



RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 26

SOBRE LA FALTA Y/O ACTUALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE MANEJO EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE CARÁCTER FEDERAL Y SU RELACIÓN CON EL GOCE Y DISFRUTE DE DIVERSOS DERECHOS HUMANOS.

Ciudad de México, a 13 de abril de 2016

SEÑORES SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y COMISIONADO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Distinguidos señores:

1. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 18, párrafo segundo; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, 6º, fracciones VII, VIII, IX y XII, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que la facultan para supervisar el respeto a los derechos humanos en el país; y proponer a las diversas autoridades del país en el exclusivo ámbito de sus competencias, las modificaciones normativas y las prácticas administrativas que garanticen una mejor y más amplia protección de los derechos humanos.
2. En tal virtud y con base en el artículo 140 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se emite la presente Recomendación General orientada a evidenciar la importancia que tiene para el goce y disfrute de los derechos humanos, la formulación y publicación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de carácter federal; como un instrumento de gestión enfocado a garantizar

el derecho al medio ambiente sano, además de constituir un mecanismo de política pública dirigido a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, así como a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

3. A continuación se presenta una lista de acrónimos o abreviaturas que serán utilizados para facilitar la lectura de la presente Recomendación General: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Comisión Nacional); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); Consejo Nacional de Población (CONAPO); Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas (RLGEEPA); Diario Oficial de la Federación (DOF) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar); Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural (Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convención sobre el Cambio Climático); Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río); Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB); Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Declaración de Estocolmo);

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

I. ANTECEDENTES.

A) Concepto e importancia de las áreas naturales protegidas.

4. De conformidad con el artículo 3º, fracción II, de la LGEEPA, las áreas naturales protegidas son zonas del territorio nacional *“donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados¹ por la actividad del ser humano, o bien que requieren ser preservadas y restauradas”*.

5. El artículo 45 de la LGEEPA señala que el establecimiento de las áreas protegidas, tiene por objeto, entre otros, *“preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles”*, al igual que la utilidad de dichos ambientes en tanto factores que aseguran *“el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos”*; *“salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva [...]”; “asegurar la conservación y el aprovechamiento sustentable [de los ecosistemas y biodiversidad] del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las*

¹ Alteración o impacto ambiental significativa: *“Aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca modificaciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales”* (Glosario de términos del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental; última reforma DOF 31/10/2014)

amenazadas, las endémicas, las raras² y las que se encuentran sujetas a protección especial”; “proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio”; “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 nacional y de los pueblos indígenas”.

6. A su vez, el informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, caracteriza a las áreas naturales protegidas como fuente imprescindible de servicios ambientales para el bienestar, tanto de la población actual, como para las generaciones futuras, tales como: provisión de agua, captura y almacenamiento de carbono, fortalecimiento en la resiliencia al clima y la posibilidad de desarrollar actividades productivas como la producción de alimentos y el turismo, entre otros.

7. Asimismo, señala que las áreas naturales protegidas administradas adecuadamente pueden jugar un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales. Tal protección, indudablemente, refuerza la defensa y garantía de derechos humanos reconocidos internacionalmente; como es el caso del derecho a un medio ambiente sano, al procurarse tanto un nivel de vida adecuado y la mejora

² Especies raras: *“Poblaciones biológicamente viables aunque escasas de manera natural que tienen espacios naturales de distribución reducida o están restringidas a hábitats muy específicos”* (Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo).

continua de las condiciones de existencia, además de la seguridad jurídica y legalidad, e inclusive los derechos de los pueblos indígenas. Tal imperativo se confirmó en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, cuyos objetivos prevén un desarrollo sostenible que englobe la protección de los ecosistemas y hábitats naturales, garantizando la inclusión de la sociedad civil y especialmente a los pueblos y comunidades.

8. El artículo 4° del RLGEEPA establece que la administración de estas áreas deberá efectuarse *“de conformidad con lo establecido en la Ley [General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente], el presente Reglamento, el Decreto de creación, las normas oficiales mexicanas, su programa de manejo y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables”*.

B) Naturaleza e importancia de los programas de manejo.

9. De conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA y el artículo 3°, fracción XI, del RLGEEPA, cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal debe contar con un programa de manejo, el cual constituye el *“instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva”*; dado que incluye una descripción detallada del sitio y sus características, y especifica las políticas y estrategias de conservación y usos, a través del establecimiento de actividades permitidas, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración de las áreas.³

³ Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2014-2018). CONANP. <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf> (acceso: 23/febrero/2016)

10. Conforme a los Términos de Referencia para la Elaboración de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas Competencia de la Federación, publicado por la CONANP⁴, estos documentos deben contener lo siguiente: *“i) Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico; ii) Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional; iii) Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta; iv) Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes; v) Reglas Administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida, de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida; y vi) Evaluación de la integración funcional del sistema”*.⁵

11. Lo anterior, una vez efectuada la correspondiente revisión integral del sitio sujeto a protección, tiene por finalidad que se plantee un aprovechamiento adecuado de sus recursos, identificar tanto las necesidades de conservación como las zonas óptimas para el desarrollo de distintos tipos de actividades, al igual que establecer metas y objetivos mesurables; incorporando un marco legal que permita la generación de

⁴ El contenido que deberá incluir un programa de manejo queda establecido en los artículos 66 de la LGEEPA y 74 al 76 del RLGEEPA.

⁵ Términos de Referencia para la Elaboración de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas Competencia de la Federación, disponible en: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/TERMINOS%20DE%20REF-PAGINA.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como la promoción de la calidad de vida y bienestar de la población, con énfasis en las comunidades rurales y originarias asentadas dentro o en los alrededores de estas áreas.⁶

12. Con fundamento en el artículo 14, fracción XXXIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT, así como 65 de la LGEEPA y 76 del RLGEEPA, dichos programas de manejo deben ser formulados dentro del plazo de un año, contado a partir de la publicación en el DOF de la respectiva declaratoria de establecimiento del área natural protegida, recayendo tal obligación en la CONANP. Por su parte, la SEMARNAT es la autoridad obligada de llevar a cabo la publicación de un resumen de dichos programas y el plano de localización del área natural en el DOF y en la Gaceta Ecológica.⁷

13. Los programas de manejo brindan certidumbre a las autoridades encargadas de su implementación, así como a los propietarios, usuarios, vecinos y pueblos indígenas que, según sea el caso, residan o lleven a cabo sus actividades en el territorio de las áreas naturales protegidas. Ello se verifica mediante las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales, a través de la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y sub-zonas establecidas y señaladas en las declaratorias que establecieron cada una de las diferentes áreas, así como con la definición clara de las actividades permitidas, las prohibidas y las incompatibles dentro de ellas.

14. Por lo que hace a las actividades permitidas, corresponde también a los programas de manejo, establecer con precisión el número de usuarios permisibles respecto a cada tipo de actividad con base en la capacidad de

⁶ *Idem.*

⁷ Gaceta gubernamental o periódico oficial de la institución respectiva.

carga⁸ del área y la zonificación⁹, atendiendo a la vocación natural y a las características propias de cada una de ellas. En este sentido, la ausencia del respectivo programa conlleva a una incertidumbre respecto de la densidad e intensidad con la cual los particulares pueden realizar obras o actividades dentro de las áreas, al posibilitar un desmedido margen discrecional por parte de las autoridades, quienes arbitrariamente podrían estar en condiciones de negar o autorizar la realización de obras o actividades, dictando o no para tal efecto las condicionantes y modalidades a las que deberían quedar sujetas las mismas.

15. El programa de manejo es un instrumento de gestión fundamental para el objeto de las propias áreas protegidas: conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; que a su vez, contribuye a garantizar la observancia del derecho humano a un medio ambiente sano en virtud de las características propias de cada área, al sentar las bases de manejo y administración en materia de desarrollo sustentable, conservación y preservación. Asimismo, con su elaboración y ejecución se promueve, procura y garantiza el ejercicio de otros derechos humanos, como a la seguridad jurídica y legalidad, además de la libre determinación en la toma de decisiones, para favorecer un desarrollo sustentable y mejora de las condiciones de vida, particularmente en el caso de pueblos indígenas asentados en dichas áreas.

⁸ Capacidad de Carga: “*Estimación de la tolerancia de un ecosistema al uso de sus componentes, tal que no rebase su capacidad de recuperarse en el corto plazo sin la aplicación de medidas de restauración o recuperación para restablecer el equilibrio ecológico*” (artículo 3, fracción IV, del RLGEEPA).

⁹ Zonificación: subdivisión del área protegida que permite identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos; en las que se deberán especificar las actividades permitidas y prohibidas, así como, en su caso, las limitaciones, condicionantes y modalidades a que dichas actividades quedarán sujetas. (artículos 49 al 61 del RLGEEPA)

16. Por lo anterior, para esta Comisión Nacional es de relevancia que dichas zonas de valor ambiental cuenten con los instrumentos necesarios que permitan su conservación y protección, pues de ello depende la observancia y eficacia de diversos derechos humanos, como a la protección y preservación del medio ambiente, la seguridad jurídica o los relativos a los pueblos indígenas.

C) Situación de las áreas naturales protegidas en México.

17. Conforme a la información publicada en la página electrónica de la CONANP, órgano desconcentrado de la SEMARNAT, al 31 de marzo de 2016, México cuenta con un total de 177 áreas naturales protegidas de competencia federal, que en conjunto suman una extensión territorial de más de 25 628 239 hectáreas (ha), administradas por la CONANP. A su vez, cada entidad federativa cuenta con áreas de carácter estatal administradas por las respectivas autoridades competentes en materia ambiental. De acuerdo con la información publicada en la “Red Nacional de Sistemas Estatales de Áreas Naturales Protegidas” (SIMEC)¹⁰, en noviembre de 2013¹¹, todos los estados de la República Mexicana contaban al menos con un área natural protegida de carácter estatal, a excepción de Colima y Chihuahua; las cuales suman un total de 368 áreas protegidas estatales y una superficie total de 3 986 381 ha¹². Asimismo, cabe señalar que la CONANP apoya a 369 áreas destinadas voluntariamente a la conservación (por parte ya sea de pueblos indígenas organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas y demás

¹⁰ Sistema creado por la CONANP y los Gobiernos de los Estados desde 2009, mismo que es administrado por el Instituto de Ecología de Guanajuato: <http://www.anpsestatales.mx/index.php> (acceso: 31/marzo/2016)

¹¹ Fecha de última actualización.

¹² Conforme a la Red Nacional de Sistemas Estatales de Áreas Naturales Protegidas, de las 368 áreas naturales protegidas de carácter estatal decretadas al 2013, tan sólo el 46% cuenta con programa de manejo publicado.

personas interesadas), cuya superficie engloba a poco más de 399 466.36 ha.

18. La legislación ambiental mexicana ha establecido diversos tipos de áreas naturales protegidas, cuya clasificación obedece principalmente a las características específicas de cada ecosistema y a los elementos naturales que se desean conservar. Actualmente, el artículo 46 de la LGEEPA reconoce 9 categorías:

- Reservas de la biosfera.
- Parques nacionales.
- Monumentos naturales.
- Áreas de protección de recursos naturales.
- Áreas de protección de flora y fauna.
- Santuarios.
- Parques y reservas estatales.
- Zonas sujetas a conservación ecológica.
- Áreas destinadas voluntariamente a la conservación, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales.

19. Las primeras seis corresponden a categorías cuya jurisdicción recae exclusivamente en la Federación, las siguientes dos corresponden al ámbito de las entidades federativas (independientemente de otras categorías previstas en sus legislaciones); mientras que en las áreas destinadas voluntariamente a la conservación corresponden en exclusiva al ámbito privado.

20. Para efectos de la presente Recomendación General, a continuación, tan sólo se particularizará en la problemática de las 177 áreas de carácter federal, que en virtud del valor ambiental y la importancia que refleja su

diversidad, al 31 de marzo de 2016 se encuentran categorizadas de la siguiente manera¹³:

Categoría del área natural protegida	Cantidad de áreas protegidas decretadas
Reservas de la biosfera	41
Parques nacionales	66
Monumentos naturales	5
Áreas de protección de recursos naturales	8
Áreas de protección de flora y fauna	39
Santuarios	18
TOTAL	177

21. Si bien existen 177 áreas protegidas federales decretadas, se destaca que al 31 de marzo de 2016, sólo se han publicado 103 programas de manejo correspondientes a 102 áreas¹⁴ conforme a la información divulgada por la CONANP en su portal electrónico.

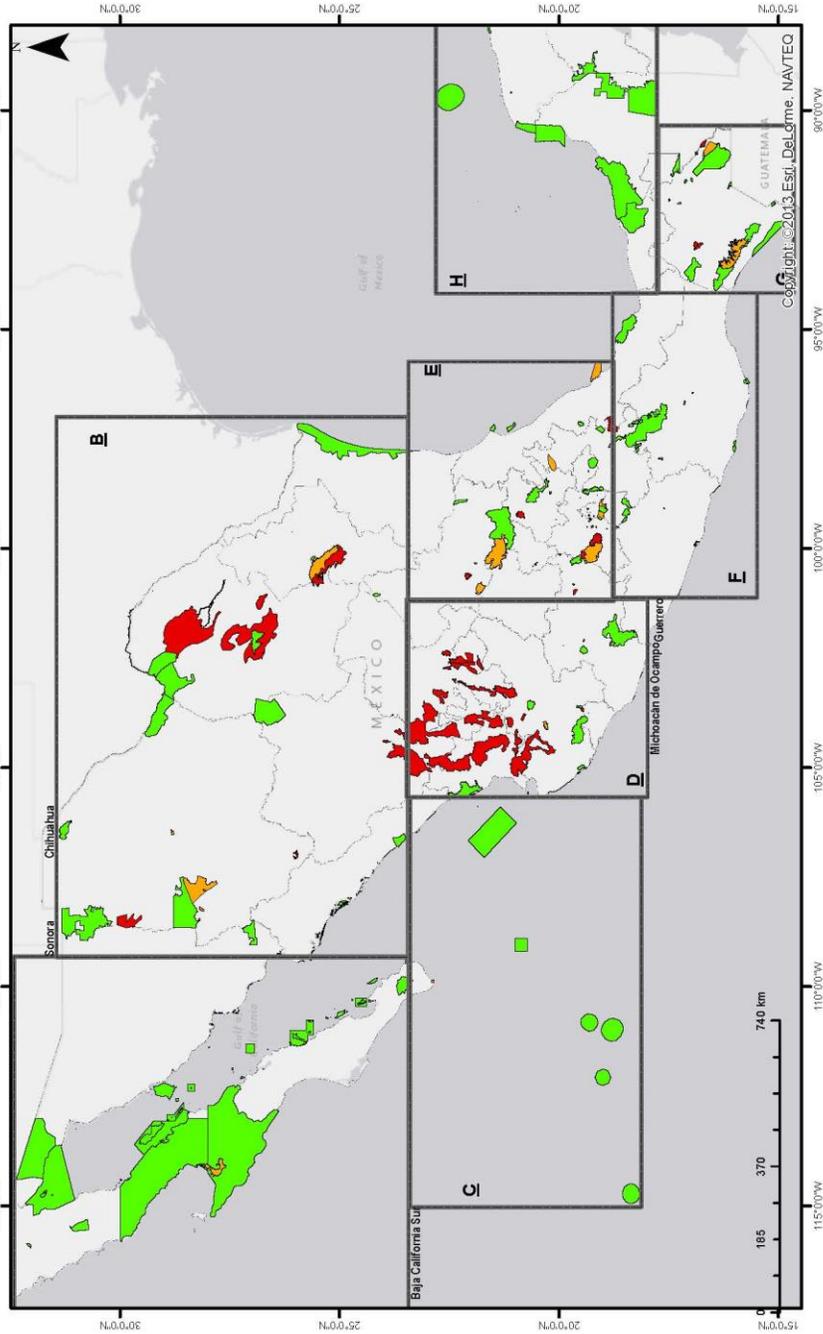
¹³ CONANP, 2016. http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/ (acceso: 31/marzo/2016)

¹⁴ El área protegida “Islas del Golfo de California” cuenta con dos programas de manejo, uno publicado el 17 de abril de 2001 y otro correspondiente al “Componente del Complejo Insular del Espíritu Santo”, ubicado frente a las costas del Municipio de La Paz, Estado de Baja California Sur, publicado el 18 de abril de 2001 y modificado el 24 de julio de 2001. (CONANP, 2016. http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/programa_manejo.php [acceso: 31/marzo/2016])

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Sexta Visitaduría General

Ubicación de las áreas naturales protegidas de México y diferenciación entre aquellas que cuentan con programa de manejo publicado y las que no cuentan con el propio

■ Área natural protegida con programa de manejo publicado
 ■ Área natural protegida con programa de manejo formulado pero no publicado
 ■ Área natural protegida sin programa de manejo formulado ni publicado

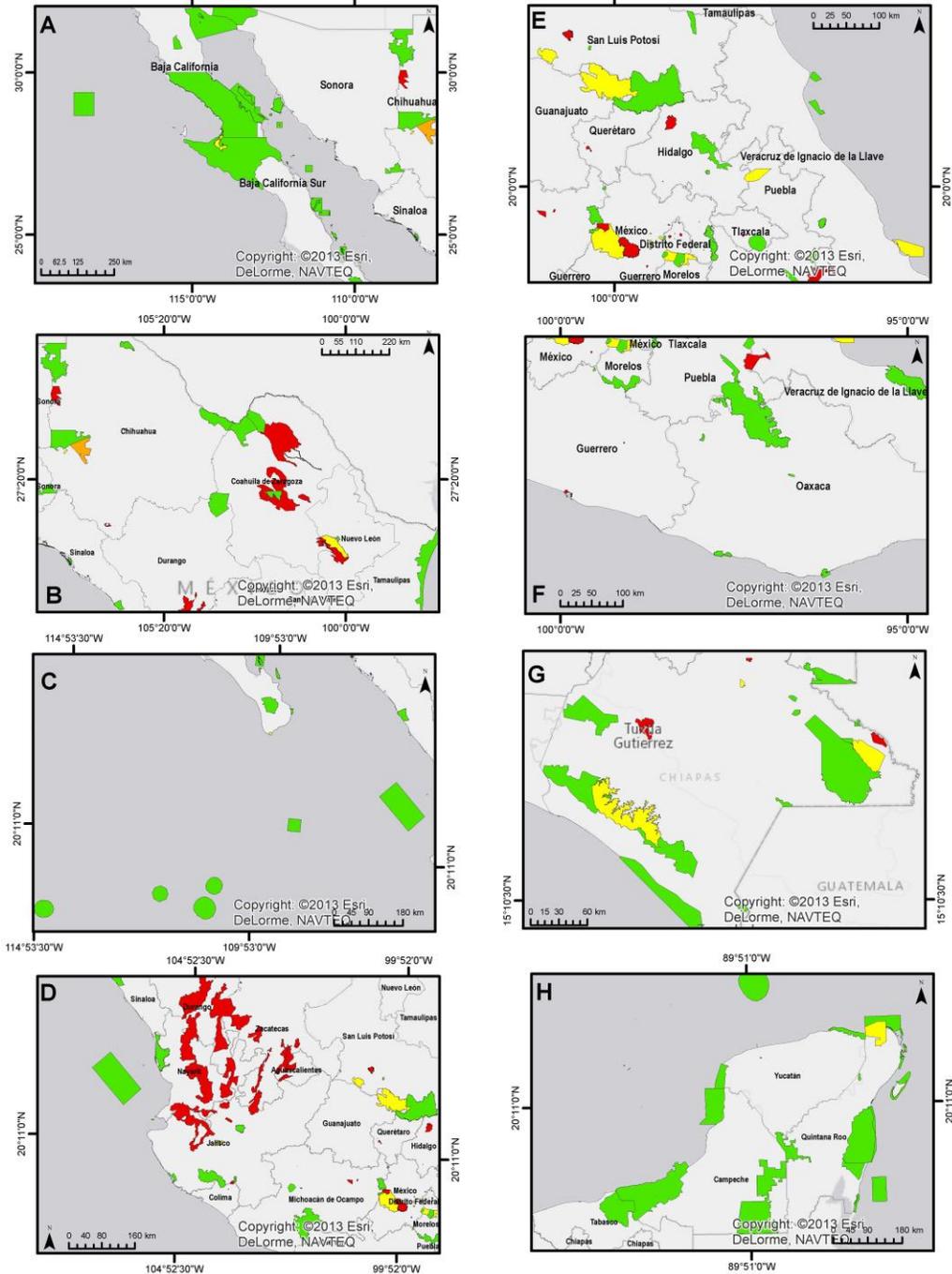


Fecha de elaboración: 25/02/16 / Fuente: [CONAMP, 2014] Base de datos del sistema de información geográfica de la CONAMP-versión enero 2014 (fecha de última actualización)

Ubicación de las áreas naturales protegidas de México y diferenciación entre aquellas que cuentan con programa de manejo publicado y las que no cuentan con su respectivo programa

- Área natural protegida sin programa de manejo elaborado ni publicado
- Área natural protegida con programa de manejo elaborado pero no publicado
- Área natural protegida con programa de manejo

Fecha de elaboración: 25/02/16 / Fuente: [CONANP, 2014] Base de datos del sistema de información geográfica de la CONANP, versión 2014 (fecha de última actualización)



D) Planteamiento del problema.

22. Como anteriormente se ha expuesto, la publicación de los programas de manejo en el DOF es fundamental, tanto para el aseguramiento del goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, no sólo porque tenga como fin la protección de la integridad y conservación de la flora y fauna y de los recursos naturales dentro las áreas naturales protegidas, como también la protección de otros derechos, como a la seguridad jurídica, a la legalidad y a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en esas regiones.

23. Sobre las consideraciones anotadas, la presente Recomendación General se enfoca tanto en el desarrollo del tema de la omisión por parte de la CONANP de elaborar los programas de manejo, como de la SEMARNAT para llevar a cabo la publicación del correspondiente resumen y plano de ubicación en el DOF; siendo este tema de particular relevancia para el desarrollo y bienestar de la población asentada en municipios donde se ubican las áreas naturales protegidas, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general.

24. A partir del estudio a la información allegada por esta Comisión Nacional, se advierte la importancia de la emisión de la presente Recomendación General como un elemento crucial para visualizar la trascendencia de la debida formulación y publicación de los programas de manejo en la observancia de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, especialmente al medio ambiente.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

A) Antecedentes históricos de las áreas naturales protegidas en la legislación ambiental.

25. La Comisión Nacional ha documentado que los primeros decretos, en virtud de los cuales se establecieron las áreas destinadas a la recreación y protección de los recursos naturales (actualmente denominadas "áreas naturales protegidas"), fueron emitidos antes de 1926¹⁵, como es el caso del parque nacional "Desierto de los Leones" en 1917 y la zona forestal nacional "Monte Vedado" en Mineral del Chico, Hidalgo, en 1922 (antecedente del parque nacional "El Chico" de 1981); los cuales se decretaron aún sin existir la entonces Ley Forestal y su reglamento, publicados en 1926 (actualmente abrogados).

26. Con el establecimiento de la categoría de "Parques nacionales" y "Reservas forestales nacionales" en 1926, y como consecuencia de la política agraria impulsada entre 1934 y 1940; el Estado mexicano empezó a valorar los bosques como recursos finitos, generándose un primer gran auge en la creación de las áreas protegidas al igual que concientizar sobre los servicios que éstas brindan. Por tal motivo, en esa época fueron decretadas un total de 39 áreas adicionales a las ya existentes, como los parques nacionales "Iztaccíhuatl-Popocatepetl", "Grutas de Cacahuamilpa", "Cerro de Garnica", "Volcán Nevado de Colima", "Lagunas de Zempoala", "Pico de Orizaba", "El Tepozteco", "Lagunas de Chacahua", por mencionar algunos. Posteriormente, entre 1941 y 1982, existió un gran rezago en cuanto a la declaratoria y conservación de las áreas naturales protegidas; de manera tal, que los decretos emitidos en dicho período hacían alusión,

¹⁵ Año de publicación de la Ley Forestal y su Reglamento.

en algunos casos, a fines sociales como “*espacios necesarios para la recreación de la población urbana*”.¹⁶ (Anexo 1)

27. De 1982 a 1988, derivado de la tendencia internacional de institucionalizar como una política pública de Estado la protección del medio ambiente, se crea la Subsecretaría de Ecología de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con una visión de las áreas naturales protegidas como componentes indispensables para la conservación de la biodiversidad, sin embargo, no se incluían los recursos económicos necesarios destinados al manejo de éstas.¹⁷

28. Es preciso señalar que como consecuencia de carencias en las políticas de desarrollo urbano y demográfico emprendidas, aunado a la falta de recursos económicos y de herramientas para la vigilancia de la protección y conservación de estas áreas, la mayoría de los sitios decretados como área natural protegida antes de la expedición de la LGEEPA, en enero de 1988, sufrieron la transformación o pérdida de sus ecosistemas originales con grados significativos de destrucción o perturbación, contaminación de acuíferos, erosión del suelo y deforestación, entre otros fenómenos de deterioro ecológico.¹⁸

¹⁶ Capital Natural de México, vol. II, Estado de conservación y tendencias de cambio”, capítulo 9, “Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México”. CONANP, 2009. http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20II/II09_Areas%20naturales%20protegidas%20y%20desarrollo%20social%20en%20Mex.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

¹⁷ *Idem*

¹⁸ Diagnóstico sobre la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Programa Presupuestario U035 “Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), 2016. http://www.conac.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_16/16U035.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

29. Con la publicación de la LGEEPA, se estableció el concepto de área natural protegida y sus respectivas categorías, al igual que una regulación de las actividades prohibidas y permitidas al interior de las mismas, sobre todo, respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales localizados dentro de esas áreas. Para la protección de las mismas se incorporó la figura del programa de manejo, señalando que las dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida de interés de la Federación elaborarían los programas dentro del plazo que señale la correspondiente declaratoria (artículo 65 de la LGEEPA, 1988).

30. Conforme a la exposición de motivos correspondiente a las reformas a la LGEEPA de enero de 1988, publicada por el INECC en su portal electrónico¹⁹, las aportaciones regulatorias más significativas en materia de áreas protegidas consistieron en la adecuación de las categorías de conservación a la realidad del país y al contexto internacional. Así, fueron derogadas las “Reservas especiales de la biósfera”, se modificó la descripción de las “Áreas de protección de recursos naturales” de manera que no incluyeran ciudades ni áreas agrícolas y ganaderas; los “Santuarios” fueron incluidos como una nueva categoría destinada a proteger pequeñas cañadas, cavernas, cenotes o vegas de los ríos; los “Parques marinos nacionales” se fusionaron con la categoría de “Parques nacionales”. Del mismo modo, la reclasificación de aquellas áreas que aún conservaran su vocación natural y que cumplieran con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.

¹⁹ Gaceta Ecológica Nueva Época, número 40, “LGEEPA. Exposición de motivos. C. C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, INECC, 1996. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/gaceta40/964071.html> (acceso: 23/febrero/2016)

31. Hasta 1994, la protección de las áreas naturales protegidas se había limitado a contar con un decreto, *“no existía algún tipo de seguimiento o asignación de personal ni presupuesto para la vigilancia de su protección y conservación”*²⁰. A partir de lo anterior, con fecha 13 de diciembre de 1996 se realizó una reforma a la LGEEPA, motivada en la procuración de un ambiente sano y adecuado para la vida y el desarrollo de las futuras generaciones, así como en la promoción del desarrollo sustentable de los recursos naturales, a efecto de *“hacer de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, instrumentos realmente eficientes y eficaces”*²¹. Cabe señalar que dicha reforma facultó a la autoridad ambiental federal para modificar las declaratorias, cuando hubiesen variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento (extensión, delimitación, usos o actividades permitidas, zonificación, entre otras), de conformidad con los artículos 62 y 65 del RLGEEPA²².

32. Con motivo de los foros internacionales en los que nuestro país ha participado, entre ellos la Cumbre de Río de 1992 (en la cual se adoptó la Declaración de Río)²³, la protección de las áreas naturales protegidas ha

²⁰ Villalobos, Ileana. Áreas naturales protegidas: instrumento estratégico para la conservación de la biodiversidad, en Gaceta Ecológica, núm. 54, SEMARNAT, 2000 (<http://www.redalyc.org/pdf/539/53905402.pdf>) (acceso: 23/febrero/2016)

²¹ Gaceta Ecológica Nueva Época, número 40, “LGEEPA. Exposición de motivos. C. C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, INECC, 1996. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/gaceta40/964071.html> (acceso: 23/febrero/2016)

²² Diagnóstico sobre la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Programa Presupuestario U035 “Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), 2016. http://www.conac.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_16/16U035.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

²³ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Organización de las Naciones Unidas.

cochado una creciente y especial relevancia. Ejemplo de ello fueron las consultas para reformar a la LGEEPA convocadas por el Congreso de la Unión en 1995, iniciativa que persiguió el fortalecimiento de la *“capacidad institucional para preservar los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre, regular su aprovechamiento sustentable, y proporcionar incentivos a la sociedad para participar en su preservación, protección, restauración y administración”*²⁴.

33. En cuanto a las declaratorias para la constitución de las áreas naturales protegidas, se definieron con mayor precisión los lineamientos para el establecimiento de comités técnicos, fideicomisos y elaboración de los programas de manejo. Incluso, se estableció por vez primera la obligación de publicar en el DOF un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área sujeta a protección, en términos de lo preceptuado en el último párrafo del artículo 66 de la LGEEPA y el numeral 76 del RLGEEPA (adicionando en este ordenamiento la obligación de publicar también un resumen en la Gaceta Ecológica), y el artículo 14, fracción XXXIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

34. Es importante señalar que el resumen de cada programa de manejo debe contener la categoría y nombre del área natural protegida, fecha de publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial, plano de ubicación del área; delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, así como las reglas

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (acceso: 23/febrero/2016)

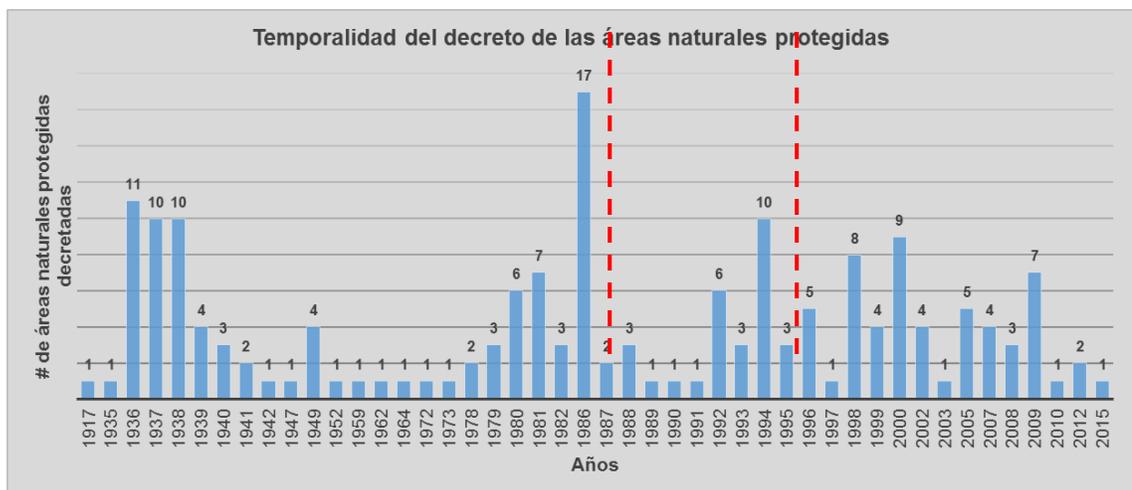
²⁴ Gaceta Ecológica Nueva Época, número 40, “LGEEPA. Exposición de motivos. C. C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, INECC, 1996. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/gaceta40/964071.html> (acceso: 23/febrero/2016)

administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en la zona.

B) Estado actual de la formulación y publicación de los decretos de declaratoria y/o reclasificación de las áreas naturales protegidas en México.

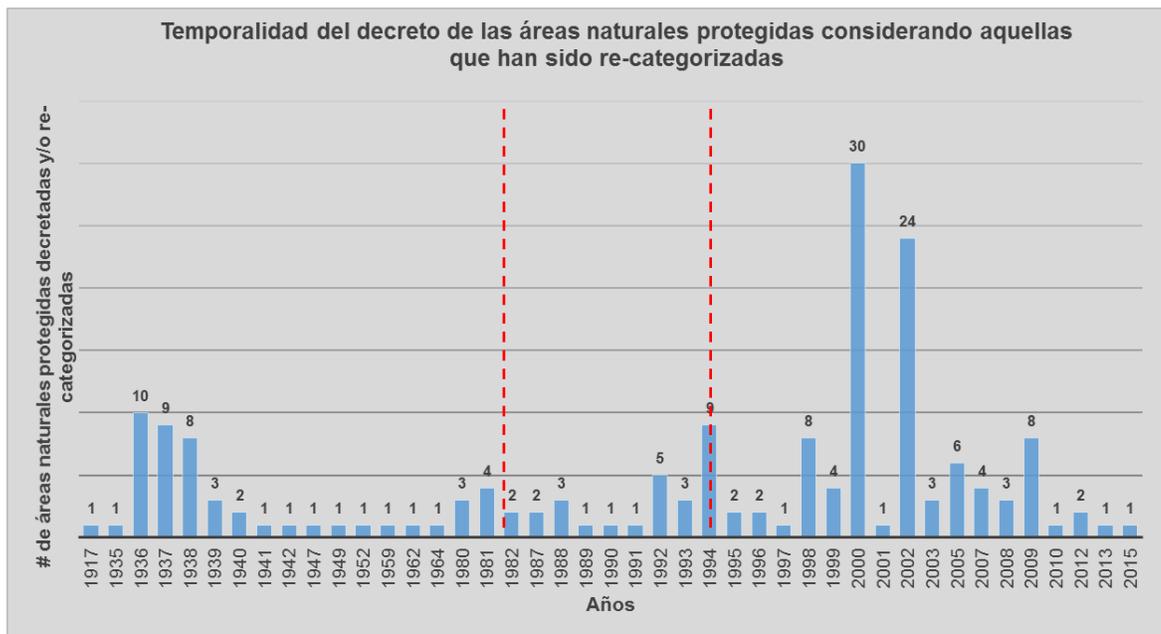
35. Del análisis de la información allegada por esta Comisión Nacional, respecto de la periodicidad existente entre la publicación de los decretos de declaratoria y/o reclasificación de las áreas protegidas, destaca lo siguiente:

a) De las 177 áreas naturales protegidas de competencia federal decretadas al 31 de marzo de 2016, 94 de ellas se establecieron con anterioridad a 1988; 33 fueron decretadas entre 1988 y 1996; y 50 con posterioridad a esa última fecha.



b) Mediante Acuerdos y Decretos que tuvieron como objeto dotar de una categoría acorde con la legislación vigente a las superficies, un

total de 47 áreas naturales protegidas con declaratoria previa a la reforma de 1996 han sido re-categorizadas, a través de declaratorias emitidas por el Ejecutivo Federal en fechas 7 de junio de 2000; 27 de diciembre de 2001; 16 de julio, 9 de septiembre y 7 de noviembre de 2002; 29 de enero de 2003; 23 de junio de 2005; 27 de noviembre de 2007; 19 de agosto de 2009; 1 de octubre de 2013; las cuales se enlistan en el Anexo 1.



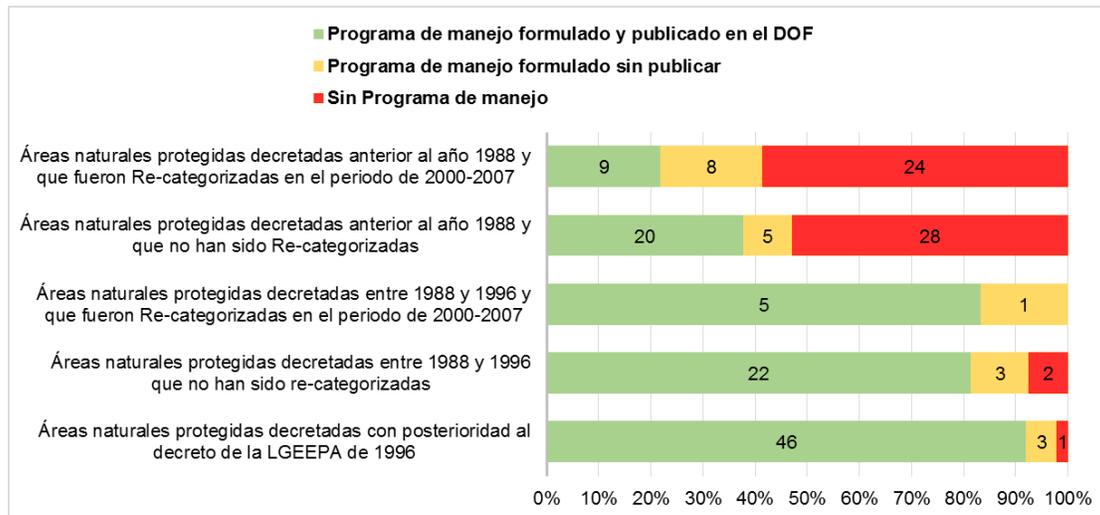
36. Conforme a la información publicada en la página electrónica de la CONANP²⁵ y a la información proporcionada a esta Comisión Nacional por la propia CONANP, al 31 de marzo de 2016, de las 177 áreas naturales protegidas decretadas, 57.6% (102) cuentan con programas de manejo formulado y publicado, mientras que el 11.3% (20) dispone de su programa elaborado mas no publicado, y el 31.1% (55) no cuenta con el respectivo instrumento.

²⁵ CONANP, 2016. http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/ (acceso: 31/marzo/2016)

37. Por lo que hace al último sector referido, la CONANP expuso a esta Comisión Nacional que 27 de las áreas que no cuentan con su respectivo programa están por abrogarse, debido a la pérdida de los objetivos de conservación que dieron origen a su establecimiento; asimismo, señaló que 24 áreas protegidas tienen problemas en sus poligonales, mientras que los programas de manejo de dos áreas se encuentran en la etapa consulta pública. Asimismo, se refiere que un programa de manejo se encuentra en integración de borrador (conforme a los términos de referencia vigentes), mientras que una de las áreas es de reciente publicación, por lo que se encuentra en tiempo para la publicación de su programa de manejo. (Anexo 1)

38. A continuación se presenta un resumen que describe, por una parte, las áreas naturales protegidas decretadas antes de 1988 que no han sido re-categorizadas; en segundo lugar, las promulgadas con anterioridad a esa fecha que han sido re-categorizadas entre 1988 y 1996; y finalmente con posterioridad a 1996; estableciendo los datos más importantes proporcionados por la CONANP y remitidos a esta Comisión Nacional en 2014 y 2015, y de la información recabada en el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC²⁶), a saber:

²⁶ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación, CONANP. <https://simec.conanp.gob.mx/> (acceso: 23/febrero/2016)



39. De la información recabada en 2014, esta Comisión Nacional advirtió que tanto la CONANP como la CONABIO refieren que a pesar de que la figura del programa de manejo dio inicio con la expedición de la LGEEPA en 1988; no fue hasta la reforma de dicho ordenamiento en diciembre de 1996 cuando se previó un plazo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial, para la formulación de los mencionados programas. Por lo consiguiente, se aduce que la obligación de formular los programas dentro de los 365 días posteriores a la publicación de la declaratoria del establecimiento del área es aplicable únicamente para aquellas sujetas a protección a partir del 14 de diciembre de 1996; por tanto, las establecidas luego de la entrada en vigor de dicho ordenamiento el 1º de marzo de 1988, o bien de leyes anteriores a ella, estarían fuera del supuesto mencionado.

40. Respecto de las 50 áreas naturales protegidas decretadas con posterioridad a diciembre de 1996, se puede señalar que hasta el 31 de marzo de 2016, 46 de ellas cuentan con su programa de manejo publicado. Sin embargo, únicamente en tres casos se aprecia una cabal observancia a la temporalidad exigida por la legislación para la publicación de los

programas de manejo (las reservas de la biósfera “Ría Lagartos”, “Mariposa Monarca” y “Selva el Ocote”); 43 programas del mismo número de áreas lo fueron de manera extemporánea. De las 4 restantes, destaca que a la fecha de emisión del presente documento, sólo el área de protección de flora y fauna “Cerro Mohinora” se encuentra dentro del plazo para publicar su programa de manejo; y tres cuentan con su programa elaborado más no publicado, pese a que ha transcurrido más de 1 año de su creación: “Cumbres de Monterrey” en el 2000, “Ciénegas del Lerma” en 2002 y “Sierra Gorda de Guanajuato” en el 2007 (Anexo 1).

41. Por lo que hace a las 47 áreas naturales protegidas decretadas con anterioridad a diciembre de 1996 y re-categorizadas conforme a los Acuerdos publicados en el DOF,²⁷ destaca que al 31 de marzo de 2016, tan sólo 14 cuentan con su respectivo programa formulado y publicado, de los cuales únicamente tres fueron publicados con oportunidad después de su re-categorización: la reserva de la biósfera “Montes Azules”, las áreas de protección de flora y fauna “Islas del Golfo de California” y “La Primavera”. De lo anterior, está pendiente la actualización de los programas de manejo de dos áreas que fueron modificadas y cuyos programas fueron publicados antes de su re-categorización (los parques nacionales “Arrecifes de Cozumel” y “Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc”). Por otro lado, nueve áreas naturales protegidas reformadas cuentan con programa de manejo formulado mas no publicado. Finalmente, en 24 áreas no se ha elaborado su programa, debido a que dos de ellas están por abrogarse, veintiuno presentan problemas de poligonal, mientras que uno de dichos programas se encuentra en consulta pública del estudio técnico justificativo. Lo anterior, a decir de la propia CONANP en la información proporcionada a esta Comisión Nacional.

²⁷ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación, CONANP. <https://simec.conanp.gob.mx/> (acceso: 23/febrero/2016)

42. Con relación a la falta de publicación de los programas de manejo, la CONANP manifestó que dichos documentos son instrumentos administrativos que derivan necesariamente en forma de apoyo a las declaratorias por las cuales dichas áreas se constituyen, por lo que éstos no pueden ir más allá de lo dispuesto en aquéllas. Del mismo modo, se refirió que los programas se sustentan y fundamentan en las previsiones contenidas en la LGEEPA y el RLGEEPA, las declaratorias de establecimiento de dichas áreas, las normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad jurídica aplicable; de ahí que no sea posible considerar que la falta de este documento administrativo impida llevar a cabo una adecuada administración, protección y manejo del área; ni tampoco presuponer mayor jerarquía jurídica a un programa de manejo que a una ley y decreto.

43. Si bien la CONANP estima que los programas de manejo son relevantes para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, al concentrar las principales directrices, políticas y lineamientos para el manejo de dichas áreas; se indicó a esta Comisión Nacional que no son los únicos ni principales instrumentos. En virtud de tal consideración, la CONANP afirmó que es posible concluir que la falta de un programa de manejo no impide que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas.

44. De igual manera, se expuso que la supuesta omisión en la elaboración y/o publicación de los programas de manejo no constituía afectación alguna al derecho humano a un medio ambiente sano de los residentes de estas áreas y sus alrededores. Contrariamente, se aseguró que con la constitución de un área natural protegida y la aplicación directa de las disposiciones pertinentes, aún sin contar con el respectivo programa

de manejo, se logra la conservación de los ecosistemas y los recursos naturales sujetos a protección, en beneficio de los propietarios, poseedores y titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de las áreas, al igual que de la sociedad en general; tal y como lo prevé el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C) Áreas naturales protegidas sujetas a protección internacional.

45. El Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas destaca también la importancia de establecer mecanismos de protección y conservación de las áreas en consideración a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano; a partir de los cuales se ha fortalecido la conservación de las áreas naturales a través de su incorporación a esquemas internacionales de protección. En este sentido, el 58.8% (104) de las áreas naturales protegidas decretadas en México, contienen sitios incluidos en alguna de las listas de protección especial por los tratados o convenios previamente mencionados; de las cuales 32 aún no cuentan con su programa de manejo publicado.

46. Lo anterior no sólo obedece al reconocimiento que se brinda a las áreas protegidas por parte de la comunidad internacional en razón de su valor intrínseco, sino también que la inclusión dentro de los listados correspondientes implica el cumplimiento de obligaciones derivadas de instrumentos internacionales, cuya inobservancia es constitutiva de responsabilidad para el Estado mexicano.

47. En el caso del Convenio Ramsar, del cual el Estado mexicano es parte desde 1986 y ratificado el 2 de noviembre de 1992; tiene como objeto principal la preservación y protección de los ecosistemas mencionados, en

tanto reguladores de los regímenes hidrológicos, como también de su flora y fauna características, particularmente de las aves acuáticas.

48. De acuerdo con el texto del Convenio en cita, los humedales son definidos como “*extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*”. Conforme a lo expuesto en el sitio oficial de dicho instrumento internacional, la finalidad de ofrecer una definición amplia de dicho término se motivó en la necesidad de incorporar al ámbito de protección a biomas como los siguientes: lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.²⁸

49. El Convenio Ramsar establece diversas obligaciones a los Estados parte, entre las que destaca la designación de humedales (sitios Ramsar) para su inclusión en la lista de humedales de interés internacional (artículo 2); para estos sitios, se deberán elaborar y aplicar los respectivos planes de gestión, además de informar a la Convención acerca de cualquier alteración ecológica que se suscite en ellos (artículo 3). Asimismo, señala la necesidad de cooperación internacional en el caso de cuencas o humedales transnacionales (artículo 5). Por último, el artículo 6, prevé la organización de conferencias de Estados partes respecto de la aplicación e interpretación del Convenio, la formulación de recomendaciones relativas a la conservación, gestión y explotación de los humedales, al igual que el

²⁸ La Convención de Ramsar y su misión, Convención de Ramsar. <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convenci%C3%B3n-de-ramsar-y-su-misi%C3%B3n> (acceso: 23/febrero/2016)

procedimiento a seguirse en el ámbito interno para la preparación de informes.

50. Al respecto, nuestro país cuenta con 142 sitios Ramsar (Anexo 2); de los cuales, el 56% (80) se encuentran, total o parcialmente, dentro de la superficie ocupada por 68 áreas protegidas. Cabe mencionar que las siguientes 12 áreas naturales protegidas más de un sitio Ramsar: el área de protección de flora y fauna “Islas del Golfo de California”, en el que tiene registro de 18 sitios Ramsar; el santuario “Playa Mismaloya” con 4 sitios Ramsar; la reserva de la biósfera “Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado” y el área de protección de flora y fauna “Laguna de Términos” con 3 sitios Ramsar; y el santuario “Playa de Maruata y Colola”, las reservas de la biósfera “El Vizcaíno”, “El Pinacate y Gran Desierto de Altar”, “Pantanos de Centla” y “Ría Celestún”, el área de protección de flora y fauna “Balandra”, el área de protección de recursos naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín” y el parque nacional “Bahía de Loreto” con 2 sitios Ramsar cada una. Las restantes 56 áreas protegidas mencionadas cuentan con un solo sitio Ramsar registrado.

51. Es destacable hacer mención que de las 68 áreas naturales protegidas con presencia de sitios Ramsar, 20 no cuentan con su respectivo programa de manejo publicado, tales como: 1) “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín”, 2) “Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa”, 3) “Ciénegas del Lerma”, 4) “Sistema Arrecifal Veracruzano”, 5) “Cañón del Sumidero”, 6) “Yum Balam”, y las Playas: 7) “Verde Camacho”, 8) “Rancho Nuevo”, 9) “Isla Contoy”, 10) “Mismaloya”, 11) “Maruata y Colola”, 12) “Tierra Colorada”, 13) “adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos”, 14) “Ceuta”, 15) “de la Bahía de Chacachua”, 16) “Teopa”, 17) “Cuitzmala”, 18) “Mexiquillo”, 19) “Puerto

Arista”; y 20) la reserva de la biósfera “Complejo Lagunar Ojo de Liebre”. Lo antes mencionado, es una clara evidencia de la falta de cumplimiento del Estado mexicano a los compromisos internacionales asumidos en virtud del Convenio Ramsar, al no existir las herramientas adecuadas para proteger y conservar estos sitios de interés internacional. (Anexo 2)

52. Respecto de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, de la que México es parte desde el 23 de febrero de 1984, y vigente desde esa misma fecha; tiene como objeto principal establecer las bases para la salvaguardia, protección y conservación del patrimonio de la humanidad en sus vertientes cultural y natural, a través de *“el establecimiento de un sistema de cooperación y asistencia internacional destinado a secundar a los Estados partes en la Convención en los esfuerzos que despliegan para conservar e identificar ese patrimonio”* (artículo 7). Asimismo, dicho instrumento internacional exhorta a los miembros a que reconozcan su responsabilidad de preservar los sitios inscritos y de otorgarles una protección jurídica adecuada para velar por su integridad ecológica y por una administración eficaz de los mismos.

53. Dentro del sistema subsidiario de cooperación y asistencia previsto por ese tratado, se prevé la integración de un Comité Intergubernamental cuyo objetivo es la interpretación y aplicación de la Convención (artículo 9); al cual, los Estados partes presentarán un inventario de los bienes de patrimonio cultural y natural situados en su territorio, de los cuales se formará una lista de aquellos que cuenten con valor universal excepcional (artículo 11).

54. Al respecto, México cuenta con un total de 33 bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales 27 son culturales, 5 naturales y 1 de carácter mixto (cultural-natural). La totalidad de los bienes naturales y

mixtos, como también seis de los culturales, se distribuyen en veintiséis territorios decretados como áreas naturales protegidas. (Anexo 2)

55. Respecto a los cinco bienes naturales inscritos mencionados, dos de ellos coinciden en su totalidad con el perímetro asignado a las respectivas áreas naturales protegidas, a saber: las reservas de la biósfera de “El Pinacate y Gran Desierto de Altar” y “Sian Ka'an”; por su parte, la reserva de la biósfera “Mariposa Monarca”, incide sobre el área natural protegida del mismo nombre y en una porción del parque nacional “Bosencheve”; el “Santuario de las Ballenas” incide dentro de la reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, y el bien denominado Complejo Lagunar Ojo de Liebre”; finalmente, el bien natural “Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California”, incide sobre las siguientes catorce áreas naturales protegidas: áreas de protección de flora y fauna “Islas del Golfo de California”, “Balandra” y “Cabo San Lucas”; las reservas de la biósfera “El Vizcaíno (porción costera y marítima en el Golfo de California)”, “Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado”, “Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes”, “Isla San Pedro Mártir” e “Islas Marías”; y en los parques nacionales “Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo”, “Bahía de Loreto”, “Cabo Pulmo”, “Archipiélago de San Lorenzo”, “Isla Isabel” e “Islas Marietas”). (Anexo 2)

56. En cuanto al bien mixto denominado “Antigua Ciudad Maya de Calakmul”, inscrito en 2002 en la lista de patrimonio cultural y recategorizado como mixto en 2014, se encuentra localizado dentro del perímetro de la reserva de la biósfera del mismo nombre. (Anexo 2)

57. Por lo que hace a los bienes inscritos en el listado de patrimonio cultural, conviene resaltar que seis de ellos están localizados total o parcialmente dentro de áreas naturales protegidas: las “Pinturas Rupestres

de la Sierra de San Francisco” en la reserva de la biósfera “El Vizcaíno”; el “Camino Real de Tierra Adentro” en sectores de la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 001”, las “Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro” en la reserva de la biósfera “Sierra Gorda”; las “Cavernas prehistóricas de Yagul y Mitla” en el Valle Central de Oaxaca” dentro del monumento natural “Yagul”, el bien denominado “Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl” en las áreas protegidas “El Tepozteco” y “Corredor Biológico Chichinautzin”; y el “Parque Nacional y Ciudad Prehispánica de Palenque” en el área protegidas que lleva el mismo nombre. (Anexo 2)

58. De lo anterior, es importante mencionar que las áreas naturales protegidas de “Cabo San Lucas”, el “Complejo Lagunar Ojo de Liebre” (también catalogado como sitio Ramsar), el “Corredor Biológico Chichinautzin”, el parque nacional “Bosencheve”, la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 001” y el parque nacional “Palenque”, aún no cuentan con programas de manejo publicados; en el caso de las dos últimas, por presentar “*problemas en su poligonal*” (sic), y el área de “Bosencheve” señalado por la CONANP con *estatus* de “*abrogar*” (sic), motivo por el cual aún no se han elaborado. (Anexo 2)

59. Por otra parte, México cuenta con 43 áreas naturales protegidas que han sido incorporadas a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa el Hombre y la Biósfera de la UNESCO, en la cual México tiene participación desde 1970. Del total presentado, una de ellas incide dentro de un área de carácter estatal (Reserva ecológica protegida “El Cielo” en Tamaulipas); mientras que las restantes corresponden a áreas protegidas federales, destacando que 3 de ellas no cuentan con su programa de manejo: los parques nacionales “Cumbres de Monterrey” y “Sistema Arrecifal Veracruzano” (catalogado también como sitio Ramsar), al igual

que la reserva de la biósfera “La Michilía”. De esta última, recategorizada como tal el 7 de julio del 2000, resulta importante recalcar que la propia CONANP justifica la no publicación de su programa de manejo debido a problemas en sus poligonales, dado que se han perdido las características de conservación que dieron origen a su decreto como área protegida. (Anexo 2)

60. Dentro de los sistemas regionales de protección a las áreas naturales, destaca el Corredor Biológico Mesoamericano, el cual surge como agenda política durante la Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II, en el marco de la “Segunda Cumbre de Tuxtla” celebrada en San José, Costa Rica en 1996.

61. En dicha Declaración los países centroamericanos y México adoptaron, entre otras, acciones de promoción y protección del medio ambiente como el establecimiento del Corredor, al igual que desarrollar metodologías para la elaboración de los planes de manejo en coordinación con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, al igual que programas y proyectos conjuntos; a fin de fomentar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de instrumentos internacionales en materia de cambio climático.²⁹

62. Con fundamento en lo anterior, en 1997 se estableció formalmente el Corredor Biológico Mesoamericano, como un sistema de ordenación territorial compuesto por áreas protegidas³⁰, cuyos objetivos son mantener

²⁹ Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II. 16 de febrero de 1996. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/16feb96.html> (acceso: 23/febrero/2016)

³⁰ Godoy H., Juan Carlos. Corredor Biológico Mesoamericano: iniciativa de integración regional para promover la conservación del bosque. Organización de las Naciones

la diversidad biológica, disminuir la fragmentación y mejorar la conectividad del paisaje y los ecosistemas; promover procesos productivos sustentables que mejoren la calidad de vida de las poblaciones humanas locales que usan, manejan y conservan la diversidad biológica. México lo implementó en el 2002 en los estados de Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Oaxaca.

63. En México, el Corredor está integrado por 5 intra-corredores biológicos que conectan 37 áreas naturales protegidas, de las cuales 8 no cuentan con su programa de manejo publicado, a saber: las áreas de protección de recursos naturales denominadas 1) “Zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas”; 2) “Cascada de Agua Azul”; 3) “Chan Kin”; 4) el área de protección de flora y fauna “Yum-Balam”; los santuarios denominados 5) “Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos”; 6) “Playa de Escobilla”; 7) “Playa de la Bahía de Chacahua”; y 8) la reserva de la biósfera “Lacan-Tun”. Resulta importante recalcar que, las áreas “Yum Balam”, la “playa adyacente a la localidad denominada “Ría Lagartos” y las “playas de la Bahía de Chacachua”, también están catalogadas como sitios Ramsar. Lo antes mencionado resalta una vez más la falta de cumplimiento del Estado mexicano a los compromisos internacionales asumidos para la protección del medio ambiente.³¹ (Anexo 2)

Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), XII Congreso Forestal Mundial, 2003. <http://www.fao.org/docrep/article/wfc/xii/ms15-s.htm> (acceso: 23/febrero/2016)

³¹ Vera, C.G. y Dorantes, L.J. Estado de la diversidad biológica de los árboles y bosques en el Sur y Sureste de México. Recursos Genéticos Forestales. Servicio de Desarrollo de Recursos Forestales, Dirección de Recursos Forestales, FAO, 2003. <http://www.fao.org/docrep/006/j0606s/j0606s07.htm#bm07> (acceso: 23/febrero/2016)

III. OBSERVACIONES.

A) Información recabada de las autoridades.

64. El INECC, en información proporcionada a esta Comisión Nacional, subrayó la relevancia de los programas de manejo, señalando que éstos deben contener la descripción del área natural protegida dentro del contexto nacional, regional y local; además de un análisis sobre la situación que guarda la tenencia de la tierra, acompañados de las acciones a realizarse en el área en el corto, mediano y largo plazos, en vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la LGEEPA.

65. En lo particular, el INECC señaló que los programas indican: 1) la forma en que se debe organizar la administración del área; 2) los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable; 3) los objetivos específicos del área natural protegida; 4) la referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área; 5) los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y en concordancia, 6) las reglas de carácter administrativo a que se sujetan las actividades que se desarrollen.

66. Por su parte, la CONANP refirió que una vez decretada cualquier superficie como área natural protegida, queda sujeta a una regulación especial, de acuerdo con la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial; correspondiendo a la PROFEPA coadyuvar en la observancia de dicho régimen, a través de supervisar que los propietarios, poseedores o

titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos en las áreas se ajusten a las modalidades y limitaciones establecidas en las declaratorias.

67. Con fundamento en el artículo 60 de la LGEEPA, la CONANP se encuentra obligada a cumplir con los lineamientos para la administración y vigilancia establecidos en las declaratorias constitutivas, para lo cual debe contar con recursos humanos, financieros y materiales. Igualmente, dentro de los programas operativos anuales que elaboran las Direcciones Regionales y de cada una de las áreas, se deberán establecer acciones a corto, mediano y largo plazo a realizarse dentro de las áreas, a efecto de garantizar su conservación, las cuales se formulan en concordancia con los instrumentos de planeación, entre los que se incluyen el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales y programas institucionales.

68. Las consideraciones presentadas por la CONANP con relación al carácter secundario y meramente operativo de los programas de manejo, contrastan ostensiblemente con lo expuesto en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018³², publicado por la SEMARNAT y la propia CONANP. Dicho documento, de observancia obligatoria en materia de planeación, resalta la importancia de que las áreas naturales protegidas cuenten con programas de manejo, por constituir instrumentos rectores de planeación y regulación que orientan su adecuado manejo y administración. Asimismo, prescribe que los programas de manejo brindan certidumbre tanto a las autoridades encargadas de su aplicación como a los particulares, respecto de las modalidades de aprovechamiento de sus recursos naturales, mediante la definición clara de las actividades

³² Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2014-2018). <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf> (acceso 23/febrero/2016)

permitidas y prohibidas dentro del área protegida, de conformidad con la LGEEPA y las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

69. Además de la ausencia o dilación para publicar los programas de manejo en las áreas naturales protegidas, circunstancia que por sí misma configura una omisión a las obligaciones generales de protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente; se suman las consideraciones presentadas por la CONANP, relativas a que 51 áreas naturales protegidas no resultaban susceptibles de contar con sus programas de manejo.

70. Al momento de remitirse el informe correspondiente, la CONANP expuso que 27 áreas naturales habían perdido los objetivos de conservación que dieron origen a su establecimiento (señalados en el artículo 45 de la LGEEPA) y por tanto se encontraban en vías de abrogarse; es decir sufrieron la transformación o pérdida de los ecosistemas originales con grados significativos de perturbación, contaminación de acuíferos, erosión de suelos y deforestación entre otros fenómenos de deterioro ecológico, propiciados por el desarrollo económico y repoblamiento del territorio, aunado a que no contaban con presupuesto para llevar a cabo acciones de administración, operación y vigilancia; con lo cual hace necesario su extinción o la modificación de sus declaratorias.

71. Por lo que hace a las 24 declaratorias restantes, la CONANP adujo que éstas no satisfacían los requisitos señalados por el artículo 60, fracción I, de la LGEEPA, al no poder determinarse de manera precisa el área que ocupaban, superficie, ubicación, deslinde y zonificación correspondiente; circunstancia que en opinión de dicha Comisión hacía necesaria la modificación de la declaratoria.

72. De los párrafos precedentes destaca que a pesar de que la CONANP afirma que la falta de formulación y publicación de los programas de manejo no limita que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, esa misma autoridad señaló que un importante número de las que no cuentan con su respectivo programa han perdido los objetivos de conservación que dieron origen a su declaración. Incluso, esa autoridad justifica la no formulación de los programas por la problemática ambiental que presentan dichas áreas naturales protegidas, lo cual resulta incongruente, ya que precisamente la inexistencia de instrumentos de planeación y regulación que establezcan las actividades permitidas y la delimitación precisa de la subzonificación (como lo es el programa de manejo), ha contribuido a la degradación y/o perturbación de las mismas.

73. Con relación a las funciones que cumplen los programas de manejo y las normas oficiales mexicanas en el desempeño de sus atribuciones; la PROFEPA señaló que ambos tipos de documentos son instrumentos de apoyo para el desarrollo de las actividades de inspección y vigilancia para la protección y conservación del medio ambiente sano.

74. Es preciso mencionar que de conformidad con el informe publicado por la CONANP, denominado: “Diagnóstico sobre la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016-Programa Presupuestario U035 Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, la propia CONANP reconoció nuevamente que los programas de manejo son indispensables en la conservación y protección de los ecosistemas y la biodiversidad del país, ya que son una herramienta de planificación del conjunto de acciones, decisiones y estrategias tendentes a combinar actividades de conservación,

investigación y desarrollo económico, regulando su uso y el aprovechamiento de los recursos naturales. En dicho informe se resaltan las obligaciones jurídicas a cargo de las autoridades competentes, correspondiendo a la CONANP la elaboración de los programas de manejo y a la SEMARNAT su publicación. Del mismo modo, se prevé una coadyuvancia entre la CONANP y la PROFEPA para la vigilancia de las zonas de interés, con apoyo también en dichos programas de manejo.

75. De los informes remitidos por la CONABIO, fue expuesto que la importancia de los programas de manejo reside en que establecen las acciones de investigación y educación ambiental, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura u otras más de carácter productivo; así como el financiamiento para la administración del área, y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán dichas actividades, entre otros lineamientos. Asimismo, se refirió que los impactos ambientales en las áreas naturales protegidas que carecen de programa de manejo no necesariamente son mayores a aquellos que presentan las que cuentan con dicho instrumento.

76. En contraposición a lo manifestado por la CONABIO, esta Comisión Nacional observa que la simple emisión y publicación de los programas de manejo evidentemente no representa un factor causal que incida sobre la existencia de impactos ambientales en las áreas protegidas. No obstante, la evaluación y prevención de tales impactos, al igual que los riesgos que pudiesen tener lugar en las áreas naturales protegidas, disminuyen ostensiblemente con la disponibilidad de los programas de manejo; al igual que la determinación de las responsabilidades y obligaciones dentro del perímetro sujeto a protección, únicamente previstas de forma general y abstracta dentro de la legislación y normatividad aplicables.

77. Del mismo modo, a partir de la investigación realizada para la presente Recomendación General, esta Comisión Nacional detectó diversas irregularidades en las áreas naturales protegidas de carácter federal que no cuentan con sus respectivos programas de manejo. Entre ellas se encuentran la ausencia de elementos que permitan precisar tanto sus delimitaciones geográficas, las actividades a realizarse dentro de ellas; comprometiendo la conservación y existencia de los recursos naturales, además de facilitar el deterioro y pérdida de las características que motivaron las declaratorias respectivas.

78. Con la finalidad de exponer las afectaciones a los derechos humanos resultantes de las omisiones en los programas de manejo se procederá, en primera instancia, a analizar las disposiciones correspondientes al decreto de reformas a la LGEEPA publicado el 13 de diciembre de 1996 a la luz del principio de desarrollo progresivo. En segundo lugar, se abordará lo relativo a las violaciones al derecho humano a la preservación y protección del medio ambiente como resultado de la omisión o dilación en la formulación y publicación de los programas de manejo; finalmente, se abordarán las consecuencias de ello en el goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente a la participación y consulta.

79. No se omite manifestar que si bien el estudio de los derechos mencionados es presentado en forma independiente con una finalidad práctica, cierto es que no puede soslayarse la interdependencia que cada uno de ellos guarda entre sí, sin excluir tampoco la persistencia de afectaciones a otros derechos humanos como a la legalidad, propiedad o los de índole cultural.

B) El principio de desarrollo progresivo y el derecho a la seguridad jurídica en los programas de manejo de las áreas naturales protegidas.

80. Como consecuencia de las reformas a la LGEEPA publicadas el 13 de diciembre de 1996 en el DOF, se estableció la obligación por parte de la SEMARNAT de formular el programa de manejo de las áreas naturales protegidas, dentro del periodo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva.

81. En el caso de aquellas áreas o zonas establecidas con anterioridad a esa fecha, el transitorio Séptimo del citado decreto de reformas incorporó el deber de armonizarlas al tenor de dicha modificación legislativa, a través de la publicación de un acuerdo en el DOF, con la finalidad de cumplir los propósitos señalados en el artículo 45 de la LGEEPA. Por otra parte, el transitorio Octavo incluyó la obligación de realizar estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a dichas áreas o zonas se habían modificado, y si los propósitos previstos en sus instrumentos constitutivos correspondían a lo establecido en los artículos 46 y 53 de la citada Ley.

82. Como antes se mencionó, la CONANP y la CONABIO refieren que si bien los programas de manejo se incorporaron desde la entrada en vigor de la LGEEPA en 1988, fue a partir de las reformas de 1996 cuando se estableció el plazo de un año para la formulación de los mencionados programas. En ese tenor, ambas autoridades justifican que dicha obligación es aplicable únicamente para las áreas naturales protegidas cuya declaratoria sea posterior al 14 de diciembre de 1996. Por tanto, se aduce que las áreas protegidas cuya declaratoria sea posterior a la entrada

en vigor de dicho ordenamiento el 1º de marzo de 1988, o bien de leyes anteriores a ella, estarían fuera del supuesto mencionado.

83. Para esta Comisión Nacional, es evidente que lo expuesto por ambas instituciones desatiende lo estipulado por los transitorios Séptimo y Octavo del multicitado decreto del 13 de diciembre de 1996. Ante ello, se está ante un supuesto de omisión a la obligación de adoptar disposiciones de carácter administrativo para alcanzar un desarrollo progresivo y pleno en la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, como también en beneficio de las condiciones de existencia en los pobladores de las áreas naturales protegidas.

84. Las disposiciones transitorias que se citan contribuyen en definitiva al cumplimiento de la obligación de adoptar disposiciones jurídicas para alcanzar un desarrollo progresivo y pleno en la efectividad de los derechos humanos; tanto en lo que concierne a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, como también en beneficio de las condiciones de subsistencia en los pobladores de las áreas naturales protegidas.

85. Con la armonización del régimen jurídico en las áreas protegidas decretadas con anterioridad a diciembre de 1996, se satisface el principio de progresividad en las obligaciones generales de promoción, respeto, protección y garantía del derecho humano a un medio ambiente sano, conforme a lo previsto en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política; 2, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al cual, México accedió el 23 de marzo de 1981 y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo año; 1, 2 y 11 del Protocolo de San Salvador, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y con decreto promulgatorio publicado el 1 de septiembre de 1998; y

7 y 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992, vigente para nuestro país desde el 29 de diciembre de ese año, y con decreto promulgatorio publicado el 7 de mayo de 1993.

86. El principio de progresividad se ha incorporado también en documentos internacionales como los Objetivos del Desarrollo del Milenio, adoptados en la cumbre de jefes de estado y de gobierno celebrada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000; en los que se enfatizó la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los propósitos y principios previstos por la Carta de las Naciones Unidas. Dicho compromiso a la vez se ha ratificado y desarrollado a partir de los dispuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, acordada el 2 de agosto de 2015; los principios de la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982 y los principios de la Carta de la Tierra, promulgada el 29 de junio de 2000.

87. El objetivo primario que persiguen las declaratorias de áreas naturales protegidas radica indudablemente en la preservación y restauración de la fauna, flora y ecosistemas existentes en una zona determinada. Con ello se procura garantizar el goce y ejercicio del derecho humano a la protección y preservación del medio ambiente, al igual que los correspondientes a los pueblos indígenas con relación al entorno natural.

88. No obstante, la plena eficacia de los derechos humanos señalados se materializa a través de la adopción de medidas generales de índole judicial, legislativa o administrativa por parte del Estado para garantizar el goce y ejercicio de los derechos o libertades. Esta consideración resulta particularmente aplicable a la protección de las áreas naturales, en la cual los instrumentos internacionales y el régimen legal interno prevén la

adopción de planes o programas de gestión en cada una de dichas áreas, independientemente de las disposiciones generales que norman los principios a los cuales deberá sujetarse cada régimen de protección en particular. Respecto de la participación y consulta de los pueblos indígenas en la adopción de planes o programas relacionados con las tierras y recursos asociados con ellos, es evidente que el ejercicio de sus derechos se verifica a través de la participación en los procesos de planeación, gestión y administración de las áreas protegidas; de lo cual da constancia la publicación del respectivo programa de manejo en el que se atiendan las disposiciones, directrices o protocolos de la materia.

89. Las declaratorias de áreas naturales protegidas implican el establecimiento de un sistema jurídico particular a cada zona sujeta a protección, en el que se atiendan los contextos biológicos, sociales, culturales y geográficos atinentes a cada una de ellas. De esta manera, a fin de mitigar desequilibrios ambientales y promover tanto la conservación como el aprovechamiento sustentable de recursos, se individualizan las medidas de preservación y protección a la biodiversidad pertinentes a cada área natural, así como restricciones y modalidades en las actividades humanas a realizarse en dichos sitios. De igual manera, los programas conllevan a brindar definición a los pobladores en las zonas sujetas a preservación respecto de las previsiones generales y abstractas enumeradas por el marco jurídico.

90. Al respecto, la LGEEPA y el RLGEEPA atribuyen a los programas de manejo la definición de los usos y aprovechamientos permitidos así como de las prohibiciones en las áreas naturales protegidas. En lo general, dichos ordenamientos prescriben a las autoridades la observancia de lo dispuesto por los respectivos programas para definir y orientar su quehacer, a través de los cuales deberán determinarse en lo particular la

delimitación, extensión y ubicación de las sub zonas, así como las reglas administrativas a que deberán quedar sujetas las actividades que se desarrollen en cada área protegida. La materia sobre la cual recaen las modalidades y condicionantes aludidas es diversa, como las que a continuación se mencionan:

- Autorización de obras en las sub zonas de aprovechamiento especial (artículo 47 Bis II, inciso e) de la LGEEPA);
- Autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos en las áreas naturales protegidas marinas, así como el tránsito de embarcaciones o la construcción o utilización de infraestructura dentro de las mismas (artículo 51 de la LGEEPA);
- Autorización de actividades de aprovechamiento no extractivo en los santuarios (artículo. 55 de la LGEEPA);
- Regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal (artículo 63 de la LGEEPA);
- Otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general de autorizaciones a que se sujetaren la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos (artículo 64 de la LGEEPA);
- Autorizaciones de usos turístico y recreativo (artículo 82 del RLGEEPA); y
- Autorización de obras y trabajos de exploración y explotación de recursos mineros (artículo 94 del RLGEEPA).

91. La importancia de los programas de manejo como elementos sistémicos para la preservación y protección de la biodiversidad en las áreas protegidas quedó manifiesta en las reformas a la LGEEPA publicadas el 13 de diciembre de 1996. En este sentido, el legislador buscó evitar la incertidumbre e inseguridad jurídica con respecto a los usos y aprovechamientos permitidos y las prohibiciones en las áreas, al establecerse en el artículo 65 de dicha ley que dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el DOF, la Secretaría debía formular el programa de manejo del área de que se trate.

92. Así, la obligación de formular los programas de manejo correspondientes a cada área natural protegida constituye una medida de carácter legislativo encaminada a garantizar el goce y ejercicio del derecho a la protección y preservación del medio ambiente. Dicho mandato de acción positiva se materializa en medidas de naturaleza administrativa como la formulación y publicación de los respectivos programas, garantizando de tal suerte la efectividad en el ejercicio de los derechos humanos involucrados.

93. De entre los derechos humanos cuya vulneración se hace evidente ante la falta de formulación de programas de manejo, además de los señalados en apartados anteriores, se encuentra la seguridad jurídica de quienes habiten o hagan uso de los recursos existentes en dichas zonas protegidas; como consecuencia de la falta de definición de los usos, actividades y aprovechamientos permitidos en las áreas, así como las correspondientes prohibiciones.

94. De los artículos 14 y 16 de la Constitución Política se desprenden los principios de legalidad y la seguridad jurídica, cuya observancia no sólo

debe ser entendida como un derecho a favor del gobernado, sino que también se caracterizan como pilares del propio orden jurídico. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: *“las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en la Constitución General de la República, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por tal motivo, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Por el contrario, las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión.”*³³

95. Al respecto, una de las principales características del derecho a la seguridad jurídica, y que por tanto es trascendental para el ejercicio incluso de otros derechos humanos, radica en que a partir de aquél se establecen *“los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades [además de definirse] las facultades y obligaciones que les corresponden [a éstas]”*.³⁴

96. La ausencia de formulación o publicación de los programas de manejo en las áreas naturales protegidas constituye una violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, al carecerse del ordenamiento específico de la zona sujeta a protección. En este sentido, las disposiciones de la LGEEPA y el RLGEEPA, establecen los supuestos de

³³ “Orden de aprehensión, en ella pueden violarse garantías tuteladas, en artículos constitucionales distintos al artículo 16 constitucional” (registro: 193892).

³⁴ “Garantía de Seguridad Jurídica. Sus alcances” (registro 174094).

carácter procedimental, orgánico y formal al cual han de sujetarse dichas delimitaciones en lo transversal, sobre la base de la respectiva declaratoria; si bien la determinación sustancial y específica con relación a las autorizaciones, restricciones y facultades en el área de protección se realiza a partir del programa de manejo.

97. Al resolver el Amparo en Revisión 820/2011 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia presentó una definición de la seguridad jurídica a partir de su uso convencional, señalando que ésta radica en “*saber a qué atenerse*” respecto a la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

98. En el caso de las áreas naturales protegidas, las disposiciones pertenecientes a la LGEEPA y el RLGEEPA, permiten saber *qué* son dichos regímenes de protección y *qué* son los programas de manejo, al igual que las previsiones relativas a *qué* deben incorporar éstos y cuáles serían. Por otra parte, la declaratoria del área protegida posibilita determinar *dónde* se localiza el ámbito territorial de protección en lo particular; mientras que el programa de manejo determina *a qué atenerse* con relación a los usos, actividades y aprovechamientos permitidos en las áreas, como también las correspondientes prohibiciones, por parte de quienes pretenden la conservación de las áreas, sus visitantes y prestadores de servicios turísticos, residentes temporales y permanentes, así como de los interesados en la realización de obras o actividades dentro de las mismas, o bien de aquellos que pretenden obtener autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales.

C) Derecho humano al medio ambiente sano y a su protección y preservación.

99. La protección y mejoramiento del medio ambiente sano, al igual que su interdependencia con tópicos como el desarrollo y eficacia de los derechos humanos, ha constituido uno de los temas más importantes en la agenda internacional y de los propios países; no sólo como una variable de interrelación entre los factores apuntados, sino también como un derecho por sí mismo.

100. Como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada entre el 5 y 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia, los Estados, organismos internacionales, al igual que organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, adoptaron el primer documento internacional que establece la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales: la Declaración de Estocolmo.

101. La Declaración de Estocolmo estableció una serie de principios cruciales para la protección, conservación y mejoramiento de los entornos naturales. Por tanto, se reconoció la obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones futuras (Principio 1); el deber de preservar los recursos y ecosistemas naturales mediante una cuidadosa planificación u ordenación (Principio 2); al igual que, el mantenimiento, restauración y mejoramiento de las capacidades de producción de recursos vitales renovables (Principio 3); junto con la obligación de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres (Principio 4). En materia de planificación y ordenación, la Declaración previó un conjunto de directrices relevantes como: la adopción de enfoques integrados y coordinados para lograr una ordenación racional de recursos en el mejoramiento de condiciones ambientales (Principios 13 y 14); prevención de repercusiones perjudiciales al medio ambiente a través de la planificación de asentamientos humanos y adopción de políticas

demográficas (Principios 15 y 16); así como el deber de las autoridades nacionales competentes de planificar, administrar y controlar la utilización de recursos ambientales (Principio 17).

102. En junio de 1992, se celebró una segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil; la cual desembocó en la adopción de dos documentos de enorme trascendencia: la Convención sobre el Cambio Climático y la Declaración de Río. De esta última, resultan de importancia los principios consistentes en el *“derecho a una vida saludable y en armonía con la naturaleza”* (Principio 1); la observancia de las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, para lo cual la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo (Principios 3 y 4); la reducción y eliminación de las modalidades de producción y consumo insustentables, además del fomento de políticas demográficas apropiadas (Principio 8); los derechos de participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales, además de acceso a la información sobre el medio ambiente, especialmente sobre los materiales y actividades que encierran peligros en las comunidades (Principio 10); la obligación de promulgar leyes eficaces, al igual que de reflejar el contexto ambiental en las normas, objetivos de ordenación y prioridades ambientales (Principio 11); además de reparar todo daño ambiental, el criterio precautorio, el empleo de instrumentos económicos en la determinación de costos ambientales, la evaluación de impacto, así como la participación de poblaciones y comunidades indígenas en los procesos de ordenación (Principios 13, 15, 16, 17 y 22).

103. En el mismo tenor se sitúan los Objetivos del Desarrollo del Milenio, adoptados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000; en los que se enfatizó la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en

el marco de los propósitos y principios previstos por la Carta de las Naciones Unidas. Dicho compromiso, a la vez, se ha ratificado y desarrollado a partir de lo dispuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, acordada el 2 de agosto de 2015, en la que se prevé adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; al igual que proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar los bosques de forma sostenible; luchar contra la desertificación; detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (Objetivos 13, 14 y 15).

104. Es preciso destacar que el monitoreo del cumplimiento a dichos objetivos y las metas previstas en la Agenda 2030, al igual que el investigar, prevenir y detectar irregularidades en la consecución de tales fines, es un compromiso adoptado por esta Comisión Nacional en la Declaración de Mérida, adoptada con motivo de la Décimo Segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en Mérida, Yucatán, del 8 al 10 octubre de 2015.

105. Del mismo modo, en el ordenamiento jurídico mexicano, la protección del medio ambiente como un derecho humano se encuentra plenamente reconocida por la Constitución Política, los tratados internacionales de los cuales el Estado es parte y en los mecanismos interpretativos que le otorgan sentido y alcance.

106. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4º, párrafo quinto, que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al cual

corresponden las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por el artículo 1°, párrafo tercero, de la propia Carta Magna.

107. En interdependencia, el artículo 27 de la Constitución Política prevé específicamente la obligación de dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico; así como evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

108. Sobre lo anterior, al resolver la Controversia Constitucional número 72/2008, el 18 de julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia recalcó la importancia que implica la adopción de dichas medidas, como también del sistema de distribución de competencias en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, como elementos decisivos para la debida garantía y efectividad del derecho humano a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente por parte de las autoridades. Tal apreciación, además, es decisiva en la caracterización jurisprudencial que el Poder Judicial de la Federación ofrece al sentido y alcance de los aspectos en los cuales se desarrolla el derecho humano a un medio ambiente sano. Por una parte, en un poder de exigencia 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); por otro lado, en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)³⁵.

³⁵ “Derecho a un Medio Ambiente Adecuado para el Desarrollo y Bienestar. Aspectos en que se Desarrolla” (Registro no. 2004684).

109. Por lo que hace a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual México accedió el 23 de marzo de 1981 y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo año; reconoce en su artículo 11 el derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia, para cuya efectividad deberán adoptarse las medidas administrativas y legislativas necesarias previstas por el artículo 2° del Pacto. Igualmente, el Protocolo de San Salvador reconoce en su artículo 11 el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano, como también a la protección, preservación y mejoramiento del propio medio ambiente, al cual corresponde la adopción de las medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivo este derecho humano.

110. Así, la plena efectividad en la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente exige la realización interdependiente de acciones entre las que se encuentran actos administrativos o disposiciones generales; de ahí la importancia que conlleva la adopción de las medidas antes precisadas. Sobre el particular, en sus observaciones generales número 3 y 9, el Comité DESC estableció que la obligación fundamental que deriva del Pacto es la efectividad de los derechos reconocidos por dicho instrumento internacional, lo que conlleva un proceder expedito y eficaz en la adopción de las medidas para alcanzar dicho objetivo; las cuales deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. Del mismo modo, el documento adoptado por el Consejo Permanente de la OEA de título “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (GT/PSS/doc.9/13), - Segundo Agrupamiento de Derechos”; señala, en el apartado relativo al derecho humano al medio ambiente, que su ejercicio debe guiarse por los

criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y sostenibilidad, a fin de asegurar que las generaciones futuras puedan disfrutar también de los beneficios del medio ambiente sano.

111. En consecuencia, la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como las medidas para su promoción, respeto, protección y garantía; no sólo se encuentran genéricamente reconocidos por la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino también por la obligación de establecer provisiones con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, como evitar la destrucción de los elementos naturales.

112. Por otra parte, es importante destacar que a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, adicionalmente a los derechos humanos previstos por los tratados internacionales sobre la materia, el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política reconoce la observancia de los previstos por otros instrumentos, cuyo objeto principal no necesariamente verse sobre tal ámbito. A ello, se suma la obligación prevista por el párrafo segundo del citado artículo 1º, de favorecer en todo momento la protección más amplia a las personas al interpretarse las normas relativas a los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano; de lo cual, se establece la obligación de atender el mecanismo interpretativo cuyo sentido y alcance resulte más pertinente para garantizar el goce y ejercicio de los derechos y libertades.

113. La determinación respecto de cuáles otros derechos humanos deben ser reconocidos dentro del rango constitucional desde la perspectiva anotada, encuentra apoyo en la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Así, al esclarecerse en 1982 el ámbito de su función consultiva respecto de la interpretación de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos u “*otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos*”; la CoIDH resolvió que el ejercicio de dicha atribución “*puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano*”.³⁶

114. Con posterioridad, la misma CoIDH reiteró no sólo la consideración de que existan disposiciones sobre derechos humanos en instrumentos internacionales diversos a tal materia, sino que un tratado pueda “*concernir a la protección de los derechos humanos con independencia de cuál sea su objeto principal*”. Dicho argumento, en lo principal, subyace en las dos caracterizaciones: por un lado, que al permitir la eficacia de los derechos humanos, los derechos establecidos los instrumentos internacionales expandan el horizonte de protección de los justiciables³⁷; y por otra parte, que su inobservancia acarree las consecuencias jurídicas de una violación a los derechos humanos.³⁸

115. Sobre esta base, la regla de reconocimiento, prevista por el artículo 1º de la Constitución Política, incorpora al catálogo de los derechos humanos a los enumerados por el texto constitucional y los tratados internacionales sobre la materia; al igual que las normas o disposiciones provenientes de instrumentos internacionales distintos a la materia

³⁶ CoIDH. “Otros tratados” Objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1.

³⁷ CoIDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Resolutivo 6.

³⁸ *Ibidem*, párrafo 137 y resolutivo 7.

apuntada, que con independencia de su objeto principal o número de Estados partes que lo suscriban, amplíen el ámbito de protección de tales derechos y su inobservancia sea definitiva en la atribución de responsabilidad por violación a los derechos humanos.

116. En el ámbito internacional, existen innumerables tratados de los cuales México es parte, que establecen disposiciones dirigidas a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, además de precisar medidas de naturaleza, tanto general como específica, para su promoción, respeto, protección y garantía.

117. Entre los instrumentos internacionales ya señalados con anterioridad se encuentra el Convenio Ramsar, que con independencia de los compromisos que corresponden a los Estados en el ámbito estrictamente internacional, como es la presentación de un listado de sitios protegidos, establece una serie de disposiciones orientadas a cumplimentar su objeto dentro el ámbito interno. Entre los deberes apuntados se encuentran los previstos en el artículo 4º, a saber: i) la creación de reservas naturales en los humedales a fin de conservar las zonas húmedas y las aves acuáticas; ii) deber de compensación en pérdidas de recursos en humedales; iii) acceso a la información y fomento a la investigación en materia de zonas húmedas, así como su fauna y flora; iv) no regresividad demográfica en las poblaciones de aves acuáticas; y v) capacitación del personal competente para el estudio, la gestión y el cuidado de las zonas húmedas. Del mismo modo, en el artículo 5º del Convenio se establece el deber de contar con políticas y reglamentos para la conservación de los humedales, su flora y fauna. Por último, es relevante también hacer referencia al Convenio Ramsar en lo que se refiere a la protección de los recursos hídricos

existentes en los humedales, mismos que en la propia Ley de Aguas Nacionales están sujetos a una protección especial.³⁹

118. Con antelación se refirió también a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, cuya importancia para los efectos de este capítulo radica, en primera instancia, en la definición de los bienes comprendidos dentro del llamado “patrimonio natural”. Así, el artículo 2° de dicho instrumento engloba, dentro de dicha categoría, a: i) *“los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas, y por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico”*; ii) *“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”*; y iii) *“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”*.

119. Por otro lado, si bien el mayor reconocimiento a dicha Convención subyace en el anteriormente analizado sistema de cooperación y asistencia, el artículo 4° de dicho instrumento internacional establece que *primordialmente* corresponde a los Estados la obligación de *“identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el*

³⁹ Al respecto, es importante destacar que conforme al artículo 3, fracción XXX, de la Ley de Aguas Nacionales, los humedales constituyen ecosistemas objeto de una protección singular dentro de dicho ordenamiento, en tanto “zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos”.

patrimonio cultural y natural situado en su territorio". En correlato a la disposición referida, se encuentra también el deber primario de *"no adoptar medidas que puedan causar daño, directa o indirectamente al patrimonio natural o cultural"* (artículo 6).

120. Con el objeto de garantizar la observancia de los deberes primarios en el ámbito interno, se encuentran la adopción de las medidas enumeradas en el artículo 5° de la Convención, en específico: i) adoptar políticas generales encaminadas a *"atribuir al patrimonio mundial una función en la vida colectiva, e integrar su protección en los programas de planificación general"*, ii) instituir uno o varios *"servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo sus tareas"*; iii) desarrollar los *"estudios, investigaciones y métodos de intervención que permitan hacer frente a los peligros que amenacen al patrimonio"*; iv) *"adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio"*; y v) facilitar la creación de centros de formación e investigación *"en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo"*.

121. Mención especial tiene la obligación a cargo de los Estados partes de presentar al Comité Intergubernamental un inventario de los bienes del patrimonio cultural y natural existente en sus territorios, el cual deberá estar acompañado de la documentación relativa a las características de cada uno de dichos sitios (artículo 11). Si bien dicha disposición tiene por objeto principal el cumplimiento de compromisos en el plano internacional, su cumplimiento lleva implícito un deber de identificar desde el ámbito nacional los bienes a incorporarse en el inventario, lo cual encuentra apoyo

en el texto de la Convención al señalarse que dicho catálogo no tiene un carácter exhaustivo.

122. Como parte de la documentación a la cual refiere el artículo 11, se encuentra la obligación de disponer de planes o sistemas de gestión para el caso de los bienes categorizados dentro del patrimonio mundial natural o cultural. Para ello, en enero de 2008 el Comité Intergubernamental de la Protección del Patrimonio emitió el documento intitulado “*Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*”, en cuyo apartado relativo a la protección y gestión del patrimonio se incorpora la obligación de adoptar los sistemas o planes señalados a fin de asegurar la protección eficaz de los bienes. En el entendido que cada uno de los planes de gestión están sujetos al tipo, características y necesidades de cada bien, se prevé que éstos reúnan una serie de elementos comunes, entre ellos: a) un conocimiento profundizado y entendimiento compartido acerca del bien por parte de todos los interesados; b) un ciclo de planificación, ejecución, monitoreo, evaluación y retroalimentación; c) la participación de asociados e interesados directos; d) la adjudicación de los recursos necesarios; e) fortalecimiento de capacidades; y f) una descripción responsable y transparente del funcionamiento del sistema de gestión.

123. Entre otros instrumentos universales en materia ambiental se encuentra también, referido, Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Dicho tratado, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF, y con vigencia para nuestro país desde el 29 de diciembre de ese año, tiene como objetivos primordiales, la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, al igual que garantizar la participación

justa y equitativa en los beneficios correspondientes a la utilización de los recursos genéticos; mediante el acceso a ellos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.

124. El Convenio sobre la Diversidad Biológica estipula una serie de compromisos a observarse por parte de sus Estados partes, como la no realización de actividades que perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o zonas situadas más allá de la jurisdicción nacional (artículo 3), la cooperación en cuestiones de interés común para la preservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (artículos 6 y 18), acceso y transferencia de tecnología para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos y no causen daños significativos al medio ambiente, así como intercambio de información (artículos 16 y 17) y establecimiento de un mecanismo financiero de cooperación (artículo 21). Del mismo modo, para garantizar la aplicación y observancia del convenio se establece una conferencia de Estados partes al igual que la respectiva Secretaría, además de un organismo subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (artículos 23 al 25).

125. Como parte de las obligaciones generales, correspondientes al ámbito interno de cada uno de los Estados partes, se encuentran “*la elaboración o adaptación de estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica*”, de conformidad con las disposiciones del propio tratado (artículo 6); la necesidad de realizar las siguientes acciones, extensivas tanto a la conservación *in situ* como *ex situ* de los componentes biológicos y su utilización sostenible: i) identificación de los componentes de la diversidad biológica, al igual que su seguimiento mediante muestreo u otras técnicas, prestando especial atención a los que requieran la adopción de medidas urgentes de conservación y aquellos que ofrezcan mayor potencial para el

uso sostenible; ii) caracterización de los procesos y rubros de actividades que impliquen, o sea probable que conlleven, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, al igual que seguimiento a dichos efectos; y iii) establecimiento de sistemas de información de los datos provenientes de las actividades de identificación y seguimiento. En similar consideración se encuentran las obligaciones en materia de investigación, capacitación, educación y formación de conciencia pública, en cuanto a la conservación de la diversidad biológica, al igual la utilización sostenible de sus componentes, previstas por los artículos 12 y 13.

126. Por lo que hace a las obligaciones específicas en materia de conservación *in situ* de la diversidad biológica, el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica establece una serie de acciones a seguirse por parte de los Estados dentro de sus jurisdicciones, entre las que se encuentran: i) promoción de la protección de ecosistemas y hábitats naturales, al igual que el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; ii) establecimiento de un sistema de áreas protegidas (mismas que son definidas en el artículo 2 del Convenio); iii) elaboración de directrices para la selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas; iv) reglamentación y administración de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; v) promoción de un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; vi) armonización de actividades humanas con la conservación de la diversidad biológica y utilización sostenible de sus componentes; vii) rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados, así como promover la recuperación de especies amenazadas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras

estrategias de ordenación; viii) establecimiento y manutención de disposiciones generales de índole legislativo o reglamentario, para la protección de especies y poblaciones amenazadas; ix) reglamentación y ordenamiento de procesos y categorías de actividades que conlleven efectos adversos para la diversidad biológica.

127. De igual manera debe considerarse la Convención sobre el Cambio Climático, en vigor para México desde el 21 de marzo de 1992, y cuyo respectivo decreto promulgatorio se publicó el 7 de mayo de 1993; la cual, tiene como objeto principal *“la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”*, con la finalidad de permitir la adaptación de los ecosistemas al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y posibilitar un desarrollo económico sostenible.

128. Para la consecución de su objeto, el artículo 3° de la Convención Marco establece como principios generales de observancia la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y las respectivas capacidades de cada uno de los Estados; en segundo lugar, la adopción de medidas precautorias para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático; en tercer lugar, el derecho al desarrollo sostenible en los Estados, así como su promoción dentro del ámbito interno; finalmente, el deber de cooperación para promover un sistema económico internacional abierto y propicio al crecimiento económico y desarrollo sostenible. Asimismo, de forma análoga a los tratados internacionales señalados con anterioridad, precisa un conjunto de obligaciones atinentes a los Estados partes en la esfera típicamente internacional, principalmente en tópicos de cooperación con países en desarrollo. Igualmente, se estipula la organización de una

conferencia de partes (artículo 7) para la aplicación y observancia de la Convención Marco, su correspondiente Secretaría (artículo 8), a la par de un organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico en el artículo 9.

129. Conforme a lo previsto en su artículo 1º, la Convención Marco reconoce los efectos adversos que conlleva el cambio climático en la composición, capacidad de recuperación y productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación. Del mismo modo, reconoce su importancia como sumideros naturales para la absorción de gases de efecto invernadero, y por tanto disminuir los efectos adversos ya señalados.

130. Como parte de los compromisos inherentes a cada Estado en sus respectivos ámbitos internos, se prevé la realización de diversas acciones, como: i) la gestión sostenible, protección y mejoramiento de sumideros y depósitos naturales, entre los que se encuentran los bosques, océanos u otros ecosistemas terrestres, costeros o marinos; ii) desarrollo y elaboración de planes apropiados e integrados para la ordenación de zonas costeras, recursos hídricos, al igual la protección de zonas afectadas por la sequía, desertificación e inundaciones; finalmente, iv) promover y apoyar la educación, capacitación y sensibilización respecto del cambio climático, estimulando la participación más amplia posible.

131. En materia de protección y conservación del medio ambiente natural, por su carácter de antecedente histórico, es trascendente a nivel regional la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, vigente en México desde el 1º de mayo de 1942 y con fecha de publicación del respectivo decreto promulgatorio el día 29 del mismo mes y año. Dicha Convención establece

un conjunto de obligaciones circunscritas al ámbito internacional correspondientes a los Estados, entre las que se encuentran, por ejemplo, establecer parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes (definidas respectivamente en el artículo I) y notificar las áreas de protección existentes (artículo II); establecer un sistema de cooperación interamericano sobre la materia (artículo VI), además de la protección de aves migratorias y reglamentación del tráfico internacional de especies protegidas (artículos VI y IX).

132. Dentro de las previsiones que resultan de interés para el objeto de la presente Recomendación General, se encuentra el imperativo de no alterar los límites de los parques nacionales ni enajenar sus territorios sino por acción de la autoridad legislativa competente (artículo II); de igual manera la obligación de establecer por medio de disposiciones generales los propósitos de las reservas vírgenes (artículo III), como también, la de contar con reglamentaciones sobre las actividades permitidas con relación a la flora y fauna existentes en las áreas (artículo V).

133. A los tratados internacionales en materia ambiental vigentes en nuestro país, se suman también las previsiones incorporadas por instrumentos preceptivos como las declaraciones de Estocolmo y de Río; los cuales poseen efectos jurídicos, pese a no constituir tratados internacionales al tenor de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Sobre ello, la CoIDH ha interpretado que los documentos de carácter preceptivo constituyen fuente de obligaciones internacionales, en tanto determinen los derechos humanos referidos en tratados internacionales que precisen su observancia.⁴⁰ Tal es el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la cual

⁴⁰ CoIDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10

ese tribunal ha señalado que si bien “*no fue concebida ni redactada para que tuviera la forma de un tratado*”⁴¹, los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos han entendido que contiene y define aquellos derechos humanos esenciales, a los cuales se refiere la Carta de la Organización de Estados Americanos⁴², que sin embargo no están enumerados ni definidos por dicho tratado, “*de manera que no puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración*”.⁴³

134. Respecto de la Carta de las Naciones Unidas, si bien establece, desde su preámbulo, el respeto e igualdad en los derechos fundamentales, la dignidad y valor de la persona humana, dicho instrumento convencional no enumera ni define cuáles sean tales derechos. Asimismo, en diversos pasajes de la Carta se hace referencia a los derechos o libertades esenciales, sea como parte de los propósitos de las Naciones Unidas, las funciones de la Asamblea General u organismos subsidiarios, o en materia de principios de cooperación internacional; en todo caso sin tampoco determinarlos.

135. En virtud de lo anterior, la determinación e interpretación de los derechos y libertades previstos por la Carta de las Naciones Unidas debe atenderse en integración con los instrumentos preceptivos que les otorguen sentido y alcance, como en lo principal sería la Declaración Universal de los Derechos Humanos, u otros documentos que prevean criterios y principios generales como “*inspiración y guía para preservar el medio humano*” (Declaración de Estocolmo), o bien el respeto del interés colectivo, al igual que “*la integridad del sistema ambiental y de desarrollo*

⁴¹ *Ibidem*, párrafo 34.

⁴² *Ibidem*, párrafo 43.

⁴³ *Idem*.

mundial” (Declaración de Río); todos ellos elaborados en el marco de reuniones convocadas en el marco de la propia Carta.

136. Finalmente, no se soslaya la importancia de los acuerdos, resoluciones o programas de trabajo elaborados con motivo de las conferencias de Estados partes de los tratados internacionales señalados con anterioridad, en la medida que ofrecen directrices para la definición de compromisos así como obligaciones específicas a realizarse dentro del ámbito interno.

137. Con motivo de la Séptima Reunión de la Conferencia de Estados partes en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en 2004, se adoptó un Programa de Trabajo para la aplicación de las disposiciones en materia de áreas protegidas que prevé dicho instrumento. En dicho programa se reconoce la necesidad de establecer programas de manejo para mejorar la planificación y gestión de dichas áreas; para lo cual, se estableció como un objetivo, por alcanzarse en 2012, que todas las áreas protegidas cuenten “*con una gestión eficaz, a base de procesos de planificación de sitios muy participativos y científicamente fundados a los que se incorporen claros objetivos, metas, estrategias de gestión y programas de supervisión de la diversidad biológica, apoyándose en las metodologías existentes y en un plan de manejo a largo plazo con la intervención de los interesados directos*” (Objetivo 1.4).

138. Para hacer frente a los problemas asociados al manejo y conservación efectiva de las áreas naturales protegidas, México adoptó el compromiso de evaluar su sistema de áreas protegidas en el marco del referido Programa de Trabajo del Convenio, a fin de contribuir a la meta mundial de conservación. Para dar seguimiento a lo anterior, realizó en colaboración con organizaciones civiles de carácter internacional un

“Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México: espacios y especies” con fecha de publicación en el 2007; del que se obtuvo que a pesar de que las áreas protegidas se han incrementado sustancialmente y que éstas desempeñan un papel central en la conservación, no son suficientes para conservar una porción que pueda definirse como representativa de la biodiversidad del país, señalando que es necesario fortalecer su protección, mediante programas de conservación y manejo de las mismas; señalando como línea de acción primordial el fortalecer los sistemas de áreas naturales protegidas actuales a través de la formulación de los programas de manejo en aquellas que aún no cuentan con el propio.⁴⁴

139. La relevancia de la protección de las áreas protegidas se incluyó también dentro del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, adoptado en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes (mejor conocidas como las Metas de Aichi), cuya misión es tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza.

140. La meta 11 de Aichi establece: *“Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de*

⁴⁴ Koleff, Patricia y Urquiza-Haas, Tania, Planeación para la conservación de la biodiversidad terrestre en México: retos en un país “Megadiverso”, México, CONABIO-CONANP, 2011.
http://www.biodiversidad.gob.mx/publicaciones/versiones_digitales/conservacion133r.pdf
f (acceso: 23/febrero/2016)

manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios". En el Quinto Informe Nacional de México ante el Convenio de la Diversidad Biológica (2014), se identificó que los principales retos para cumplir la referida meta 11, se enfocan a la efectividad en el manejo, así como a contar con el presupuesto necesario para la operación⁴⁵.

141. Como puede observarse, la conservación y preservación de las áreas naturales, al igual que su ordenación, administración y manejo por medio de los respectivos programas, es crucial para la eficacia del derecho humano a la protección del medio ambiente, la cual se especifica además, como parte de tal derecho en la protección del patrimonio natural, la diversidad biológica, adaptación al cambio climático, o bien la protección de los regímenes hidrológicos al igual que la fauna y flora que habita en ellos.

142. La relevancia de la transversalidad e interdependencia en la protección de las áreas naturales se explicitó también en los documentos elaborados con motivo del V Congreso Mundial de Parques organizado por la UICN en el 2003, y cuyas resoluciones se plasmaron en el llamado "Acuerdo de Durban".

143. El Acuerdo de Durban indica las principales contribuciones que hoy en día se estima proporcionan las áreas protegidas, en tanto: i) sitios de conservación de la biodiversidad, ii) fuentes de medios de subsistencia a nivel local, iii) proveedoras de bienes y servicios de ecosistemas, iv) fuentes de agua dulce y recursos pesqueros, iv) factores de protección

⁴⁵ Quinto Informe Nacional de México ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica, México, CONABIO, 2014. http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/pdf/5to_Informe%20MEXICO_2014_EF_PN.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

contra las inundaciones, v) medios para mitigar los efectos del cambio climático; entre otras aportaciones de carácter diverso; además de las contribuciones que las áreas tienen para el desarrollo, protección del patrimonio cultural y en los derechos de pueblos indígenas.

144. Ante problemas como incremento en la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas, sobreexplotación de recursos y la falta de su protección, el Acuerdo Durban propone la adopción de los siguientes compromisos: i) reafirmar los objetivos previstos en las declaraciones e instrumentos internacionales en materia ambiental que establezcan la protección de áreas naturales; ii) establecer y reforzar marcos jurídicos, institucionales y de políticas; iii) ampliar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas, estableciendo prioridades en función de las amenazas inminentes para la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural; iv) incorporar la resiliencia como criterio de selección, diseño y gestión de los sistemas de áreas protegidas, para garantizar su supervivencia frente al cambio climático provocado por el ser humano; v) incorporar a las áreas protegidas en los programas generales de desarrollo; vi) reconocer la relación indisoluble entre las personas y las áreas protegidas respetando plenamente los derechos, intereses y aspiraciones de las mujeres y los hombres; vii) promover la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas y móviles en la creación, declaración y gestión de las áreas protegidas; viii) velar por que quienes reciban los beneficios o el impacto de las áreas protegidas tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones importantes sobre una base justa y equitativa, con pleno respeto de sus derechos humanos y sociales; ix) promover una gestión de las áreas protegidas que procure reducir la pobreza, y que, en ningún caso la agrave; x) prestar un apoyo adicional y sustancial en forma de recursos financieros, materiales y de infraestructura para mantener y mejorar los sistemas de áreas protegidas.

145. Por lo expuesto, se advierte que el derecho humano a un medio ambiente sano encuentra su fundamento en los artículos de la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte. Además, se desarrolla a través de disposiciones provenientes de instrumentos convencionales que amplían su ámbito de protección en materia de protección del patrimonio cultural, la diversidad biológica, adaptación al cambio climático y protección de los regímenes hidrológicos.

146. La debida protección y preservación del medio ambiente cobra una relevancia singular en el régimen de áreas protegidas, al igual que la obligación de dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos en la reglamentación y administración de dichos sitios. En virtud de la transversalidad e interdependencia atribuible a la conservación de ecosistemas, hábitats, flora y fauna, se hace patente que la inobservancia en el ámbito interno de los compromisos derivados de las convenciones ambientales y los instrumentos declarativos o interpretativos transcritos, es definitoria para la caracterización de violaciones a los derechos humanos, entre otros, al medio ambiente.

D) Derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y su vínculo con la preservación y protección del medio ambiente.

147. La interdependencia entre los derechos de los pueblos indígenas y la protección de los recursos naturales, en tanto fuente de subsistencia, conocimientos tradicionales u objeto de preservación cultural, se ha abordado internacionalmente desde diversas perspectivas que dan cuenta de la relevancia de garantizar la participación de dichos grupos en la planificación y gestión de tales recursos.

148. Como antes se mencionó, el Principio 22 de la Declaración de Río destaca el papel de los pueblos indígenas en la ordenación del medio ambiente al igual que sus conocimientos y prácticas tradicionales en el desarrollo sostenible, por lo que se exhortó a los Estados a *“reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”*.

149. Con motivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1993, se adoptó la Declaración y el Programa de Acción de Viena, en la que se instó a *“garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernen”*, al igual que adoptar las *“medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social”*.

150. El 13 de septiembre de 2007, en el marco de la 61 Sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas se aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En el contexto de la presente Recomendación, es relevante destacar los derechos de los indígenas, estipulados en dicha Declaración, a proteger, manifestar, revitalizar, practicar, desarrollar y enseñar sus manifestaciones culturales (artículos 12, 13 y 31); participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (Artículo 18), al igual que el deber por parte de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su

consentimiento libre, previo e informado (Artículo 19); disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo (Artículo 20); determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, como participar activamente en la elaboración y especificación de programas que les conciernan y, en lo posible a administrarlos mediante sus propias instituciones (Artículo 23).

151. Con relación al entorno, tierras y medio ambiente, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incorpora los derechos de los indígenas a conservar las plantas medicinales, animales y minerales de interés vital (Artículo 24); mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, como también a que los derechos sobre dichos bienes les sean reconocidos (artículo 25 y 26); conservación y protección del medio ambiente y la capacidad productiva de sus tierras o recursos, al igual que realizarse consultas libres, previas e informadas ante cualquier proyecto que los vulnere, además de elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o utilización de dichos bienes (artículos 29 y 32).

152. Lo anterior cobra especial relevancia para el caso de México, dado que un importante número de áreas naturales protegidas se localizan dentro o en cercanía de tierras, ejidos, comunidades agrarias o territorios habitados por pueblos indígenas, cuya interrelación con los recursos naturales es indisoluble en tanto fuentes de provisiones materiales de subsistencia como también elemento definitorio en las respectivas cosmovisiones y manifestaciones culturales, además de fuente y objeto de conocimientos tradicionales. Estos pueblos ejercen su gobernanza mediante el derecho consuetudinario y las instituciones jurídicas previstas en el sistema jurídico mexicano, contribuyendo de forma sustancial a la conservación de los ecosistemas y la diversidad cultural. Sin embargo, en

muchos casos el establecimiento de áreas protegidas, o su gestión y administración sin la participación activa de ellos, ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia.^{46 47}

153. De acuerdo con la información obtenida de la base de datos del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación de la CONANP⁴⁸, cerca del 26% de la superficie ocupada por las áreas protegidas se localiza dentro de ejidos, comunidades u otros centros de población en los cuales el 16% se identifica como indígena, (268 726 habitantes). De las 177 áreas naturales protegidas decretadas al 31 de marzo de 2016, 80 reportan la presencia de comunidades indígenas, e incluso en algunas de ellas más del 90% de sus habitantes son indígenas (Anexo 1), tal es el caso del monumento natural “Bonampak” (con 11 habitantes, todos ellos indígenas), y las áreas de protección de flora y fauna “Metzabok”, “Nahá” y “Otoch Maax Yetel Kooh” (con 96, 204 y 151 habitantes, respectivamente, todos ellos indígenas); el área de protección de flora y fauna “Cascada de Agua Azul” (con 1 872 habitantes, siendo el 97% indígenas); y el área de protección de flora y fauna “Porción norte y franja costera oriental terrestre y marina de la isla de Cozumel” (con 17 habitantes, siendo el 94.1% indígenas).

154. Conforme a los datos publicados por el CONAPO, aproximadamente el 84% del total de localidades ubicadas dentro de las áreas protegidas tienen índices de marginación alto y muy alto, situación que contrasta con la gran riqueza biológica y el potencial existente de aprovechamiento sustentable con los recursos naturales en las mismas.

⁴⁶ WCC_2008_RES_49_ES- 4.049, Apoyo a los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades, UICN, 2008.

⁴⁷ UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/21/Add.3, Áreas Protegidas: Resultados Del Quinto Congreso Mundial De Parques, 10 de octubre de 2003.

⁴⁸ <https://simec.conanp.gob.mx/index.php?menu=1> (acceso: 31/marzo/2016)

155. En el conjunto de áreas naturales protegidas en las que se cuenta con población indígena, 29 carecen de programa de manejo publicado, destacando singularmente los casos de: a) el área de protección de la flora y fauna “Cascada de Agua Azul”, decretada como tal desde 1980 y re-categorizada en el 2000; y en la cual, habitan 1 815 personas indígenas, esto es un 97% de su población estimada; b) el área de protección de recursos naturales “Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa”, la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit” y el parque nacional “Bosencheve”, en las cuales más del 40% de sus habitantes son indígenas. (Anexos 1 y 2)

156. Se refieren también las siguientes áreas protegidas que no cuentan con programa de manejo publicado, donde a pesar de que el porcentaje estimado de población indígena es menor al 31%, son de gran importancia debido a que cuentan con más de 500 habitantes indígenas. Tal es el caso de los parques nacionales “Cañón de Río Blanco” (26 900), “Cañón del Sumidero” (4 130), “Xicoténcatl” (1 622), “Los Mármoles” (1 052); las áreas de protección de recursos naturales “Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec” (22 424) y la “Zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas” (3 059). Finalmente, las áreas de protección de la flora y fauna “Corredor Biológico Chichinautzin” (1 354), “Papigochic” (712) y “Yum Balam” (636). (Anexos 1 y 2)

157. Por otro lado, es importante enfatizar la relevancia internacional que presentan ciertas áreas con presencia de habitantes indígenas y que aún no cuentan con su respectivo programa de manejo, como lo son: 1) las áreas protegidas “Cascada de Agua Azul” (1 815 habitantes indígenas, 97% del total), “Yum Balam” (636 habitantes indígenas, 21.5% del total),

“Zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas” (3 059 habitantes indígenas, 30.3% del total), que forman parte del Corredor Biológico Mesoamericano; 2) las áreas naturales protegidas “Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa” (58 530 habitantes indígenas, 42.6% del total), la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín” (12 habitantes indígenas, 0.5% del total), que cuentan con sitios Ramsar en sus terrenos; y el “Cañón del Sumidero” (4 130 habitantes indígenas, 7.8% del total), “Yum-Balam” (636 habitantes indígenas, 21.5% del total) y “Ciénegas de Lerma” (9 habitantes indígenas, 1.6% del total), considerados como sitios Ramsar en su totalidad”; 3) los bienes patrimonio de la humanidad de la UNESCO: “Parque Nacional Palenque” (que incide en el área protegida con el mismo nombre, 42 habitantes indígenas, 22.6% del total), el sitio denominado “Camino Real de Tierra Adentro” (ubicado en el área denominada “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón”, con 2 habitantes indígenas, 0.2% del total), la reserva de la biósfera “Mariposa Monarca” (en la porción dentro del parque nacional “Bosencheve” que alberga 6 999 habitantes indígenas, 42.8% de su totalidad), y el sitio “Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl” (que incide en el área protegida “Corredor Biológico Chichinautzin”, con 1 354 habitantes indígenas, 4.3% del total); y finalmente 4) el parque nacional “Cumbres de Monterrey” (42 habitantes indígenas, 1.5% del total) considerado como una de las reservas mundiales de la biósfera del programa “Hombre y Biosfera” de la UNESCO. (Anexos 1 y 2)

158. Uno de los efectos de la falta de programas de manejo en áreas protegidas, es la imposibilidad de que las mismas sean administradas directamente por los propios pueblos y comunidades indígenas que habitan en ellas, tal y como se prevé en el artículo 67 de la LGEEPA “*La Secretaría*

podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los [...] pueblos indígenas,[...] la administración de las áreas naturales protegidas” lo cual impacta en el fallo del reconocimiento legal de la propiedad de sus tierras y territorios y el respeto a sus formas de manejo y de aprovechamiento de los recursos naturales.⁴⁹

159. Lo expuesto con anterioridad da cuenta de la importancia que tiene la observancia, promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas para participar en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales.

160. Desde la perspectiva anotada, el artículo 2º Constitucional reconoce la composición nacional pluri-étnica basada en los pueblos y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para *“conservar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras [al igual que] acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”*. El ejercicio de tales derechos, establece el mismo numeral, deberá ajustarse *“a las formas y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra”*, como también las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques establecidos por el artículo 27.

161. De entre las obligaciones generales para garantizar el goce y ejercicio del derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas se encuentran, conforme a la segunda parte del referido artículo 2º, el diseño y operación conjuntos de las políticas encaminadas a la vigencia de tales derechos; a la par de garantizar la participación y consulta en los procesos de planeación e impulso al desarrollo municipal, regional,

⁴⁹ Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina: Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina, FAO-Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2008.

estatal, federal o transversal, como también el apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.

162. Finalmente, es importante destacar también que el multicitado artículo reconoce, en su primera parte, el derecho a *la “preservación y enriquecimiento de los conocimientos y todos aquellos elementos constitutivos de la cultura e identidad”*, el cual encuentra un importante apoyo en el marco del derecho humano a la cultura y ejercicio de los derechos culturales, que establece el penúltimo párrafo del artículo 4° de la Constitución.

163. Dentro del ámbito internacional de protección de los derechos humanos, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que en *“los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia vida cultural y a emplear su propio idioma”*.

164. De igual manera, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 14 del Protocolo de San Salvador, reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, para lo cual los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura.

165. Desde la perspectiva de los derechos civiles, sin que ello necesariamente implique la calificación de “grupos minoritarios”, sino que se hace extensivo a Estados multi o pluriétnicos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció, en su Observación General 23 de 1994, que en el caso de las comunidades indígenas, el ejercicio de

sus derechos es susceptible de “*guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos*”. Del mismo modo, se indicó que pese a que la formulación del derecho se traduce formalmente en una obligación directa de “*no hacer*”, su realización implica también la “*adopción de medidas positivas de protección adoptadas por conducto, ya sea de sus autoridades legislativas, judiciales o administrativas*”. De lo anterior se sigue que, pese a relacionarse tales derechos con el ejercicio individual, pueda “*ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad [...] y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura [...], en común con los otros miembros del grupo*”.

166. En cuanto al objeto sobre el cual recaen tales medidas positivas, el Comité de Derechos Humanos subrayó que la “*cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley*”. Así, adicionalmente a los actos judiciales, legislativos o administrativos, las medidas pueden también revestir la finalidad de “*asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan*”.

167. Si bien la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial no alude en particular, a la protección de los pueblos y comunidades indígenas, el Comité para la Eliminación Racial definió en su Observación General 23 que las disposiciones de dicha convención se aplican a dichos pueblos y comunidades; más en razón de “*que en muchas regiones del mundo se ha discriminado y sigue discriminándose a los pueblos indígenas, y se les ha privado de sus*

derechos humanos y libertades fundamentales, y concretamente, de que [se] les han arrebatado sus tierras y sus recursos. En consecuencia, la conservación de su cultura y de su identidad histórica se ha visto y sigue viéndose amenazada”.

168. Por lo anterior, el Comité para la Eliminación Racial instó la adopción de una serie de recomendaciones a los Estados partes con relación a la protección de los derechos y libertades de los pueblos y comunidades, de entre las que se encuentran: a) el reconocimiento, respeto, garantía y preservación de *“la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado”*; b) proporcionarle *“las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales”*; y c) garantizar que *“los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”*. Asimismo, en particular se recomendó adoptar las medidas necesarias para que los Estados *“reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales”*.

169. Por cuanto al sentido y alcance de la participación en la vida cultural en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité constituido a partir de dicha convención señaló, en su Observación General 21, que el ejercicio del derecho humano a la participación en la vida cultural recae tanto en individuos, asociaciones como grupos o comunidades, respecto de: *“las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias,*

los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas”.

170. Igualmente, para la plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural, el Comité DESC indicó que se requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

“a) La disponibilidad [,] presencia de bienes y servicios culturales [...]; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural [...] que dan a los países su carácter y su biodiversidad; bienes culturales intangibles [...] que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades [...].”

“b) La accesibilidad[,] disponer de oportunidades efectivas y concretas de que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura que esté al alcance físico y financiero de todos, en las zonas urbanas y en las rurales, sin discriminación. [...]. Comprende también el derecho de toda persona a buscar, recibir y compartir información sobre todas las manifestaciones de la cultura en el idioma de su elección, así como el acceso de las comunidades a los medios de expresión y difusión.”

“c) La aceptabilidad [,] que las leyes, políticas, estrategias, programas y medidas adoptadas por el Estado parte para el disfrute de los derechos culturales deben formularse y aplicarse de tal forma que sean aceptables para las personas y las comunidades de que se

trate. A este respecto, se deben celebrar consultas con esas personas y comunidades para que las medidas destinadas a proteger la diversidad cultural les sean aceptables.”

“d) La adaptabilidad [,] flexibilidad y la pertinencia de las políticas, los programas y las medidas adoptados por el Estado parte en cualquier ámbito de la vida cultural, que deben respetar la diversidad cultural de las personas y las comunidades.”

“e) La idoneidad [,] realización de un determinado derecho humano de manera pertinente y apta a un determinado contexto o una determinada modalidad cultural, vale decir, de manera que respete la cultura y los derechos culturales de las personas y las comunidades, con inclusión de las minorías y de los pueblos indígenas.”

171. Respecto de las personas y comunidades que requieren protección especial, el Comité DESC manifestó que en la observancia y garantía del derecho a participar en la vida cultural, los Estados deben guardar especial consideración a los valores de la vida cultural expresados o ejercidos comunitariamente por los pueblos indígenas. En este sentido, se indicó que: *“la fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. Hay que respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural. Por lo tanto, los Estados partes deben tomar medidas para reconocer y proteger los*

*derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales y, en los casos en que se hubieren ocupado o utilizado de otro modo esas tierras o territorios sin su consentimiento libre e informado, adoptar medidas para que les sean devueltos”.*⁵⁰

172. Bajo las circunstancias apuntadas, el Comité DESC argumentó que el derecho a la participación en la vida cultural de los pueblos indígenas tiene evidentemente un carácter colectivo, a fin de: *“mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, la literatura, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”.* Ello implica también la obligación de respetar *“el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos”.*

173. De lo anterior, se concluyó que el derecho de participación en la vida cultural reconocido por el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implicaba la obligación básica de aplicación inmediata de permitir y promover: *“la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En*

⁵⁰ E/C.12/GC/21. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 43º período de sesiones. Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009. Observación general N° 21 “Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural”.

174. Por otro lado, la interrelación entre el medio ambiente, los pueblos o comunidades indígenas y sus manifestaciones culturales se hace patente también en otros instrumentos internacionales cuyas disposiciones amplían el ámbito de protección de los derechos humanos y su inobservancia es definitoria en la determinación de responsabilidad por violación a tales derechos, aunados a aquellos de carácter declarativo.

175. Específicamente, el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establece que los *“derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”*. En correspondencia con la disposición referida, el primer párrafo del artículo 13 incorpora la obligación de *“respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación”*.

176. En cuanto al ámbito de protección de los territorios que ocupan o utilizan los pueblos, el segundo párrafo del mencionado artículo 13 señala que la *“utilización del término “tierras” [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”*. Conforme al

numeral 14 del instrumento internacional se aclara que dicho concepto refiere tanto a *“las tierras que tradicionalmente ocupan [como también aquellas] que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*.

177. La utilización, administración y conservación de los recursos naturales se encuentra protegida también por el artículo 23 del Convenio 169, al señalarse que *“[...] las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades”*.

178. En cada uno de los supuestos analizados se hace patente la obligación de garantizar la participación de los pueblos interesados, la cual, de acuerdo con el artículo 7 se ve complementada por el derecho a decidir las prioridades en el proceso de desarrollo: *“en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”*. Del mismo modo, dicho numeral establece que los pueblos *“[...] deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”*, especialmente en lo que respecta a la evaluación de los impactos social, espiritual, cultural y ambiental, como la protección y preservación del medio ambiente en los territorios que habitan.

179. Las medidas encaminadas a garantizar el derecho de participación se abordan en el artículo 6 del mismo Convenio 169, de entre las cuales es de enorme importancia la realización de consultas libre e informadas *“mediante procedimientos apropiados y en particular a través de [...] instituciones representativas [de los pueblos], cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*; que *“deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”*.

180. La conservación, preservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales es reconocida también por la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, la cual, en su artículo 2 señala que el conjunto de intangibles objeto de protección: *“es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”*. Entre las principales manifestaciones de dicho patrimonio se encuentran, de acuerdo con la Convención: *“a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales”*.

181. Al constituir variables decisivas para la recreación y transmisión del patrimonio inmaterial, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es necesaria no sólo para comprender la interdependencia de éstos con las manifestaciones culturales, sino como una de las propias medidas de salvaguarda *“encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio”* a las cuales se refiere el artículo 2 de la Convención, y que de

acuerdo con el numeral 11 de dicho instrumento constituyen obligaciones a cargo de los Estados en el ámbito interno, cuyo cumplimiento precisa de la *“participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes”*.

182. De igual manera, la protección de los derechos y libertades de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra prevista en algunos de los instrumentos internacionales en materia ambiental mencionados en el apartado anterior, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por México en 1993, que en su preámbulo reconoce *“la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”*.

183. Tal reconocimiento encuentra eco en la observancia de las obligaciones generales correspondientes al ámbito interno de cada uno de los Estados partes en el tratado, y también las obligaciones específicas correspondientes al ámbito interno, como en las relativas a la conservación *in situ* prevista en el artículo 8, inciso j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la que se establece que cada contratante: *“Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los*

beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”. Por otra parte, se encuentra el compromiso previsto en el numeral 10, inciso c), relativo a la protección y promoción del uso consuetudinario *“de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible”.*

184. En virtud de la Décima Reunión de la Conferencia de Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya, Japón, el 29 de octubre de 2010; se adoptó el *“Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica”.*

185. Si bien no hace una referencia explícita a la interrelación entre la protección de los recursos naturales y los pueblos o comunidades indígenas, el Protocolo, reconoce en su preámbulo *“la interrelación entre los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, su naturaleza inseparable para las comunidades indígenas y locales[,] y [...] la importancia de los conocimientos tradicionales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes y para los medios de vida sostenibles de estas comunidades”.*

186. Asimismo, como uno de los objetivos en las Metas de Aichi se refirió *“mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad”.* Para ello, se plasmó en la Meta 18 que para el 2020 se respeten *“los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad”.*

biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se integran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes”.

187. Por otra parte, aunque los pueblos y comunidades indígenas no están explícitamente señalados en los artículos del Convenio Ramsar, las resoluciones emitidas con motivo de las conferencias de Estados partes han abordado la interdependencia entre la protección y reconocimiento de los derechos y libertades de esos grupos y el cumplimiento eficaz del objeto de dicho Convenio.

188. En virtud de la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, celebrada en Brisbane, Australia en 1996, se emitió la Recomendación 6.3 relativa a la *“Participación de las Comunidades Locales e Indígenas en la Gestión de los Humedales Ramsar”*. Por una parte, dicho documento reconoció el interés de las comunidades locales e indígenas en garantizar el manejo racional de los humedales, actividades en las que dichos grupos tienen sus propios conocimientos, experiencias y aspiraciones. Del mismo modo, se subrayó que pese a que dichas poblaciones han estado asociadas históricamente a los humedales de sus regiones, y dichos conocimientos pueden resultar cruciales para la gestión de los mismos, en muchas ocasiones se les ha marginado *“del proceso de adopción de decisiones debido a la ausencia de mecanismos consultivos apropiados o a una insuficiente comprensión de los problemas que se plantean”*.

189. En consecuencia se instó a los Estados a emprender, entre otras, las siguientes medidas: a) *“alentar la participación activa e informada de las*

comunidades locales e indígenas en sitios incluidos en la Lista de Ramsar y otros humedales y sus cuencas de captación, así como su intervención directa en la gestión de los humedales a través de los mecanismos apropiados”; y b) reconocer “el valor de los conocimientos y aptitudes de las comunidades locales e indígenas en lo que respecta a la gestión de los humedales, y que hagan esfuerzos especiales para alentar y facilitar desde un principio su participación en la elaboración y aplicación de políticas y programas de humedales”.

190. Igualmente, en el marco de la Octava Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes celebrada en 2002 en Valencia, España, se adoptó el documento titulado *“Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales”*. El texto dedica un apartado a la inclusión de las comunidades locales y pueblos indígenas en los procesos de planificación y gestión colectiva de los humedales. Ello se justifica en virtud de que la *“participación y comprensión de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales reviste especial importancia cuando el humedal es de dominio privado u objeto de tenencia consuetudinaria, pues las propias comunidades locales son los custodios y administradores del sitio y en estas circunstancias es vital que el proceso de planificación del manejo no se perciba como algo impuesto desde fuera a quienes dependen del humedal para ganarse el sustento”*. Por tanto, en el proceso de elaboración de los planes de manejo relativos de humedales dicho documento precisa que se deberá dar seguimiento a las siguientes directrices:

“33. Es particularmente importante que se informe a los interesados directos lo antes posible sobre el propósito de elaborar un plan de manejo, pero en esta etapa ello no ha de confundirse con una negociación formal. [...]”

“34. Las consultas y negociaciones debieran servir para someter ideas o propuestas a debate y recabar opiniones sobre cuestiones concretas. [...]. En algunos casos, sobre todo cuando la administración no incumbe directamente a las comunidades locales o a los pueblos indígenas, el proceso contará con la asistencia de la ciudadanía en vez de ser dirigido por ella, porque las decisiones administrativas recaerán en última instancia en el organismo competente.”

“35. Antes de poner un plan en marcha será preciso recopilar o cotejar toda la información pertinente disponible sobre el sitio para describir sus características ecológicas y sus funciones y valores, comprendidos los aspectos socioeconómicos, culturales y educativos pertinentes. Para asegurarse de que se recojan todos los datos relevantes debieran intervenir profesionales con formación en ciencias naturales y sociales. La población local y otros interesados directos suelen ser fuentes importantes de información y cabe involucrarles aplicando técnicas apropiadas y probadas aptas para tomar en consideración, entre otras cosas, las cuestiones de género y culturales, en la etapa del proceso en que se cotejan los datos e informaciones.”

“36. Una vez recopilados los datos y redactadas las secciones descriptivas del plan, se pasa a la etapa del proceso en que se definen los objetivos relacionados con el mantenimiento de las características ecológicas y otras cuestiones que preocupan a los interesados directos. [...]”

“37. Una vez conocidas las obligaciones, los planificadores pueden pasar a determinar las necesidades de manejo. En esta etapa se vuelve esencial negociar con los interesados directos. Aun cuando los objetivos de mantenimiento de las características ecológicas no han de

ser negociables, a menudo es posible definir un espectro de métodos alternativos de gestión que permitan alcanzarlos y lograr también otros objetivos de los distintos interesados directos.”

191. Respecto de la Convención sobre el Cambio Climático, con motivo de su Décima Quinta Conferencia de Estados partes se adoptó el documento con título *“Orientación metodológica para las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”*.

192. A fin de disminuir las emisiones motivadas en la deforestación y degradación forestal, a través de la resolución en comento, se reconoció la importancia de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y comunidades locales, al igual que incorporar las aportaciones derivadas de sus conocimientos. En consecuencia, se instó a los Estados partes de la Convención Marco a elaborar *“orientaciones para recabar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y la notificación”* en la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales.

193. Aunado a lo antes descrito, en el marco de la Conferencia de las Reservas de la Biósfera de la UNESCO, llevada a cabo en Sevilla, España, en 1995, se desarrolló la denominada *“Estrategia Sevilla”*; la cual fue aceptada en la Conferencia General mediante resolución 28C./2.4. De ella destaca la importancia de las reservas de la biósfera en la implementación de la Agenda 21; señalando que éstas deberán contribuir a preservar y mantener valores naturales y culturales mediante una gestión y administración sostenible con el involucramiento de las comunidades

locales; señalando que los Estados partes deberán velar por que cada reserva de la biósfera disponga de una política o un plan de administración operacional y de ordenación con zonificación. Esta Estrategia tiene continuidad a través del Plan de Acción de Madrid, acordado y adoptado por los Estados partes en el marco del 3º Congreso de las Reservas de la Biósfera en el 2008, el cual tiene como objeto aumentar la importancia de la protección de las reservas de biosfera como herramientas de respuesta a los retos emergentes en materia ambiental, como lo son el cambio climático acelerado, la creciente pérdida de la diversidad cultural y biológica, y la consecuente pérdida de los servicios ambientales que éstos proveen; con el objeto de contribuir a la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

194. Como puede observarse, en los tratados internacionales que prevén disposiciones sobre el derecho humano a la protección y preservación del medio ambiente, se plasma la necesidad de garantizar los derechos de participación de los pueblos indígenas y reconocer sus saberes tradicionales, particularmente en el caso de los recursos naturales situados en las tierras ocupadas o utilizadas por ellos. De igual manera, los instrumentos de índole cultural refieren la importancia de respetar y garantizar el derecho de los pueblos a la protección y preservación de sus recursos, al igual que las actividades relacionadas con ellos, dado que representan fuentes de subsistencia y variables para la existencia y preservación de sus manifestaciones culturales.

195. La interdependencia entre los derechos de los pueblos indígenas, la participación en la vida cultural y la protección del medio ambiente, se plasma en el artículo elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en 2008, de título *“Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina”*; en el cual se subrayó

que la ausencia de instrumentos normativos que vinculen los derechos indígenas con los sistemas jurídicos que regulan la gestión de las áreas protegidas, afecta directamente tanto a los derechos de los pueblos indígenas como a la propia protección y conservación de dichas áreas

196. De lo anterior, se sigue la trascendencia de incorporar a los pueblos y comunidades indígenas en la planificación para el manejo y gestión de los recursos naturales, tanto en los procesos de análisis, discusión y elaboración de los respectivos planes o programas de manejo, como la propia administración de las áreas protegidas.

197. En México, 80 áreas naturales protegidas se localizan en tierras, territorios o recursos de uso tradicional por pueblos indígenas, de las cuales 36% (29 áreas naturales protegidas) carece de programas de manejo publicados. La ausencia de dichas reglamentaciones, aunada a la falta de observancia de los derechos de participación, conlleva regularmente a problemas asociados a la incomprensión de las necesidades de los respectivos pueblos y comunidades, o la percepción de las medidas de protección ambiental como una imposición. En otros casos, la ausencia de participación en los procesos de establecimiento de las áreas naturales, o la inatención a los correspondientes contextos culturales, redundan en limitaciones o privaciones al derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales; como consecuencia de la adopción unilateral por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute para conservar la naturaleza. Las recomendaciones 8/2002 (*“Sobre la pesca de la curvina por parte del pueblo indígena Cucapá en la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado”*) y 56/2012 (*“Violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua*

potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta”), emitidas por esta Comisión Nacional documentan ejemplos de la problemática expuesta.

198. En el marco de los Congresos Mundiales de la Naturaleza organizados por la UICN, se han emitido una serie de resoluciones⁵¹ y

⁵¹ Resoluciones: 19.20 (Acción de la UICN relativa a los pueblos indígenas y el uso sostenible de los recursos naturales), 19.22 (Los pueblos indígenas), 19.23 (Importancia de los enfoques basados en la comunidad) adoptadas por la 19ª Asamblea General de la UICN (Buenos Aires, 1994); 1.53 (Los pueblos indígenas y las áreas protegidas), 1.54 (Los pueblos indígenas y la conservación en Mesoamérica) 1.55 (Los pueblos indígenas y los bosques), 1.56 (Los pueblos indígenas y los Andes) aprobadas por el 1er Congreso Mundial de la Naturaleza (CMN) de la UICN en Montreal, 1996; 2.81 (Concesiones mineras y áreas protegidas en Mesoamérica) aprobadas por el 2º CMN en Amman, 2000; 3.055 (Los pueblos indígenas, las áreas protegidas y el Programa de trabajo del CDB) aprobada en el CMN, en su tercer período de sesiones celebrado en Bangkok, en el 2004; 4.041 (Seguimiento a las acciones solicitadas por el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas), 4.048 (Pueblos indígenas, áreas protegidas e implementación del Acuerdo de Durban), 4.049 (Apoyo a los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades), 4.050 (Reconocimiento de los Territorios Indígenas de Conservación), 4.051 (Pueblos indígenas y áreas protegidas de La Mosquitia de Mesoamérica), 4.052 (Aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas), 4.053 (Pueblos indígenas móviles y conservación de la biodiversidad), 4.056 (Enfoques de la conservación basados en los derechos) adoptadas por el 4º CMN en Barcelona, 2008; 053 (Fortaleciendo la gobernanza participativa y equitativa de las comunidades y pueblos indígenas de México), 094 (Respetar, reconocer y apoyar los Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades), 092 (Promoción de y apoyo al manejo de los recursos y la conservación por parte de la comunidad como base del desarrollo sostenible), 047 (Implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO) aprobadas en la Asamblea de Jeju, República de Corea en el 2012. Y muchas otras Resoluciones de la UICN que demuestran su compromiso con el enfoque basado en los derechos en el establecimiento y la gestión de áreas naturales protegidas.

recomendaciones⁵², que reconocen y promueven la aplicación de políticas y prácticas de conservación en las áreas protegidas, su carácter como elemento crucial para el desarrollo sostenible y el cumplimiento con las metas mundialmente acordadas; tales como las propuestas de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio; y que se respeten los derechos humanos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con los distintos compromisos internacionales adquiridos por los Estados, previamente mencionados en el presente documento.

199. Adicionalmente, tal y como se comentó previamente, en el 2003 se firmó el Acuerdo Durban, mediante el cual se exhorta al establecimiento de políticas públicas y bases legales e institucionales para la protección de las áreas naturales protegidas, involucrando a todos los actores interesados en su formulación, incluyendo pueblos indígenas y grupos vulnerables, asegurando su participación en la toma de decisiones, en respeto pleno de los derechos humanos y sociales. Como parte de las aportaciones consensuadas a través de este Acuerdo, se encuentran: i) el reconocimiento a las culturas que poseen *“la riqueza, la sabiduría y los*

⁵² Recomendaciones: 18.16 (Reconocimiento del papel de los pueblos indígenas) aprobada por la 18ª Asamblea General de la UICN (Perth, 1990); 19.21 (Pueblos indígenas y uso sostenible de los recursos naturales) y 19.22 (Los pueblos indígenas) aprobadas por la 19ª Asamblea General de la UICN (Buenos Aires, 1994); 1.35 (Áreas protegidas) y 1.53 (Pueblos indígenas y áreas protegidas), aprobadas por el 1er CMN en Montreal, 1996; 4.127 (Derechos de los pueblos indígenas en relación al manejo de las áreas protegidas que se encuentran total o parcialmente en sus territorios) adoptada por el 4º CMN en Barcelona, 2008; 5.24 (Los pueblos indígenas y las áreas protegidas), 5.26 (Áreas Conservadas por Comunidades (ACC), 5.13 (Derechos culturales y espirituales de las áreas naturales protegidas sobre sus sitios sagrados) aprobadas en el 5º CMN celebrado en Durban, Sudáfrica en 2003; 156 (Conservación de la biodiversidad en el área natural protegida bajo la modalidad de Sitio Sagrado Natural de Huiricuta y la Ruta Histórico-cultural del Pueblo Huichol, México) aprobadas en el CMN en Jeju, República de Corea en el 2012.

conocimientos necesarios para la conservación y uso sostenible” de la naturaleza; ii) “las áreas protegidas como aulas vivientes, sitios singulares donde las personas toman contacto con sus raíces, donde las culturas y los sistemas de valores y conocimientos se transmiten de generación en generación”; finalmente iii) “los éxitos conseguidos [...] en la conservación de las áreas protegidas, así como a los esfuerzos [...] para convertir a dichas áreas en lugares en los que converjan los intereses naturales, culturales y espirituales”. Por ello, se exhorta al compromiso de promover la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en la creación, declaración y gestión de las áreas protegidas.

200. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en la Decisión VII/28 de la 7ª Reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB celebrada en Kuala Lumpur en el 2004 y la Resolución 3.055 de “*Los pueblos indígenas, las áreas protegidas y el Programa de trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, aprobada por el 3er Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN en Bangkok en el 2004; en las que se insta a que los Estados partes emprendan acciones para promover la aplicación del Acuerdo de Durban con relación a los pueblos indígenas y que el proceso de creación, gestión y vigilancia de las áreas protegidas se realicen con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetando plenamente sus derechos.

201. Por último, la interdependencia que se ha mencionado entre los derechos humanos en materia ambiental y los de pueblos y comunidades indígenas, encuentra apoyo en los instrumentos declarativos referidos al inicio de esta sección y también las decisiones de organismos internacionales garantes de los derechos humanos.

202. A través de la resolución CCPR/C/95/D/1457/2006 del 24 de abril de 2009, el Comité de Derechos Humanos resolvió la petición presentada por Ángela Poma, relativa a la desecación y degradación de tierras utilizadas tradicionalmente por el pueblo Aymara para la crianza de ganado, como resultado de diversos proyectos hidrológicos efectuados por el Gobierno de Perú desde la década de 1950.

203. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, se reconoce que *“un Estado [puede] legítimamente tomar medidas para promover su desarrollo económico. Sin embargo, [...] ello no puede menoscabar los derechos reconocidos en el artículo 27 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos]. Así pues, el alcance de la libertad del Estado en este ámbito deberá medirse con base a las obligaciones que deba asumir de conformidad con el artículo 27”*. En tal tenor, *“las medidas cuya repercusión equivalga a una negación del derecho a gozar de la propia cultura de la comunidad son incompatibles con el artículo 27, mientras que aquellas medidas que sólo tuvieran una repercusión limitada sobre el modo de vida y el sustento de las personas pertenecientes a la comunidad no equivaldrían necesariamente a una denegación de los derechos reconocidos por ese artículo”*.

204. En cuanto al objeto de la petición presentada, dicho organismo internacional refirió que el objeto principal del asunto concernía a: *“determinar si las consecuencias del desvío de aguas autorizado por el Estado parte en la cría de camélidos son de una proporción tal que tienen un impacto sustantivo negativo en el disfrute por parte de la autora de su derecho a disfrutar de la vida cultural de la comunidad a que pertenece”*. Por consecuencia, el Comité llegó a las siguientes determinaciones:

“7.6 [La] permisibilidad de las medidas que comprometen significativamente las actividades económicas de valor cultural de una minoría o comunidad indígena o interfieren en ellas, guarda relación con el hecho de que los miembros de esa comunidad hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas y de que sigan beneficiándose de su economía tradicional. [Al respecto,] la participación en el proceso de decisión debe ser efectiva, por lo que no es suficiente la mera consulta sino que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad. Además, las medidas deben respetar el principio de proporcionalidad, de manera que no pongan en peligro la propia subsistencia de la comunidad y de sus miembros.”

“7.7 En el presente caso, el Comité observa que ni la autora ni la comunidad de la que forma parte fueron consultadas en ningún momento por el Estado parte en lo relativo a la construcción de los pozos de agua. Además, el Estado tampoco exigió la realización de estudios por entidad competente e independiente con miras a determinar el impacto que la construcción de los pozos tendría en la actividad económica tradicional, ni se tomaron medidas para minimizar las consecuencias negativas y reparar los daños sufridos. El Comité observa asimismo que la autora, no ha podido seguir beneficiándose de su actividad económica tradicional, debido a la desecación de las tierras y la pérdida de su ganado [...].”

205. En el “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”,⁵³ la CoIDH analizó la presunta inobservancia de medidas efectivas para reconocer el derecho al

⁵³ CoIDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185.

uso y goce del territorio, ocupado y usado tradicionalmente por integrantes del pueblo Saramaka. Al respecto, el Tribunal determinó que el derecho humano a la propiedad *“carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si [...] no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio”*. El reclamo por la titularidad de las tierras, por tanto, *“deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida”*. Dicha conexión entre el territorio y los recursos naturales *“es exactamente lo que se precisa proteger conforme al artículo 21 de la Convención a fin de garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales el uso y goce de su propiedad”*. De tal análisis, la CoIDH precisó que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas *“son aquellos [...] que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo”*⁵⁴.

206. La CoIDH señaló también que si bien se *“reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, [...], están sujetos a ciertos límites y restricciones”*, tal como la propia redacción del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo establece. Por ello, *“el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Adicionalmente [...] un factor crucial a considerar es también si la restricción implica una*

⁵⁴ *Ibidem*, párrafo 122.

*denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes”.*⁵⁵

207. Consecuentemente, *“a fin de garantizar que las restricciones impuestas [...] respecto del derecho a la propiedad [...] dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, [...] asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo [...], de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio [...]. Segundo, [...] garantizar que los miembros del pueblo [...] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, [...] debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión [...] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”.*⁵⁶

208. Por lo que respecta a la garantía de asegurar la participación efectiva, de conformidad con las costumbres y tradiciones de los pueblos o comunidades; dicho deber de realizar consultas: *“requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo [...] de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano*

⁵⁵ *Ibidem*, párrafo 127.

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 129.

*proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros [...] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, [...] debería tener en cuenta los métodos tradicionales [...] para la toma de decisiones”.*⁵⁷

209. Posteriormente, en la sentencia del caso “Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”,⁵⁸ la CoIDH analizó la reivindicación histórica por parte de una comunidad indígena a sus derechos ancestrales de propiedad sobre tierras en las que, parcialmente, recayó una declaratoria de reserva natural bajo dominio privado.

210. Respecto de la interrelación entre la observancia del derecho humano a la propiedad de la comunidad Xákmok Kásek, y las limitantes impuestas a dichas tierras como consecuencia de la declaratoria de reserva natural, la CoIDH indicó que, con independencia de que se disponga del goce y ejercicio efectivos, “*a fin de garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la Comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan o decisión que afecte sus tierras tradicionales y que pueda conllevar restricciones en el uso, goce y disfrute de dichas tierras, para así evitar que ello implique una denegación de su subsistencia como pueblo indígena*”.⁵⁹

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 133.

⁵⁸ CoIDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214

⁵⁹ *Ibidem*, párrafo 157.

211. Otro asunto en el cual la CoIDH tuvo la oportunidad de manifestarse respecto del sentido y alcance del derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas a través del mecanismo de consulta libre e informada fue el caso *“Pueblo Indígena Kichwá de Sarayaku vs. Ecuador”*,⁶⁰ relativo al otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación petrolera en el territorio del pueblo Sarayaku, sin haberse efectuado la correspondiente consulta ni evaluación de impacto ambiental; generando con ello una situación de riesgo para la población, restringiendo los medios de subsistencia, el derecho de circulación y a la expresión de la cultura.

212. Al reiterar los alcances y dimensiones del derecho humano a la propiedad reconocido por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CoIDH recalcó la interrelación entre éste y la protección de los recursos naturales localizados en el territorio de los pueblos indígenas, en el marco de las obligaciones generales, de manera que: *“La obligación de consultar [...], así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación [...], está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta [...] pueda llevarse a cabo*

⁶⁰ CoIDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245

efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia".⁶¹

213. El fallo de la CoIDH reafirmó que el derecho a la consulta debe interpretarse bajo los principios de progresividad, con independencia de su interacción en el contexto del caso con derechos civiles, políticos, sociales, culturales o ambientales; *"tomando en cuenta la normativa y jurisprudencia interamericana, la práctica de los Estados y la evolución del Derecho Internacional"*.⁶² Asimismo, el Tribunal resolvió que la observancia del derecho a la consulta en materia ambiental debía satisfacer los siguientes criterios: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada.⁶³ Igualmente, la sentencia en comento incorpora estándares novedosos en materia probatoria al señalar que *"es deber del Estado –y no de los pueblos indígenas– demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas"*.⁶⁴

214. Finalmente, las relaciones de interdependencia entre los derechos a la consulta y la preservación de la vida cultural es puesta de manifiesto por la CoIDH al señalar que, en lo que respecta a la propiedad comunal sobre la tierra, el goce y ejercicio efectivo de ese derecho *"garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio"*. Por tanto, *los Estados deben respetar esa especial relación para garantizar [la] supervivencia social, cultural y económica*" de los pueblos indígenas.⁶⁵ En

⁶¹ *Ibidem*, párrafo 166.

⁶² *Ibidem*, párrafo 178.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ CoIDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones, *cit.*, párrafo 179.

⁶⁵ *Ibidem*, párrafo 212.

esa tesitura, bajo “el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1.1 de la Convención, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas”.⁶⁶

215. Por tanto, “la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización”.⁶⁷

216. Recientemente, la CoIDH hizo énfasis en destacar “la necesidad de compatibilizar la protección de las áreas protegidas con el adecuado uso y goce de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas”,⁶⁸ en virtud del carácter complementario entre “el derecho de los pueblos indígenas y las normas internacionales de medio ambiente”⁶⁹; disposiciones que como antes expuso esta Comisión Nacional, corresponden en definitiva al ámbito de los derechos humanos.

217. En seguimiento a las disposiciones previstas por el CDB y las interpretaciones oficiales a dicho instrumento internacional, la CoIDH ha manifestado que la compatibilidad entre ambos derechos humanos se alcanza a través de la observancia de los criterios de “a) participación

⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 213.

⁶⁷ *Ibidem*, párrafo 217.

⁶⁸ CoIDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafo 173.

⁶⁹ *Idem*.

efectiva, b) acceso y uso de sus territorios tradicionales y c) de recibir beneficios de la conservación —todos ellos, siempre y cuando sean compatibles con la protección y utilización sostenible— [la cual, además] debe ser evaluada por el Estado”,⁷⁰ verificativo que debe tener lugar desde el “surgimiento de sus compromisos nacionales e internacionales”.⁷¹ Finalmente, concluyó que en el caso de “la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho [...] a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”.⁷²

218. No escapa a la consideración de esta Comisión Nacional la Recomendación 156 emitida por el Congreso Mundial de la Naturaleza, en su período de sesiones en Jeju, República de Corea, llevado a cabo del 6 al 15 de septiembre de 2012, dirigida a nuestro país; con el título “*Conservación de la biodiversidad en el Área Natural Protegida bajo la modalidad de Sitio Sagrado Natural de Huiricuta y la Ruta Histórico-cultural del Pueblo Huichol, México*”.

219. Si bien el territorio señalado en dicha recomendación no se trata de un área natural protegida de carácter federal sino estatal, reúne las características propias para adquirir la categoría de reserva de la biosfera, prueba de lo cual es la publicación por parte de la CONANP en junio de 2012 del estudio previo justificativo para la expedición del decreto correspondiente. Al respecto, se manifestó la preocupación por la existencia de una declaratoria de protección, al igual que la zonificación para el aprovechamiento sostenible del área, que ha resultado insuficiente

⁷⁰ *Ibidem*, párrafo 181.

⁷¹ *Ibidem*, párrafo 192.

⁷² *Ibidem*, párrafo 196.

para lograr la conservación del sitio. Por lo anterior, dicho Congreso hizo un llamado al gobierno de México para que cumpla con los tratados, normas y programas de manejo que inciden en la conservación del área, asegurando la participación de todos los interesados, incluyendo a los pueblos indígenas, en la planificación participativa de las actividades a desarrollar.⁷³

220. Es evidente que en el caso de las áreas naturales protegidas que se sitúen en tierras y territorios habitados o tradicionalmente utilizados por pueblos o comunidades indígenas, es necesario incorporar la participación de dichos grupos en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales existentes en dichos territorios. La observancia del derecho de participación y consulta en la discusión, formulación y elaboración de los programas de manejo es crucial para el cumplimiento de las obligaciones generales relativas a la observancia de los derechos de los pueblos indígenas, en correlación con sus derechos humanos al medio ambiente sano al igual que preservación y protección del mismo, propiedad, participación en la vida cultural y protección de manifestaciones culturales, como también al desarrollo en el marco de su libre determinación y autonomía.

E) Conclusiones

221. En virtud de la publicación de la LGEEPA en 1988, se estableció el concepto de área natural protegida como elemento indispensable para la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales. Dicho ordenamiento incorporó también las disposiciones relativas a las actividades prohibidas y permitidas al interior de las áreas, al uso y

⁷³ WWC-2012-Rec-156-SP - Conservación de la biodiversidad en el Área Natural Protegida bajo la modalidad de Sitio Sagrado Natural de Huiricuta y la Ruta Histórico-cultural del Pueblo Huichol, UICN, 2012.

aprovechamiento de los recursos naturales, así como la obligación de establecer las bases para el manejo y administración de las áreas naturales mediante sus respectivos programas de manejo.

222. A partir de las reformas a la LGEEPA publicadas el 13 de diciembre de 1996, en el DOF, se estableció la obligación de formular los programas de manejo dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria del área respectiva, requerimiento que se hizo extensivo a las áreas o zonas establecidas con anterioridad a esa fecha, de acuerdo con el transitorio Séptimo del Decreto referido. De igual manera el transitorio Octavo estableció la obligación por parte de SEMARNAT de efectuar los estudios y análisis, a fin de determinar si las condiciones, objetivos y características que dieron origen al establecimiento de dichas áreas o zonas continuaban vigentes. En el supuesto de que las circunstancias se hubieran modificado, se estableció en dicho artículo que con antelación a la expedición de los correspondientes decretos modificatorios, previamente debía recabarse la opinión favorable de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; instancia a la cual la propia SEMARNAT con anterioridad pondrá en consideración las opiniones emitidas por los interesados.

223. Junto con la obligación genérica de promover, respetar, proteger y preservar el medio ambiente, se encuentra la de adoptar medidas en el ámbito legislativo y administrativo para asegurar el goce y ejercicio de ese derecho humano reconocido en sus diversas vertientes por la Constitución y los tratados internacionales.

224. De entre las medidas señaladas se encuentran las disposiciones que incorpora la LGEEPA en materia de protección de áreas naturales, al igual que las de carácter reglamentario y demás normatividad aplicable; cuyo

complemento ineludible recae en la adopción de los programas de manejo correspondientes a cada área natural. La razonabilidad de incorporar dichos programas obedece, por una parte, a la necesidad de contar con un régimen jurídico especializado para el manejo y gestión del área protegida, como también otorgar certidumbre jurídica a los habitantes quienes realicen actividades dentro de la misma. Por otra parte, se cuenta con un marco normativo más inmediato para atender lo previsto por la Ley y declaratoria correspondientes, al focalizarse en el contexto biológico, geofisiográfico, social y cultural del área en cuestión, y garantizar la participación de los grupos y actores involucrados.

225. La adopción y aplicación de planes o programas para la gestión de las áreas protegidas constituye una medida que garantiza la efectividad del derecho humano a la preservación del medio ambiente, en los términos previstos por la Carta Magna, los tratados internacionales, instrumentos declarativos u otros mecanismos interpretativos que amplían su protección. Lo anterior, con independencia de que la ausencia de su formulación para proteger el patrimonio natural, los humedales, la diversidad biológica, adaptación de los ecosistemas al cambio climático, o en general la protección de la flora, fauna o bellezas escénicas, sea constitutiva de ulterior responsabilidad internacional.

226. Dentro de los grupos cuya participación se estima imperativa para la adecuada formulación y publicación de los programas de manejo, se encuentran los pueblos y comunidades indígenas que habitan en las áreas protegidas o hacen uso tradicional de sus territorios o recursos. La interdependencia entre los derechos, autonomía y libertades de los pueblos indígenas respecto de la biodiversidad y los recursos naturales es innegable, en la medida que el entorno es fuente de conocimientos tradicionales, manifestaciones culturales y subsistencia, como también

punto de origen para la protección de otros derechos humanos de carácter civil, social o cultural.

227. Dentro del proceso de elaboración de los programas de manejo, es indispensable garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas involucrados en la conservación y protección de las tierras, fauna o flora localizadas en las áreas naturales protegidas, con base en procedimientos que se apeguen al contexto socio cultural de dichos grupos. El cumplimiento a estas medidas de salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos indígenas se verifica en la publicación de los programas de manejo, a través de los cuales se da constancia de haberse garantizado su derecho de participación, además de resultar la pauta para involucrarlos en los procesos de administración de las áreas naturales protegidas.

228. A nivel federal, México cuenta con 177 áreas naturales protegidas decretadas al 31 de marzo de 2016, de las cuales únicamente se cuenta con 103 programas de manejo formulados y publicados correspondientes a 102 áreas; 20 de ellas disponen de programas formulados mas no publicados, mientras que las 55 restantes no cuentan con dicho instrumento. Del conjunto de áreas, la CONANP informó a esta Comisión Nacional que 27 están por abrogarse, 24 tienen problemas en sus poligonales, mientras que los programas de manejo de dos áreas se encuentran en la etapa de consulta pública. Asimismo, la CONANP refirió que un programa de manejo se encuentra en integración de borrador (conforme a los términos de referencia vigentes), mientras que una de las áreas es de reciente publicación, por lo que se encuentra en tiempo para la publicación de su programa de manejo. (Anexo 1)

229. De las 94 áreas naturales protegidas cuya declaratoria es anterior a 1988, 53 no han sido re-categorizadas (33 de ellas sin programa de manejo publicado) y 41 fueron re-categorizadas con posterioridad a ese año (32 sin programa). Entre 1988 y el decreto de la LGEEPA de 1996 fueron decretadas 33 áreas, de las cuales 27 no han sido re-categorizadas (5 de ellas no cuentan con su programa) y 6 fueron re-categorizadas con posterioridad a ese año (una de ellas sin programa). Finalmente, desde de 1996 se ha emitido la declaratoria de 50 áreas naturales protegidas, cuatro de ellas sin programa de manejo publicado. (Anexo 1)

230. Si bien existe un importante número de áreas naturales protegidas que cuentan con programas de manejo formulados y publicados, es importante destacar que en muchas de ellas el procedimiento respectivo se siguió de forma extemporánea. En este sentido, las autoridades han manifestado que los programas únicamente tienen por función auxiliar a las declaratorias, resultando insuficientes ante la propia LGEEPA y el RLGEEPA, las normas oficiales u otros instrumentos normativos; de manera que la falta de un programa de manejo no impide que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas. Sobre esta base, se argumentó a esta Comisión Nacional que la ausencia o dilación en la formulación y publicación de los programas de manejo no constituía una afectación a los derechos humanos. En contraposición a lo manifestado por las autoridades, esta Comisión Nacional destaca que la misma CONANP señala en documentos públicos que un importante número de las áreas que no cuentan con su respectivo programa han perdido los objetivos de conservación que dieron origen a su declaración; e incluso justifica la no formulación de los programas por la problemática ambiental que presentan dichas áreas. Tal afirmación por parte de las autoridades resulta incongruente, ya que precisamente la inexistencia de instrumentos de

planeación y regulación que establezcan las actividades permitidas y la delimitación precisa de la subzonificación, como son los programas de manejo, ha contribuido a la degradación y/o perturbación de las mismas.

231. Por otra parte, en 80 áreas protegidas se reporta la presencia de población indígena (en algunos casos con cifras superiores al 90%), 29 de las cuales no disponen de un programa de manejo. Particularmente, destacan los casos del área de protección de la flora y fauna “Cascada de Agua Azul” (97% de población indígena), el área de protección de recursos naturales “Cuenca Hidrológica del Río Necaxa”, la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit” y el parque nacional “Bosencheve”, en las cuales más del 40% de sus habitantes son indígenas; áreas protegidas que carecen de programas de manejo (Anexo 1). Finalmente, no pasa desapercibido que casi una docena de áreas naturales protegidas cuentan con poblaciones indígenas mayores a 500 habitantes, cuyas tierras han sido ocupadas ancestralmente por dichos grupos que no en pocas ocasiones ven amenazada su identidad cultural.

232. En términos demográficos, se trata de cifras que dan cuenta de la falta de protección, promoción, respeto y garantía a los derechos de pueblos y comunidades indígenas. Del mismo modo, la ausencia o dilación en la formulación y publicación de los programas de manejo, procesos en los que además es necesario satisfacer el requisito de la consulta previa, libre e informada; obstruye el acceso a participar en la administración de los recursos naturales, obstáculo que contraviene las disposiciones del propio texto de la LGEEPA.

233. Con la existencia y aplicación eficaz de esquemas de gobernabilidad en las áreas naturales protegidas, como lo son los decretos, programas de manejo, acuerdos y consensos con los dueños y usuarios, entre otros; hoy

en día existen casos de éxito en la protección, conservación y o recuperación de estos sitios o de sus poblaciones de fauna y flora.⁷⁴

234. Tal es el caso de la reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, en la que con la publicación de su programa de manejo en el 2000, fue posible poner en marcha una serie de proyectos en defensa del patrimonio natural y en beneficio de la población local, tales como: la zonificación de áreas de conservación y de aprovechamiento, y el establecimiento de medidas de control para el aprovechamiento de especies terrestres y marinas, con la consecuente recuperación de sus poblaciones. Para el éxito de las acciones antes descritas, fue necesario el involucramiento tanto de autoridades federales y locales como la participación activa de la comunidad local.⁷⁵

235. Otro caso de éxito es el de la reserva de la biósfera “Montes Azules”, particularmente en la fracción perteneciente a la “Selva Lacandona” en el estado de Chiapas; que por un esfuerzo conjunto entre organizaciones de la sociedad, fundaciones y los gobiernos federal y estatal, se empezaron a realizar acciones reales para la conservación de la misma, tales como: la instalación de la estación científica para el control y vigilancia, y la publicación del programa de manejo en el 2000; logrando detener la consolidación de asentamientos irregulares que se estaba dando por la falta de programas de desarrollo apropiados y el escaso control y vigilancia a la misma.⁷⁶

⁷⁴ Carabias, Julia, et al, Patrimonio Natural de México - Cien casos de éxito, México, CONABIO-SEMARNAT, 2010.
http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/cien_casos/pdf/Cien%20casos.pdf (acceso: 23/febrero/2016)

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

236. Finalmente, se hace mención a las acciones de conservación del flamenco rosa del Caribe, especie muy vulnerable ante los impactos ambientales antropogénicos por presentar una distribución restringida a los humedales costeros de la Península de Yucatán, la mayoría de ellos catalogados como áreas naturales protegidas de importancia a nivel internacional. A pesar del reconocimiento de la importancia ecológica de estos ecosistemas, en 1990 esta región fue inscrita en el registro de Montreux⁷⁷ como humedal en riesgo de desaparecer. Sin embargo, gracias a un conjunto de acciones, como el decreto de las reservas de la biósfera “Ría Lagartos” y “Ría Celestún”, el propio reconocimiento de las mismas a nivel internacional como sitio Ramsar y la publicación de su programa de manejo, a principios del siglo XXI; se logró el retiro de estas áreas del registro Montreux, y por ende la recuperación de las poblaciones de flamencos rosas.

237. Por lo antes expuesto, a partir de las observaciones presentadas y de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Comisión Nacional estima contar con los elementos suficientes para observar la existencia de transgresiones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y legalidad, así como a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; derivadas de la falta de elaboración y/o publicación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

⁷⁷ Registro Montreux: registro de los humedales inscritos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional en los que se están produciendo, se han producido o pueden producirse cambios en las características ecológicas como consecuencia del desarrollo tecnológico, la contaminación u otra intervención del ser humano. (Registro de Montreux, Convención Ramsar. http://ramsar.rgis.ch/cda/es/ramsar-documents-montreux/main/ramsar/1-31-118_4000_2__. Acceso: 23/febrero/2016)

238. Por todo lo anterior, se formulan respetuosamente a ustedes las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

A ustedes Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones:

PRIMERA- Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.

SEGUNDA. Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.

Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo:

TERCERA. En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción I de la LGEEPA.

CUARTA. Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.

QUINTA- Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.

SEXTA- Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo:

SÉPTIMA. Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEEPA.

OCTAVA. Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.

Una vez publicados los Programas de Manejo:

NOVENA- Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.

DÉCIMA- Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.

A usted, señor Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

DÉCIMO PRIMERA- Gire las instrucciones que correspondan a efecto de que una vez elaborados los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, se lleve a cabo la publicación del resumen correspondiente y el plano de ubicación del área en el DOF y en la Gaceta Ecológica.

DÉCIMO SEGUNDA. Gire las instrucciones pertinentes, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa Secretaría, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.

A usted, señor Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

DÉCIMO TERCERA. Gire las instrucciones que correspondan a efecto de formular los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en lo que el Estado Mexicano sea parte, así como la LGEEPA y el RLGEEPA.

DÉCIMO CUARTA. Se adopten las acciones necesarias a fin de brindar capacitación y/o actualización a los servidores públicos adscritos a esa Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en materia del derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, al igual que con la relación a la importancia de los derechos al acceso a la información, consulta y la participación social e indígena en materia ambiental.

DÉCIMO QUINTA- Instruya a quien corresponda a efecto de que se colabore con personal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se promueva la publicación de los resúmenes de los programas de manejo pendientes en el DOF y la Gaceta Ecológica.

239. La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como del artículo 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en sus sesiones ordinarias 341 y 342, de fechas 14 de marzo y 11 de abril de 2016; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos y, también, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

240. Con base en el mismo fundamento jurídico se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

**ANEXO 1 - Listado de áreas naturales protegidas
de carácter federal, fecha de publicación de su
programa de manejo y presencia de población
indígena**

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
1	Parque Nacional	Desierto de los Leones	27/11/1917	-	05/06/2006	Ciudad de México	0	0
2	Parque Nacional	Iztaccíhuatl-Popocatepetl	08/11/1935	-	02/04/2013	Estado de México, Morelos, Puebla	244	0
3	Área de Protección de Flora y Fauna	Nevado de Toluca	25/01/1936	01/10/2013	No publicado ni elaborado (Consulta pública)	Estado de México	5 297	93
4	Parque Nacional	Grutas de Cacahuamilpa	23/04/1936	-	22/04/2009	Guerrero	1 359	6
5	Parque Nacional	Cerro de Garnica	05/09/1936	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Michoacán	0	0
6	Parque Nacional	Nevado de Colima	05/09/1936	-	14/12/2009	Colima, Jalisco	0	0
7	Parque Nacional	Los Mármoles	08/09/1936	-	No publicado ni elaborado (En integración de borrador conforme a los términos de referencia vigentes)	Hidalgo	6 043	1 052
8	Parque Nacional	El Potosí	15/09/1936	-	29/10/2015	San Luis Potosí	81	0
9	Parque Nacional	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18/09/1936	-	Formulado sin publicar	Ciudad de México, Estado de México	2 660	141
10	Parque Nacional	Gogorrón	22/09/1936	-	Formulado sin publicar	San Luis Potosí	26 872	108
11	Parque Nacional	Cumbres del Ajusco	23/09/1936	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0
12	Parque Nacional	Fuentes Brotantes de Tlalpan	28/09/1936	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
13	Parque Nacional	Lagunas de Zempoala	27/11/1936	-	08/03/2011	Estado de México, Morelos	0	0
14	Parque Nacional	Pico de Orizaba	04/01/1937	-	09/07/2015	Puebla, Veracruz	0	0
15	Parque Nacional	El Tepozteco	22/01/1937	-	09/05/2011	Morelos, Ciudad de México	42 904	4 789
16	Parque Nacional	El Tepeyac	18/02/1937	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0
17	Parque Nacional	Cofre de Perote	04/05/1937	-	21/01/2015	Veracruz	4 229	27
18	Área de Protección de Flora y Fauna	Tutuaca	06/07/1937	27/12/2001	01/11/2013	Chihuahua	4 168	991
19	Parque Nacional	Cerro de las Campanas	07/07/1937	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Querétaro	0	0
20	Parque Nacional	Lagunas de Chacahua	09/07/1937	-	11/11/2013	Oaxaca	2 766	187
21	Parque Nacional	Molino de Flores Netzahualcóyotl	05/11/1937	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Estado de México	0	0
22	Parque Nacional	Xicoténcatl	17/11/1937	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Tlaxcala	37 221	1 622
23	Parque Nacional	Benito Juárez	30/12/1937	-	27/12/2013	Oaxaca	0	0
24	Área de Protección de Flora y Fauna	Campo Verde	03/01/1938	29/01/2003	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Chihuahua, Sonora	97	1
25	Parque Nacional	Cañón de Río Blanco	22/03/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Veracruz	329 799	26 900
26	Parque Nacional	Los Remedios	15/04/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Estado de México	0	0
27	Parque Nacional	Lomas de Padierna	22/04/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
28	Parque Nacional	Cerro de la Estrella	24/08/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0
29	Parque Nacional	El Sabinal	25/08/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Nuevo León	0	0
30	Parque Nacional	El Histórico Coyoacán	26/09/1938	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Ciudad de México	0	0
31	Parque Nacional	La Malinche o Matlalcuéyatl	06/10/1938	-	03/04/2013	Puebla, Tlaxcala	44 097	33 562
32	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20/10/1938	09/09/2002	Formulado sin publicar	Hidalgo, Puebla	137 509	58 530
33	Parque Nacional	Barranca del Cupatitzio	02/11/1938	-	22/04/2009	Michoacán	0	0
34	Parque Nacional	Insurgente José María Morelos	22/02/1939	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Michoacán	1 755	25
35	Área de Protección de Flora y Fauna	Papigochic	11/03/1939	29/01/2003	Formulado sin publicar	Chihuahua	6 907	712
36	Parque Nacional	Sacromonte	29/08/1939	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Estado de México	18	0
37	Parque Nacional	Cumbres de Majalca	01/09/1939	-	Formulado sin publicar	Chihuahua	35	1
38	Parque Nacional	Los Novillos	18/06/1940	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Coahuila	0	0
39	Área de Protección de Flora y Fauna	Pico de Tancítaro	27/07/1940	19/08/2009	02/04/2013	Michoacán	1 289	49
40	Parque Nacional	Bosencheve	01/08/1940	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Estado de México, Michoacán	16 351	6 999
41	Parque Nacional	Lago de Camécuaro	08/03/1941	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Michoacán	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
42	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21/10/1941	23/06/2005	Formulado sin publicar	Estado de México	198 708	22 424
43	Parque Nacional	Desierto del Carmen o de Nixcongo	10/09/1942	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Estado de México	1 032	0
44	Parque Nacional	Sierra de San Pedro Mártir	26/04/1947	-	15/12/2009	Baja California	0	0
45	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	08/06/1949	07/11/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Zacatecas, Durango, Jalisco, Nayarit	52 498	25 768
46	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08/06/1949	07/11/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Aguascalientes, Zacatecas	1 025	2
47	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	08/06/1949	07/11/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Coahuila	2 665	12

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
48	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	03/08/1949	-	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Coahuila, Nuevo León	5 509	16
49	Parque Nacional	Rayón	29/08/1952	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Michoacán	0	0
50	Parque Nacional	Lagunas de Montebello	16/12/1959	-	18/12/2009	Chiapas	1 587	15
51	Parque Nacional	Constitución de 1857	27/04/1962	-	01/03/2011	Baja California	0	0
52	Parque Nacional	General Juan N. Álvarez	30/05/1964	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Guerrero	29	0
53	Reserva de la Biósfera	Complejo Lagunar Ojo de Liebre	14/01/1972	07/06/2000	Formulado sin publicar	Baja California Sur	0	0
54	Área de Protección de Flora y Fauna	Cabo San Lucas	29/11/1973	07/06/2000	Formulado sin publicar	Baja California Sur	33	0
55	Reserva de la Biósfera	Montes Azules	12/01/1978	07/06/2000	16/11/2000	Chiapas	19 921	16 204
56	Área de Protección de Flora y Fauna	Islas del Golfo de California	02/08/1978	07/06/2000	17/04/2001 Componente del Complejo Insular Espíritu Santo (Islas del Golfo): 18 de abril de 2001 y su Modificación: el 24 de Julio de 2001	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora	3 214	131

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
57	Área de Protección de Recursos Naturales	Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	20/03/1979	27/11/2007	Formulado sin publicar	Chiapas	10 095	3 059
58	Reserva de la Biósfera	La Michilía	18/07/1979	07/06/2000	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Durango	0	0
59	Reserva de la Biósfera	Mapimí	19/07/1979	07/06/2000	24/10/2006	Coahuila, Durango, Chihuahua	401	0
60	Área de Protección de Flora y Fauna	La Primavera	06/03/1980	07/06/2000	22/05/2001	Jalisco	97	11
61	Área de Protección de Flora y Fauna	Cascada de Agua Azul	29/04/1980	07/06/2000	Formulado sin publicar	Chiapas	1 872	1 815
62	Área de Protección de Flora y Fauna	Valle de los Cirios	02/06/1980	07/06/2000	02/04/2013	Baja California	1 993	71
63	Parque Nacional	El Veladero	17/07/1980	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Guerrero	575	32
64	Parque Nacional	Cañón del Sumidero	08/12/1980	-	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Chiapas	52 672	4 130
65	Parque Nacional	Isla Isabel	08/12/1980	-	16/06/2006	Nayarit	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
66	Parque Nacional	Cascada de Bassasea-chic	02/02/1981	-	Formulado sin publicar	Chihuahua	94	7
67	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Álvarez	07/04/1981	07/06/2000	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	San Luis Potosí	1 110	0
68	Parque Nacional	Tulum	23/04/1981	-	Formulado sin publicar	Quintana Roo	13	3
69	Parque Nacional	Tula	27/05/1981	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Hidalgo	0	0
70	Parque Nacional	Palenque	20/07/1981	-	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Chiapas	186	42
71	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra La Mojonera	13/08/1981	07/06/2000	05/06/2015	San Luis Potosí, Zacatecas	0	0
72	Área de Protección de Flora y Fauna	El Jabalí	14/08/1981	07/06/2000	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Colima	60	0
73	Parque Nacional	El Chico	06/07/1982	-	27/08/2009	Hidalgo	505	6
74	Parque Nacional	El Cimatario	27/07/1982	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Querétaro	0	0
75	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Quila	04/08/1982	07/06/2000	Formulado sin publicar	Jalisco	0	0
76	Reserva de la Biósfera	Sian Ka'an	20/01/1986	07/06/2000	23/01/2015	Quintana Roo	634	202
77	Santuario	Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Yucatán	0	0
78	Santuario	Playa Ceuta	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Sinaloa	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
79	Santuario	Playa Cuitzmala	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Jalisco	0	0
80	Santuario	Playa de Escobilla	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Oaxaca	0	0
81	Santuario	Playa de la Bahía de Chacachua	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Oaxaca	0	0
82	Santuario	Playa de la Isla Contoy	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Quintana Roo	0	0
83	Santuario	Playa de Maruata y Colola	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Michoacán	0	0
84	Santuario	Playa de Mismaloya	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Jalisco	0	0
85	Santuario	Playa de Puerto Arista	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Chiapas	69	0
86	Santuario	Playa de Rancho Nuevo	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Tamaulipas	0	0
87	Santuario	Playa de Tierra Colorada	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Guerrero	0	0
88	Santuario	Playa El Tecuán	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Jalisco	0	0
89	Santuario	Playa El Verde Camacho	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Sinaloa	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
90	Santuario	Playa Mexiquillo	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Michoacán	0	0
91	Santuario	Playa Piedra de Tlacoyunque	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Guerrero	0	0
92	Santuario	Playa Teopa	29/10/1986	16/07/2002	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	Jalisco	0	0
93	Reserva de la Biósfera	Sierra de Manantlán	23/03/1987	-	17/11/2000	Colima, Jalisco	8 416	87
94	Parque Nacional	Dzibilchantun	14/04/1987	-	29/10/2015	Yucatán	0	0
95	Área de Protección de Recursos Naturales	Las Huertas	23/06/1988	-	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	Colima	0	0
96	Reserva de la Biósfera	El Vizcaíno	30/11/1988	-	01/09/2000	Baja California Sur	51 211	5 340
97	Área de Protección de Flora y Fauna	Corredor Biológico Chichinautzin	30/11/1988	-	Formulado sin publicar	Morelos	31 653	1 354
98	Reserva de la Biósfera	Calakmul	23/05/1989	-	07/04/2000	Campeche	2 707	1 594
99	Reserva de la Biósfera	El Triunfo	13/03/1990	-	15/09/2000	Chiapas	10 747	971
100	Monumento Natural	Cerro de la Silla	26/04/1991	-	06/01/2014	Nuevo León	8	0
101	Reserva de la Biósfera	Pantanos de Centla	06/08/1992	-	26/09/2000	Tabasco	24 536	1 991
102	Reserva de la Biósfera	Lacan-Tun	21/08/1992	-	Formulado sin publicar	Chiapas	0	0
103	Monumento Natural	Bonampak	21/08/1992	-	08/07/2010	Chiapas	11	11
104	Monumento Natural	Yaxchilán	21/08/1992	-	11/07/2010	Chiapas	0	0
105	Área de	Chan Kin	21/08/1992	-	No publicado	Chiapas	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
	Protección de Flora y Fauna				ni elaborado (Consulta pública)			
106	Parque Nacional	Sistema Arrecifal Veracruzano	24/08/1992	07/06/2000	Formulado sin publicar	Veracruz	0	0
107	Reserva de la Biósfera	Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado	10/06/1993	-	25/09/2009	Baja California, Sonora	5 141	101
108	Reserva de la Biósfera	El Pinacate y Gran Desierto de Altar	10/06/1993	-	02/07/1996	Sonora	49	1
109	Reserva de la Biósfera	Chamela-Cuixmala	30/12/1993	-	20/01/1997	Jalisco	26	0
110	Reserva de la Biósfera	Archipiélago de Revillagigedo	06/06/1994	-	28/11/2007		0	0
111	Reserva de la Biósfera	Sierra del Abra Tanchipa	06/06/1994	-	31/10/2013	San Luis Potosí	3	0
112	Reserva de la Biósfera	Sierra la Laguna	06/06/1994	-	19/06/2003	Baja California Sur	409	0
113	Parque Nacional	Arrecife Alacranes	06/06/1994	07/06/2000	29/11/2007	Yucatán	0	0
114	Área de Protección de Flora y Fauna	Laguna de Términos	06/06/1994	-	04/06/1997	Campeche	205 487	5 584
115	Área de Protección de Flora y Fauna	Yum-Balam	06/06/1994	-	Formulado sin publicar	Quintana Roo	2 957	636
116	Área de Protección de Flora y Fauna	Cañón de Santa Elena	07/11/1994	-	05/06/2012	Chihuahua	1 454	5
117	Área de Protección de Flora y Fauna	Cuatrociéne-gas	07/11/1994	-	24/03/2000	Coahuila	92	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
118	Área de Protección de Flora y Fauna	Maderas del Carmen	07/11/1994	-	06/06/2012	Coahuila	45	0
119	Área de Protección de Flora y Fauna	Uaymil	17/11/1994	-	03/05/2011	Quintana Roo	0	0
120	Reserva de la Biósfera	La Encrucijada	06/06/1995	-	13/09/2000	Chiapas	16 668	71
121	Reserva de la Biósfera	La Sepultura	06/06/1995	-	15/09/2000	Chiapas	8 468	1 032
122	Parque Nacional	Cabo Pulmo	06/06/1995	07/06/2000	13/11/2009	Baja California Sur	0	0
123	Reserva de la Biósfera	Banco Chinchorro	19/07/1996	-	25/09/2000	Quintana Roo	0	0
124	Parque Nacional	Arrecifes de Cozumel	19/07/1996	07/06/2000	02/10/1998	Quintana Roo	0	0
125	Parque Nacional	Bahía de Loreto	19/07/1996	07/06/2000	11/11/2002 Modificación el 06/01/2003	Baja California Sur	4	0
126	Parque Nacional	Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19/07/1996	07/06/2000	06/08/1998 Aclaración del aviso: 02/10/1998	Quintana Roo	0	0
127	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	19/07/1996	-	05/06/2015	Sonora	542	4
128	Reserva de la Biósfera	Sierra Gorda	19/05/1997	-	08/05/2000	Querétaro	98 811	1 193
129	Reserva de la Biósfera	Arrecifes de Sian Ka'an	02/02/1998	-	13/06/2011	Quintana Roo	0	0
130	Parque Nacional	Arrecife de Puerto Morelos	02/02/1998	-	18/09/2000	Quintana Roo	2	0
131	Parque Nacional	Isla Contoy	02/02/1998	-	09/07/2015	Quintana Roo	0	0
132	Parque Nacional	Huatulco	24/07/1998	-	02/12/2002	Oaxaca	109	20

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
133	Reserva de la Biósfera	Tehuacán-Cuicatlán	18/09/1998	-	08/06/2012	Oaxaca, Puebla	36 471	16 934
134	Área de Protección de Flora y Fauna	Metzabok	23/09/1998	-	06/01/2009	Chiapas	96	96
135	Área de Protección de Flora y Fauna	Nahá	23/09/1998	-	07/01/2009	Chiapas	204	204
136	Reserva de la Biósfera	Los Tuxtlas	23/11/1998	-	27/11/2009	Veracruz	28 611	7 824
137	Reserva de la Biósfera	Ría Lagartos	21/05/1999	-	12/04/2000	Quintana Roo, Yucatán	6 782	1 825
138	Reserva de la Biósfera	Los Petenes	24/05/1999	-	22/04/2009	Campeche	0	0
139	Monumento Natural	Yagul	24/05/1999	-	27/11/2012	Oaxaca	149	52
140	Reserva de la Biósfera	Sierra de Huautla	08/09/1999	-	27/11/2007	Morelos	3 922	27
141	Reserva de la Biósfera	Mariposa Monarca	10/11/2000	-	30/04/2001	Estado de México, Michoacán	27 346	644
142	Parque Nacional	Cumbres de Monterrey	17/11/2000	-	Formulado sin publicar	Nuevo León	2 848	42
143	Reserva de la Biósfera	Barranca de Metztitlán	27/11/2000	-	11/03/2003	Hidalgo	26 533	1 533
144	Reserva de la Biósfera	Islas Marías	27/11/2000	-	10/06/2011	Nayarit	2 788	131
145	Reserva de la Biósfera	Ría Celestún	27/11/2000	-	22/11/2002	Campeche y Yucatán	7 580	1 455
146	Reserva de la Biósfera	Selva El Ocote	27/11/2000	-	19/12/2001	Chiapas	8 017	4 922
147	Parque Nacional	Arrecifes de Xcalak	27/11/2000	-	08/10/2004	Quintana Roo	0	0
148	Parque Nacional	Sierra de Órganos	27/11/2000	-	22/11/2012	Zacatecas	0	0
149	Área de Protección de Flora y Fauna	Meseta de Cacaxtla	27/11/2000	-	29/10/2015	Sinaloa	1 162	0
150	Área de	Otoch Ma'ax	05/06/2002	-	06/11/2009	Quintana	151	151

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
	Protección de Flora y Fauna	Yetel Kooh				Roo, Yucatán		
151	Reserva de la Biósfera	Isla San Pedro Mártir	13/06/2002	-	01/02/2011		0	0
152	Santuario	Islas de la Bahía de Chamela: La Pajarera, Cocinas, Mamut, Colorada, San Pedro, San Agustín, San Andrés y Negrita, y los Islotes; Los Anegados, Novillas, Mosca y Submarino	13/06/2002	-	14/06/2011	Jalisco	15	0
153	Área de Protección de Flora y Fauna	Ciénegas del Lerma	27/11/2002	-	Formulado sin publicar	Estado de México	574	9
154	Reserva de la Biósfera	Volcán Tacaná	28/01/2003	-	22/11/2012	Chiapas	738	196
155	Área de Protección de Flora y Fauna	Laguna Madre y Delta del Río Bravo	14/04/2005	-	09/07/2015	Tamaulipas	17 199	746
156	Reserva de la Biósfera	Isla Guadalupe	25/04/2005	-	17/06/2011	Baja California	92	4
157	Parque Nacional	Islas Marietas	25/04/2005	-	25/02/2011	Nayarit	0	0
158	Parque Nacional	Archipiélago de San Lorenzo	25/04/2005	-	20/01/2015	Baja California	0	0
159	Área de Protección de Flora y Fauna	Bala'an K'aax	03/05/2005	-	25/02/2011	Quintana Roo	158	105

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
160	Reserva de la Biósfera	Sierra Gorda de Guanajuato	02/02/2007	-	Formulado sin publicar	Guanajuato	24 385	117
161	Parque Nacional	Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo	10/05/2007	-	Exclusivamente la zona marina: 19 de enero de 2015	Baja California Sur	0	0
162	Reserva de la Biósfera	Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes	05/06/2007	-	05/11/2013	Baja California	1	0
163	Reserva de la Biósfera	Zicuirán - Infiernillo	30/11/2007	-	06/11/2013	Michoacán	11 944	43
164	Área de Protección de Flora y Fauna	Manglares de Nichupté	26/02/2008	-	22/01/2015	Quintana Roo	0	0
165	Área de Protección de Flora y Fauna	Cañón de Usumacinta	22/09/2008	-	05/06/2015	Tabasco	8 156	3 158
166	Área de Protección de Flora y Fauna	Boquerón de Tonalá	22/09/2008	-	03/04/2013	Oaxaca	0	0
167	Reserva de la Biósfera	Tiburón Ballena	05/06/2009	-	09/07/2015	Quintana Roo	0	0
168	Área de Protección de Flora y Fauna	Médanos de Samalayuca	05/06/2009	-	02/04/2013	Chihuahua	1 578	27
169	Área de Protección de Flora y Fauna	Ocampo	05/06/2009	-	05/06/2015	Coahuila	1 073	0
170	Área de Protección de Flora y Fauna	Sistema Arrecifal Lobos – Tuxpan	05/06/2009	-	06/01/2014	Veracruz	0	0

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Fecha de decreto	Fecha de re-categorización	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Entidad federativa	Población estimada ¹	Población indígena estimada ¹
171	Santuario	Ventilas Hidrotermales de La Cuenca de Guaymas y de La Dorsal del Pacífico Oriental	05/06/2009	-	21/02/2014		0	0
172	Monumento Natural	Río Bravo del Norte	21/10/2009	-	03/04/2013	Chihuahua y Coahuila	0	0
173	Reserva de la Biósfera	Janos	08/12/2009	-	22/11/2012	Chihuahua	3 411	475
174	Reserva de la Biósfera	Marismas Nacionales Nayarit	12/05/2010	-	03/04/2013	Nayarit	1 474	0
175	Área de Protección de Flora y Fauna	Porción Norte y Franja Costera Oriental terrestres y marinas de la Isla de Cozumel	25/09/2012	-	29/10/2015	Quintana Roo	17	16
176	Área de Protección de Flora y Fauna	Balandra	30/11/2012	-	29/10/2015	Baja California Sur	2	0
177	Área de Protección de Flora y Fauna	Cerro Mohinora	10/07/2015	-	No publicado ni elaborado (en tiempo)	Chihuahua	865	0

1. Datos obtenidos de la base de datos del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación a cargo de la SEMARNAT y CONANP (https://simec.conanp.gob.mx/consulta_fichas.php?menu=2#)

ANEXO 2 - Listado de áreas naturales protegidas de carácter federal y su importancia a nivel

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
1	Parque Nacional	Desierto de los Leones	05/06/2006	-	-	-	-
2	Parque Nacional	Iztaccíhuatl-Popocatepetl	02/04/2013	-	-	-	Si
3	Área de Protección de Flora y Fauna	Nevado de Toluca	No publicado ni elaborado (Consulta pública)	-	-	-	-
4	Parque Nacional	Grutas de Cacahuamilpa	22/04/2009	-	-	-	-
5	Parque Nacional	Cerro de Garnica	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
6	Parque Nacional	Nevado de Colima	14/12/2009	-	-	-	-
7	Parque Nacional	Los Mármoles	No publicado ni elaborado (En integración de borrador conforme a los términos de referencia vigentes)	-	-	-	-
8	Parque Nacional	El Potosí	29/10/2015	-	-	-	-
9	Parque Nacional	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	Formulado sin publicar	-	-	-	-
10	Parque Nacional	Gogorrón	Formulado sin publicar	-	-	-	-
11	Parque Nacional	Cumbres del Ajusco	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
12	Parque Nacional	Fuentes Brotantes de Tlalpan	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
13	Parque Nacional	Lagunas de Zempoala	08/03/2011	-	-	-	-
14	Parque Nacional	Pico de Orizaba	09/07/2015	-	-	-	-
15	Parque Nacional	El Tepozteco	09/05/2011	-	1) Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (Bien Cultural)	-	-
16	Parque Nacional	El Tepeyac	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
17	Parque Nacional	Cofre de Perote	21/01/2015	-	-	-	-
18	Área de Protección de Flora y Fauna	Tutuaca	01/11/2013	-	-	-	-
19	Parque Nacional	Cerro de las Campanas	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
20	Parque Nacional	Lagunas de Chacahua	11/11/2013	1) Oaxaca	-	1) Lagunas de Chacahua	-
21	Parque Nacional	Molino de Flores Netzahualcóyotl	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
22	Parque Nacional	Xicoténcatl	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
23	Parque Nacional	Benito Juárez	27/12/2013	1) Oaxaca	-	-	-
24	Área de Protección de Flora y Fauna	Campo Verde	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
25	Parque Nacional	Cañón de Río Blanco	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
26	Parque Nacional	Los Remedios	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
27	Parque Nacional	Lomas de Padierna	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
28	Parque Nacional	Cerro de la Estrella	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
29	Parque Nacional	El Sabinal	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
30	Parque Nacional	El Histórico Coyoacán	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
31	Parque Nacional	La Malinche o Matlalcuéyatl	03/04/2013	-	-	-	-
32	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	Formulado sin publicar	-	-	1) Sistema de Represas y Corredores biológicos de la Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	-
33	Parque Nacional	Barranca del Cupatitzio	22/04/2009	-	-	-	-
34	Parque Nacional	Insurgente José María Morelos	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
35	Área de Protección de Flora y Fauna	Papigochic	Formulado sin publicar	-	-	-	-
36	Parque Nacional	Sacromonte	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
37	Parque Nacional	Cumbres de Majalca	Formulado sin publicar	-	-	-	-
38	Parque Nacional	Los Novillos	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
39	Área de Protección de Flora y Fauna	Pico de Tancítaro	02/04/2013	-	-	-	-
40	Parque Nacional	Bosencheve	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	1) RB Mariposa Monarca (Bien Natural)	-	-
41	Parque Nacional	Lago de Camécuaro	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
42	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	Formulado sin publicar	-	-	-	-
43	Parque Nacional	Desierto del Carmen o de Nixcongo	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
44	Parque Nacional	Sierra de San Pedro Mártir	15/12/2009	-	-	-	-
45	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	-
46	Área de Protección de Recursos	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	1) Camino Real de Tierra Adentro	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
	Naturales	Riego 01 Pabellón			(Bien Cultural)		
47	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Río Sabinas 2) Cuatrociénegas	-
48	Área de Protección de Recursos Naturales	Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	-
49	Parque Nacional	Rayón	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
50	Parque Nacional	Lagunas de Montebello	18/12/2009	-	-	1) PN Lagunas de Montebello	Si
51	Parque Nacional	Constitución de 1857	01/03/2011	-	-	1) Laguna Hanson	-
52	Parque Nacional	General Juan N. Álvarez	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
53	Reserva de la Biósfera	Complejo Lagunar Ojo de Liebre	Formulado sin publicar	-	1) Santuario de las Ballenas (Bien Natural)	1) Laguna Ojo de Liebre	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
54	Área de Protección de Flora y Fauna	Cabo San Lucas	Formulado sin publicar	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	-	-
55	Reserva de la Biósfera	Montes Azules	16/11/2000	1) Selva Maya Zoque	-	-	Si
56	Área de Protección de Flora y Fauna	Islas del Golfo de California	17/04/2001 Componente del Complejo Insular Espíritu Santo (Islas del Golfo): 18 de abril de 2001 y su Modificación: el 24 de Julio de 2001	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) Estero El Soldado (parcial) 2) Humedales de Bahía San Jorge 3) Corredor Costero La Asamblea - San Francisquito 4) RB Isla San Pedro Mártir 5) Complejo Lagunar Bahía Guásimas - Estero Lobos 6) Humedales de Yavaros - Moroncarit 7) Sistema Lagunar Agiabampo - Bacorehuis - Río Fuerte Antiguo 8) Lagunas de Santa María-Topolobampo-Ohuira 9) Sistema Lagunar San Ignacio - Navachiste - Macapule 10) Laguna Playa	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
						Colorada - Santa María La Reforma 11) Ensenada de Pabellones 12) Sistema Lagunar Ceuta 13) Laguna Huizache-Caimanero 14) Humedales de la Laguna la Cruz 15) Humedales del Delta del Río Colorado (Sonora y Baja California) 16) Canal del Infiernillo y esteros del territorio Comcaac 17) Isla Rasa 18) PN Bahía de Loreto	
57	Área de Protección de Recursos Naturales	Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	Formulado sin publicar	1) Sierra Madre del Sur	-	-	-
58	Reserva de la Biósfera	La Michilía	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
59	Reserva de la Biósfera	Mapimí	24/10/2006	-	-	-	Si
60	Área de Protección de Flora y Fauna	La Primavera	22/05/2001	-	-	-	Si
61	Área de Protección de Flora y Fauna	Cascada de Agua Azul	Formulado sin publicar	1) Selva Maya Zoque	-	-	-
62	Área de Protección de Flora y Fauna	Valle de los Cirios	02/04/2013	-	-	1) Corredor Costero La Asamblea - San Francisquito	-
63	Parque Nacional	El Veladero	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
64	Parque Nacional	Cañón del Sumidero	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) PN Cañón del Sumidero	-
65	Parque Nacional	Isla Isabel	16/06/2006	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) PN Isla Isabel	-
66	Parque Nacional	Cascada de Bassaseachic	Formulado sin publicar	-	-	-	-
67	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Álvarez	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
68	Parque Nacional	Tulum	Formulado sin publicar	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
69	Parque Nacional	Tula	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
70	Parque Nacional	Palenque	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	1) Parque Nacional y Ciudad Prehispánica de Palenque (Bien Cultural)	-	-
71	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra La Mojonera	05/06/2015	-	-	-	-
72	Área de Protección de Flora y Fauna	El Jabalí	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
73	Parque Nacional	El Chico	27/08/2009	-	-	-	-
74	Parque Nacional	El Cimatario	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
75	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Quila	Formulado sin publicar	-	-	-	-
76	Reserva de la Biósfera	Sian Ka'an	23/01/2015	1) Sian Ka'an - Bala'an K'aax	1) RB Sian Kaa'An (Bien Natural)	1) Sian Ka'an	Si
77	Santuario	Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	1) Costa de Yucatán	-	1) Ría Lagartos	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
78	Santuario	Playa Ceuta	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Sistema Lagunar Ceuta	-
79	Santuario	Playa Cuitzmala	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) RB Chamela-Cuixmala	-
80	Santuario	Playa de Escobilla	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	1) Oaxaca	-	-	-
81	Santuario	Playa de la Bahía de Chacachua	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	1) Oaxaca	-	1) Lagunas de Chacahua	-
82	Santuario	Playa de la Isla Contoy	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) PN Isla Contoy	-
83	Santuario	Playa de Maruata y Colola	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Playa de Colola 2) Playa de Maruata	-
84	Santuario	Playa de Mismaloya	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Sistema Lagunar Estuarino Agua Dulce - El Ermitaño 2) Estero El Chorro 3) Estero Majahuas 4) Laguna Xola-Paramán	-
85	Santuario	Playa de Puerto Arista	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Sistema Estuarino Puerto Arista	-
86	Santuario	Playa de Rancho Nuevo	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Playa Tortuguera Rancho Nuevo	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
87	Santuario	Playa de Tierra Colorada	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Playa Tortuguera Tierra Colorada	-
88	Santuario	Playa El Tecuán	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	-
89	Santuario	Playa El Verde Camacho	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Playa Tortuguera El Verde Camacho	-
90	Santuario	Playa Mexiquillo	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) Playa Tortuguera Mexiquillo	-
91	Santuario	Playa Piedra de Tlacoyunque	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	-	-
92	Santuario	Playa Teopa	No publicado ni elaborado (Problemas de poligonal)	-	-	1) RB Chamela-Cuixmala	-
93	Reserva de la Biósfera	Sierra de Manantlán	17/11/2000	-	-	-	Si
94	Parque Nacional	Dzibilchantun	29/10/2015	-	-	-	-
95	Área de Protección de Recursos Naturales	Las Huertas	No publicado ni elaborado (Por abrogar)	-	-	-	-
96	Reserva de la Biósfera	El Vizcaíno	01/09/2000	-	1) Santuario de las Ballenas (Bien Natural)	1) Laguna Ojo de Liebre 2) Laguna San Ignacio	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
					2) Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco (Bien Cultural) 3) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)		
97	Área de Protección de Flora y Fauna	Corredor Biológico Chichinautzin	Formulado sin publicar	-	1) Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (Bien Cultural)	-	-
98	Reserva de la Biósfera	Calakmul	07/04/2000	1) Calakmul - Bala'an K'aax	1) Antigua Ciudad Maya de Calakmul (Bien Mixto)	-	Si
99	Reserva de la Biósfera	El Triunfo	15/09/2000	1) Sierra Madre del Sur	-	-	Si
100	Monumento Natural	Cerro de la Silla	06/01/2014	-	-	-	-
101	Reserva de la Biósfera	Pantanos de Centla	26/09/2000	1) Pantanos de Centla - Cañón de Usumacinta 2) Sierra de Tabasco	-	1) Pantanos de Centla 2) Laguna de Términos	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
102	Reserva de la Biósfera	Lacan-Tun	Formulado sin publicar	1) Selva Maya Zoque	-	-	-
103	Monumento Natural	Bonampak	08/07/2010	1) Selva Maya Zoque	-	-	-
104	Monumento Natural	Yaxchilán	11/07/2010	1) Selva Maya Zoque	-	-	-
105	Área de Protección de Flora y Fauna	Chan Kin	No publicado ni elaborado (Consulta pública)	1) Selva Maya Zoque	-	-	-
106	Parque Nacional	Sistema Arrecifal Veracruzano	Formulado sin publicar	-	-	1) PN Sistema Arrecifal Veracruzano	Si
107	Reserva de la Biósfera	Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado	25/09/2009	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) Sistema de Humedales Remanentes del Delta del Río Colorado 2) Humedales del Delta del Río Colorado (Sonora y Baja California) 3) Humedales de Bahía Adair	Si
108	Reserva de la Biósfera	El Pinacate y Gran Desierto de Altar	02/07/1996	-	1) RB El Pinacate y Gran Desierto de Altar (Bien Natural)	1) Agua Dulce 2) Humedales de Bahía Adair	-
109	Reserva de la Biósfera	Chamela-Cuixmala	20/01/1997	-	-	1) RB Chamela-Cuixmala	Si
110	Reserva de la Biósfera	Archipiélago de Revillagigedo	28/11/2007	-	-	1) RB Archipiélago de Revillagigedo	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
111	Reserva de la Biósfera	Sierra del Abra Tanchipa	31/10/2013	-	-	-	-
112	Reserva de la Biósfera	Sierra la Laguna	19/06/2003	-	-	1) Sistema Ripario de la Cuenca y Estero de San José del Cabo	Si
113	Parque Nacional	Arrecife Alacranes	29/11/2007	-	-	1) PN Arrecife Alacranes	Si
114	Área de Protección de Flora y Fauna	Laguna de Términos	04/06/1997	1) Pantanos de Centla - Cañón de Usumacinta	-	1) APFF Laguna de Términos 2) Playa Tortuguera Chenkán 3) Pantanos de Centla	-
115	Área de Protección de Flora y Fauna	Yum-Balam	Formulado sin publicar	1) Costa de Yucatán	-	1) APFF Yum Balam	-
116	Área de Protección de Flora y Fauna	Cañón de Santa Elena	05/06/2012	-	-	-	-
117	Área de Protección de Flora y Fauna	Cuatrociénegas	24/03/2000	-	-	1) Cuatrociénegas	Si
118	Área de Protección de Flora y Fauna	Maderas del Carmen	06/06/2012	-	-	-	Si
119	Área de Protección de Flora y Fauna	Uaymil	03/05/2011	1) Sian Ka'an - Bala'an K'aax	-	1) Sian Ka'an	-
120	Reserva de la Biósfera	La Encrucijada	13/09/2000	1) Sierra Madre del Sur	-	1) RB La Encrucijada	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
121	Reserva de la Biósfera	La Sepultura	15/09/2000	1) Sierra Madre del Sur 2) Selva Maya Zoque	-	-	Si
122	Parque Nacional	Cabo Pulmo	13/11/2009	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) PN Cabo Pulmo	-
123	Reserva de la Biósfera	Banco Chinchorro	25/09/2000	-	-	1) RB Banco Chinchorro	Si
124	Parque Nacional	Arrecifes de Cozumel	02/10/1998	-	-	1) PN Arrecife de Cozumel	Si
125	Parque Nacional	Bahía de Loreto	11/11/2002 Modificación el 06/01/2003	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) PN Bahía de Loreto 2) Oasis Sierra La Giganta	-
126	Parque Nacional	Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	06/08/1998 Aclaración del aviso: 02/10/1998	1) Costa de Yucatán	-	-	-
127	Área de Protección de Flora y Fauna	Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	05/06/2015	-	-	1) Ecosistema Arroyo verde APFF Sierra de Álamos Río Cuchujaqui	Si
128	Reserva de la Biósfera	Sierra Gorda	08/05/2000	-	1) Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (Bien Cultural)	1) Presa Jalpan	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
129	Reserva de la Biósfera	Arrecifes de Sian Ka'an	13/06/2011	1) Sian Ka'an - Bala'an K'aax	-	1) Sian Ka'an	-
130	Parque Nacional	Arrecife de Puerto Morelos	18/09/2000	-	-	1) PN Arrecife de Puerto Morelos	-
131	Parque Nacional	Isla Contoy	09/07/2015	1) Costa de Yucatán	-	1) PN Isla Contoy	-
132	Parque Nacional	Huatulco	02/12/2002	1) Oaxaca	-	1) Cuencas y corales de la zona costera de Huatulco	Si
133	Reserva de la Biósfera	Tehuacán-Cuicatlán	08/06/2012	1) Oaxaca	-	-	Si
134	Área de Protección de Flora y Fauna	Metzabok	06/01/2009	1) Selva Maya Zoque	-	1) APFF Nahá y Metzabok	Si
135	Área de Protección de Flora y Fauna	Nahá	07/01/2009	1) Selva Maya Zoque	-	1) APFF Nahá y Metzabok	Si
136	Reserva de la Biósfera	Los Tuxtlas	27/11/2009	-	-	1) Manglares y humedales de la Laguna de Sontecomapan	Si
137	Reserva de la Biósfera	Ría Lagartos	12/04/2000	1) Costa de Yucatán	-	1) Ría Lagartos	Si
138	Reserva de la Biósfera	Los Petenes	22/04/2009	-	-	1) RB Los Petenes	-
139	Monumento Natural	Yagul	27/11/2012	1) Oaxaca	1) Cavernas prehistóricas de Yagul y Mitla en el Valle Central de	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
					Oaxaca (Bien Cultural)		
140	Reserva de la Biósfera	Sierra de Huautla	27/11/2007	-	-	-	Si
141	Reserva de la Biósfera	Mariposa Monarca	30/04/2001	-	1) RB Mariposa Monarca (Bien Natural)	-	Si
142	Parque Nacional	Cumbres de Monterrey	Formulado sin publicar	-	-	-	Si
143	Reserva de la Biósfera	Barranca de Metztitlán	11/03/2003	-	-	1) Laguna de Metztitlán	Si
144	Reserva de la Biósfera	Islas Marías	10/06/2011	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	-	Si
145	Reserva de la Biósfera	Ría Celestún	22/11/2002	1) Costa de Yucatán	-	1) RB Ría Celestún 2) Reserva estatal el Palmar	Si
146	Reserva de la Biósfera	Selva El Ocote	19/12/2001	1) Selva Maya Zoque	-	-	Si
147	Parque Nacional	Arrecifes de Xcalak	08/10/2004	1) Sian Ka'an - Bala'an K'aax	-	1) PN Arrecifes de Xcalak	-
148	Parque Nacional	Sierra de Órganos	22/11/2012	-	-	-	-
149	Área de Protección de Flora y Fauna	Meseta de Cacaxtla	29/10/2015	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
150	Área de Protección de Flora y Fauna	Otoch Ma'ax Yetel Kooh	06/11/2009	-	-	1) Otoch Ma'ax Yetel Kooh	-
151	Reserva de la Biósfera	Isla San Pedro Mártir	01/02/2011	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) RB Isla San Pedro Mártir	-
152	Santuario	Islas de la Bahía de Chamela: La Pajarera, Cocinas, Mamut, Colorada, San Pedro, San Agustín, San Andrés y Negrita, y los Islotes; Los Anegados, Novillas, Mosca y Submarino	14/06/2011	-	-	-	-
153	Área de Protección de Flora y Fauna	Ciénegas del Lerma	Formulado sin publicar	-	-	1) Ciénegas de Lerma	-
154	Reserva de la Biósfera	Volcán Tacaná	22/11/2012	1) Sierra Madre del Sur	-	-	Si
155	Área de Protección de Flora y Fauna	Laguna Madre y Delta del Río Bravo	09/07/2015	-	-	1) APFF Laguna Madre	Si

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
156	Reserva de la Biósfera	Isla Guadalupe	17/06/2011	-	-	-	-
157	Parque Nacional	Islas Marietas	25/02/2011	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) PN Islas Marietas	Si
158	Parque Nacional	Archipiélago de San Lorenzo	20/01/2015	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) Isla Rasa	-
159	Área de Protección de Flora y Fauna	Bala'an K'aax	25/02/2011	1) Calakmul - Bala'an K'aax 2) Sian Ka'an - Bala'an K'aax	-	1) Bala'an K'aax	-
160	Reserva de la Biósfera	Sierra Gorda de Guanajuato	Formulado sin publicar	-	-	-	-
161	Parque Nacional	Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo	Exclusivamente la zona marina: 19 de enero de 2015	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	-	-
162	Reserva de la Biósfera	Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes	05/11/2013	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) Corredor Costero La Asamblea - San Francisquito	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
163	Reserva de la Biósfera	Zicuirán - Infiernillo	06/11/2013	-	-	-	-
164	Área de Protección de Flora y Fauna	Manglares de Nichupté	22/01/2015	-	-	1) Manglares de Nichupté	-
165	Área de Protección de Flora y Fauna	Cañón de Usumacinta	05/06/2015	1) Pantanos de Centla - Cañón de Usumacinta	-	-	-
166	Área de Protección de Flora y Fauna	Boquerón de Tonalá	03/04/2013	-	-	-	-
167	Reserva de la Biósfera	Tiburón Ballena	09/07/2015	1) Costa de Yucatán	-	-	-
168	Área de Protección de Flora y Fauna	Médanos de Samalayuca	02/04/2013	-	-	-	-
169	Área de Protección de Flora y Fauna	Ocampo	05/06/2015	-	-	-	-
170	Área de Protección de Flora y Fauna	Sistema Arrecifal Lobos -Tuxpan	06/01/2014	-	-	-	-
171	Santuario	Ventilas Hidrotermales de La Cuenca de Guaymas y de La Dorsal del Pacífico Oriental	21/02/2014	-	-	-	-
172	Monumento Natural	Río Bravo del Norte	03/04/2013	-	-	-	-

No.	Categoría de manejo	Nombre del área natural protegida	Estatus del programa de manejo y fecha de su publicación	Nombre del Corredor Biológico Mesoamericano al que pertenece	Nombre del sitio Patrimonio Mundial UNESCO incluido dentro del área protegida	Nombre del sitio Ramsar incluido área natural protegida	Incide parcial o totalmente en un sitio de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera (UNESCO)
173	Reserva de la Biósfera	Janos	22/11/2012	-	-	-	-
174	Reserva de la Biósfera	Marismas Nacionales Nayarit	03/04/2013	-	-	1) Marismas Nacionales	-
175	Área de Protección de Flora y Fauna	Porción Norte y Franja Costera Oriental terrestres y marinas de la Isla de Cozumel	29/10/2015	-	-	1) Manglares y Humedales del Norte de Isla Cozumel	Si
176	Área de Protección de Flora y Fauna	Balandra	29/10/2015	-	1) Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (Bien Natural)	1) Balandra 2) Humedales El Mogote - Ensenada de La Paz	-
177	Área de Protección de Flora y Fauna	Cerro Mohinora	No publicado ni elaborado (en tiempo)	-	-	-	-