos voluntarios. Para establecer un contrato de usufructo, se debe tener el consentimiento de los propietarios. Ellos pueden preferir no suscribir un contrato de usufructo y pelear legalmente para obtener la autorización de construir desarrollos habitacionales en sus predios. En el Parque Nacional Tulum, por ejemplo, es probable que los propietarios rechacen firmar un contrato de limitación de uso y prefieran interponer una demanda de amparo, con el objetivo de poder construir infraestructuras turísticas.

Por lo mismo, estos instrumentos de conservación sólo pueden permitir conciliar el derecho privado y la legislación ambiental en algunos casos. La única solución para que el modelo mexicano de áreas naturales protegidas empiece a funcionar de manera eficiente consiste, entonces, en proceder a una reforma jurídica que modifique el equilibrio entre derecho privado y legislación ambiental. Esta reforma deberá buscar resolver las contradicciones legales que existen en el derecho mexicano y modificar las disposiciones legales referentes a la propiedad privada –en particular, el artículo 14 constitucional y la Ley de Amparo– que actualmente impiden que se dé cumplimiento a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y al artículo 27 constitucional.

La tarea no es fácil. Tampoco se trata de dejar totalmente desprotegidos a los propietarios de terrenos dentro de las áreas naturales protegidas. Las autoridades ambientales no pueden imponer restricciones y privar a los propietarios de su medio de subsistencia (prohibir las milpas, por ejemplo). Sin embargo, cuando los propietarios afectados son desarrolladores inmobiliarios que compraron terrenos dentro de las ANP para desarrollarlos y venderlos, como en el caso del Parque Nacional Los Remedios, es totalmente aberrante que se puedan amparar contra las restricciones que la autoridad ambiental les quiere imponer. Sabían al comprar los predios que, por tratarse de una ANP, existían restricciones a las obras de construcción. Una primera solución en este contexto podría consistir en introducir mecanismos de regulación para controlar la compra-venta de terrenos de propiedad privada dentro de las áreas naturales protegidas e introducir nuevas disposiciones en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, estipulando que los

propietarios que compraron terrenos en las ANP después de la creación del área natural protegida no podrán interponer una demanda de amparo por privación de sus derechos de propiedad.

En todo caso, corresponderá a los juristas la tarea de diseñar una reforma adecuada. En esta conclusión, sólo se insiste en la necesidad de proceder a una reforma jurídica que haga más efectiva la legislación ambiental frente al derecho de propiedad si se quiere garantizar la eficiente protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas. Las áreas naturales protegidas resguardan una parte del valioso patrimonio biológico de México. Este patrimonio es de todos los mexicanos y de las generaciones futuras. Si el gobierno mexicano no procede a una reforma legal, asistiremos de facto a una confiscación e incluso a una privatización de estos recursos comunes. El gobierno mexicano no puede dejar que los propietarios confisquen un patrimonio natural que pertenece a todos los mexicanos.

## ANEXO

CUADRO A1.

REGÍMENES DE PROPIEDAD EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS MEXICANAS

Categorías	Núm. ANP con sola propiedad pública	Núm. ANP con sola propiedad privada	Núm. ANP con propiedad pública y privada	Núm. ANP con propiedad indeterminada	Núm. de ANP total consideradas
Reserva de la biosfera	5	4	12	6	27
Parque nacional	15	19	19	13	66
Monumento nacional			2	1	3
Área de preservación de flora y fauna		2	2	8	12
Área de protección de recursos naturales	1	3	2		6
Áreas en recategorización	3	1	3		7
Total	24	29	40	28	121
% del SINAP	20	24	33	23	100

Fuente: elaborada con base en Carlos Melo Gallegos, 2002. Datos de 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros y artículos*

- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Pedro (2006), “Los recursos de uso común en México: un acercamiento conceptual”, *Gaceta Ecológica*, num. 80, INE.
- AZUELA, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- AZUELA, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea.
- BARRIOS HERNÁNDEZ, Hortensia (2005), “El reparto agrario y sus estadísticas”, *Estudios agrarios*, núm. 28, Procuraduría Agraria.
- BECHILLON, Denys (2001), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, Capítulo 3.
- CARABIAS, Julia y Enrique Provencio (1994), *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, FCE.
- CERVANTES SALAS, Mauricio Pablo (2002), *Situación agraria, socioeconómica y demográfica en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas: una aproximación a la relación población-recursos*, tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- CESPEDES (2002), *Bosques y biodiversidad en riesgo, Vulnerabilidad en áreas estratégicas y nuevos instrumentos de conservación*, México, CESPEDES.
- CONANP (2006), Programa de Conservación y Manejo Parque Nacional Desierto de los Leones.
- FALQUE, Max y Massenet (dir.) (1997), *Droits de Propriété et Environnement*, Francia, Dalloz.
- GIRAUDEL, Catherine (dir.) (2000), *La protection conventionnelle des espaces naturels*, Francia, Presses Universitaires de Limoges.
- GUEVARA SANGINES, Alejandro (2003), *Pobreza y ambiente en México. Teoría y evaluación de una teoría pública*, México, Universidad Iberomexicana.
- GUTIÉRREZ MATA, José Alfredo (2006), “Exégesis del juicio de amparo en materia agraria (Juicio de amparo: Guardián del derecho y de la Constitución)”, *Estudios Agrarios*, núm. 32, Procuraduría Agraria.
- INSERGUET-BRISSET, Véronique (2005), *Droit de l'environnement*, Francia, Broché.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (2006), “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios Agrarios*, núm. 32, Procuraduría Agraria.

- MAYA GONZÁLEZ, Lucy Nelly (2004), “El Procede y el Piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.19, núm. 2.
- MELO GALLEGOS, Carlos (2002), *Áreas protegidas de México en el siglo XX*, México, UNAM.
- MERINO, Leticia. (coord.) (1997), *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, Morelos, UNAM.
- MUNICIPIO de Solidaridad (2007), *Anteproyecto del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030*. (disponible en línea)
- PAZ SALINAS, María Fernanda (2005), *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas: actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin*, Morelos, UNAM.
- PÉREZ FERRER, Miguel Ángel (2004), *La Reserva de la Biosfera El Triunfo, tras una década de conservación*, Tuxtla, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- RANDALL, Kramer (1997), *Last Stand: Protected Areas & The defense of Tropical Biodiversity*, USA, Oxford University.
- REYES RAMOS, María Eugenia (2005), “Conflictos y violencia agraria en Chiapas”, *Estudios Agrarios*, núm. 29, Procuraduría Agraria.
- SCHTEINGART, Martha y Clara Salazar (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México, El Colegio de México.
- SEMARNAT (1996), Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000.
- VARGAS MÁRQUEZ, Fernando (1984), *Parques nacionales de México y reservas equivalentes: pasado, presente y futuro*, México, UNAM.
- VIVIEN, Franck Dominique (2005), “Droits de Propriété et gestion de l’environnement”, *Liaison Energie-Francophonie*, num. 66-67.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (1999), “La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México”, *Estudios Agrarios*, núm. 11, Procuraduría Agraria.

### *Artículos de periódicos*

- “UN amparo revoca efectos de la resolución presidencial sobre bosque de Santa Ana Tepetitlán”, *Milenio*, 7 de junio de 2007.

### *Documentos inéditos*

- Documentos de la Delegación Cuajimalpa sobre conflictos agrarios en el Desierto de los Leones y resoluciones judiciales.



### *Leyes y reglamentos*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 14, 27, 104, 107, 115).

Ley de Amparo, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1936.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2000.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2000.

### *Decretos*

Decreto de resolución sobre Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del poblado San Mateo Tlaltenango, Delegación de Cuajimalpa, D.F, Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1981.

Decreto por el que por causa de utilidad pública se expropia una superficie de 1 529 hectáreas a favor del Departamento del Distrito Federal, quien la destinará a la preservación, explotación y embellecimiento del parque cultural y recreativo conocido con el nombre de Desierto de los Leones, en el municipio de Cuajimalpa, Méx., Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1983.