



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN MATERIA DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**, lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las áreas naturales protegidas (ANP) son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas bajo el régimen previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Su establecimiento tiene por objeto:

“ARTÍCULO 45.- ...

I.- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II.- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

III.- Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V.- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII.- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.”

Actualmente, el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que abarca 182 áreas de carácter federal, se encuentra distribuido de la siguiente manera:

- a) 67 son Parques Nacionales.
- b) 44 son Reservas de la Biosfera.
- c) 40 son Áreas de protección de flora y fauna.
- d) 18 son Santuarios.
- e) 8 son Áreas de protección de recursos naturales.
- f) 5 son Monumentos Naturales.

Ahora bien, a partir de la publicación de la declaratoria respectiva de área natural protegida en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) debe formular, dentro del plazo de un año, el programa de manejo correspondiente, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos; a dependencias competentes; a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso; así como a organizaciones sociales, públicas o privadas; y demás personas interesadas.

Para tal efecto, el programa de manejo deberá contener, por lo menos, lo siguiente:



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

“ARTÍCULO 66.-

I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III.- La forma en que se organizará la administración del área y 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;

IV.- Los objetivos específicos del área natural protegida;

V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

...”

Llegados a este punto, es preciso señalar que el pasado mes de julio, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) publicó, para consulta pública, el Borrador del Programa de Manejo del Parque Nacional “Cumbres de Monterrey” (PNCM), que obtuvo la categoría de ANP el 24 de noviembre de 1939¹ y que

¹ Cabe mencionar que el decreto por el que se declaró como área natural protegida, fue abrogado mediante el que declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida con el nombre de Cumbres de Monterrey, ubicada en los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, publicado en el DOF el 17 de noviembre de 2000, por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo. La abrogación se dio en virtud de que fueron detectadas necesidades de modificar los límites del PNCM.



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

pertenece a la Red Mundial de Reservas de Biosfera desde septiembre de 2006 (Programa MAB *Man & Biosphere*).

Este Parque Nacional se ubica entre los estados de Nuevo León y Coahuila, en la región del noreste y Sierra Madre Oriental, con una superficie total de 177,395,095 hectáreas.²

Para el año 2000, las localidades ubicadas en el Parque Nacional eran 101, con una población total de 3,168 habitantes; mientras que para el año 2010 se registraron 98 localidades, con una población total de 2,832 habitantes. De ellas, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), 48 localidades tienen un grado de marginación “alto” o “muy alto”, donde residen 1,980 habitantes que representan el 70% de la población total al interior del Parque Nacional.

Por lo que hace a sus características biológicas, el Parque alberga a las comunidades vegetales de mayor valor ecológico de Nuevo León. Presenta desde zonas áridas con especies propias de las regiones desérticas, pasando por matorrales (de tipo submontano, desértico rosetófilo, desértico micrófilo), bosques (de encino, encino-pino, pino-encino, pino, ayarín y oyamel, y galería), pastizales y diversas composiciones florísticas a lo largo de ríos y cañadas.³

Con base en la 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, en el PNCM existen 55 especies de flora en alguna categoría de riesgo, 22 en categoría de amenazada, 22 en protección especial y 11 en peligro de extinción, así como 33 con distribución endémica.⁴

² Conanp. *Cumbres de Monterrey*. Disponible en: <https://simec.conanp.gob.mx/ficha.php?anp=153®=4>

³ Conanp. *Elabora Conanp Programa de Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. 28 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/prensa/elabora-conanp-programa-de-manejo-del-parque-nacional-cumbres-de-monterrey-236305>

⁴ Conanp. *Borrador Programa de Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. Disponible en: <https://www.conanp.gob.mx/anp/consulta/Borrador%20PM%20PN%20Cumbres%20Mty%20para%20Consulta%20P%C3%ABblica%202020.pdf>, p. 42.



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

Con relación a la fauna silvestre, el Parque alberga 423 especies, de las cuales 79 son de mamíferos, 163 de aves, 91 de reptiles, 27 de peces, 19 de anfibios y 44 de invertebrados. De ellas, 56 especies se encuentran enlistadas en la NOM antes referida, entre las que destacan el balam, balúm, barum, bolon, jaguar, tigre (*Panthera onca*), y cotorra-serrana oriental (*Rhynchopsitta terrisi*) como especies en peligro de extinción, y el oso negro (*Ursus americanus subsp. Eremicus*) y la mariposa monarca (*Danaus plexippus*) como especies sujetas a protección especial.⁵

Respecto a las actividades económicas, en el Parque se ubican 376 Unidades de Producción Pecuaria; la superficie total para prácticas agrícolas suma un total de 890.45 hectáreas, donde los principales cultivos son maíz, frijol, trigo, avena forrajera, cebada, sorgo y sorgo forrajero, sin dejar de mencionar la producción frutícola; y en materia turística presenta diversos sitios de interés, de los que destacan La Huasteca, Camino a río las Adjuntas, Matacanes e Hidrofobia, Cabañas de Santiago y el Parque Ecológico Chipinque y la Estanzuela.

Si bien el Borrador del Programa de Manejo contempla objetivos del ANP y del Programa, la descripción del ANP, diagnóstico y problemática, subprogramas de conservación, subzonificación, reglas administrativas, y el listado de flora y fauna, carece de las coordenadas del polígono general y sus subzonas, que permitan la identificación de las zonas bajo protección.

Lo anterior cobra relevancia en virtud de que, para el caso concreto, algunas zonas de la periferia han sufrido del relleno de escombros en cañadas o de la remoción de vegetación nativa para el establecimiento de casas habitación, quintas, cabañas, entre otros desarrollos, lo que ha deteriorado los recursos naturales de esta Área Natural Protegida.

El cambio de uso de suelo ha sido una problemática constante que la misma CONANP confirma en el borrador, donde a pesar de las denuncias del órgano, se ha llevado a cabo la remoción de vegetación con fines de construcción, como en “La Huasteca” donde se realizaron cambios de uso de suelo forestal para el establecimiento de un asentamiento humano identificado como “El Capricho”, que ocupó cauce y zona federal de arroyos y el río Santa Catarina.

⁵ *Íbidem*, p. 45.



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

Asimismo, en las zonas limítrofes del Parque Nacional, colindantes a la ZMM, el crecimiento urbano se ha expandido al interior del ANP, donde se han identificado áreas como el “Renacimiento”, “Valle Alto”, “El Uro”, y “Corcel de Piedra”.⁶

En documento publicado por la CONANP, titulado “Términos de referencia para la elaboración de Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación”,⁷ se contempla que, por lo que hace a las zonas de manejo,⁸ el Programa deberá contener, entre otros, datos generales sobre los ecosistemas, superficie, localidades o parajes más conocidos, y descripción analítico topográfica y coordenadas; así como la identificación de los principales obstáculos y oportunidades para el logro de los objetivos.

El Programa de Manejo del Parque Nacional “El Sabinal”,⁹ ANP de carácter federal, sí contempla un análisis documental y cartográfico para determinar las coordenadas de sus vértices y las líneas que conforman su polígono.

Mientras que, en el caso del PNCM, el Programa de Manejo sólo define los criterios considerados para la delimitación de diez subzonas, la superficie que cada una comprende, y el número de polígonos que las conforman, a saber:

1. Preservación Cañones, comprende una superficie 101,868.298547 de hectáreas y está conformada por cinco polígonos.

⁶ *Íbidem*, p. 68.

⁷ Conanp. *Términos de referencia para la elaboración de Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación*. Disponible en:

https://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/TERMINOS%20DE%20REF-PAGINA.pdf, p. 29.

⁸ Cabe mencionar que la zonificación, de acuerdo con la fracción XXXIX, del artículo 3º de la LGEEPA, es el instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las ANP, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos de la declaratoria. Asimismo, la subzonificación consistirá en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo y que es utilizado en el manejo de las ANP con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas en la declaratoria correspondiente.

⁹ *Programa de Manejo del Parque Nacional “El Sabinal”*. Disponible en:

<https://www.conanp.gob.mx/programademanejo/PMEISabinal.pdf>



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

2. Uso Tradicional, comprende una superficie de 41,068.635947 hectáreas y está conformada por cinco polígonos.
3. Uso Tradicional Ejidal, comprende una superficie de 23,352.862944 hectáreas y está conformada por diez polígonos.
4. Aprovechamiento Especial San Agustín-Mirador, comprende una superficie de 300.719840 hectáreas y está conformada por un polígono.
5. Uso Público La Huasteca Nuevoleonesa, comprende una superficie de 1,371.533986 hectáreas y está conformada por un polígono.
6. Uso Público Matacanes-Hidrofobia, comprende una superficie de 167.828061 hectáreas y está conformada por dos polígonos.
7. Uso Público Las Adjuntas, comprende una superficie de 51.862370 hectáreas y está conformada por un polígono.
8. Uso Público Chipinque-Estanzuela, comprende una superficie de 1,032.302781 hectáreas y está conformada por dos polígonos.
9. Asentamientos Humanos, comprende una superficie de 442.257577 hectáreas y está conformada por nueve polígonos.
10. Recuperación, comprende una superficie de 2,558.172831 hectáreas y está conformada por ocho polígonos.

En este sentido, la falta de coordenadas, como elemento que proporciona una ubicación geográfica y la de todos los puntos contenidos en la ANP, dificultaría el análisis, estudio y defensa de las zonas comprendidas en el polígono general, lo que a la postre podría facilitar la invasión de terrenos.

Por lo anterior es que resulta indispensable homologar los criterios generales mínimos que deben contener los Programas de Manejo de las ANP, a efecto de coadyuvar en la preservación de ecosistemas, a partir de medidas que impulsen su conservación y permanencia.

Frente a las amenazas como la tala, cacería ilegal, tráfico de especies, cambio de uso de suelo, crecimiento inmobiliario, y malas prácticas en general, la vigilancia de estas áreas, mediante la descripción analítico topográfica, coordenadas y superficie del ANP, sus zonas y respectivas subzonas; así como la identificación de los obstáculos y oportunidades para el logro de los objetivos de preservación, el desarrollo social, la administración, la operación y la vigilancia del ANP, debe ser vital en el planteamiento de una ocupación racional del territorio.



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

En consecuencia, la operación de las ANP debe obedecer a establecer un sistema que permita alcanzar los objetivos de conservación y manejo de los ecosistemas y elementos existentes dentro de la misma, de lo que derivará el goce de servicios ecosistémicos para la población, y la conservación de especies que se encuentren con alguna categoría de riesgo, entre otros.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN MATERIA DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

ÚNICO.- **Se reforman y adicionan** diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I.-

II.- La descripción analítico topográfica, coordenadas y superficie del área natural protegida, así como de las zonas y sus respectivas subzonas;

III.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

IV.- La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de



Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de elaboración del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

V.- Los objetivos específicos **y metas** del área natural protegida;

VI.- Los **obstáculos y oportunidades para el logro de los objetivos de preservación, el desarrollo social, la administración, la operación y la vigilancia del área natural protegida;**

VII.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VIII.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

IX.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Quedan derogadas todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 13 días del mes de octubre de 2020.

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA
Senador de la República