

5. Justifique las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atender la problemática señalada.

Toda vez que en términos de lo previsto por los artículos 65, y 66, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la formulación del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Papigochic, así como la publicación de un Resumen del mismo en el Diario Oficial de la Federación, mediante el Acuerdo Secretarial por el que se da a conocer tal situación, constituyen una obligación legal a cargo esta Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y a ello aunado el hecho de que el propio Programa de Manejo constituye el instrumento de política ambiental *ad hoc* para regular las actividades al interior de las áreas naturales protegidas y garantizar el manejo eficiente y sustentable de sus recursos, es que se propone como único instrumento de ordenamiento y mejor alternativa regulatoria.

Lo anterior, se basa además en el hecho de que las áreas naturales protegidas encuentran sustento en el Artículo 27 de la Constitución Federal que, desde mil novecientos diecisiete, consideró la conservación de los recursos naturales como un interés superior de la Nación que debía prevalecer sobre cualquier interés particular en contrario. El Artículo 27 constitucional establece el derecho de la Nación de regular, con fines de conservación, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. La Reforma Constitucional del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete al Artículo 27 Constitucional estableció, como consecuencia del derecho de la Nación de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación que, en lo sucesivo, se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Las áreas naturales protegidas constituyen una modalidad de regulación del Estado establecida por el Congreso de la Unión a través de la LGEEPA, para regular la conservación de los recursos naturales y preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la misma Reforma se adicionó la fracción XXIX-G al Artículo 73 de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes generales que determinen la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en Materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. Esta concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, deberá darse en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. En el caso de las áreas naturales protegidas, **la Federación detenta una competencia exclusiva para su establecimiento, regulación, administración y vigilancia**. Lo anterior ha sido recientemente confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 72/2008 mediante sentencia publicada el 18 de julio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. (Revisar el documento **Suprema Corte Sentencia Controversia Constitucional 72-2008** en la Sección Documentos Anexos).

Junto con el derecho y correlativo deber de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de cuidar la conservación de los recursos naturales y establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, la Constitución Federal establece, en su Artículo 4to, el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como el deber del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

Al resolver la Controversia Constitucional 95/2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció también en el sentido de que, más allá del derecho subjetivo reconocido por la Constitución, el Artículo 4to impone la exigencia de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental. (Revisar el documento Controversia Constitucional 95-2004 en la Sección Documentos Anexos).

En el mismo sentido se han pronunciado tribunales del Poder Judicial de la Federación al establecer que el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho fundamental y una garantía individual que se desarrolla en dos aspectos:

- a) un poder de exigencia y respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica su no afectación, ni lesión; y
- b) la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones que protegen dicho derecho fundamental.

Por su parte, el Artículo 25 de la Constitución Federal establece el deber del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable. El concepto de desarrollo sustentable tiene un contenido normativo y no puede entenderse como una mera disposición programática, razón por la cual los diferentes órdenes de gobierno están obligados al cumplimiento irrestricto de dicho fin, mediante la adopción de medidas y la realización de acciones que se dirijan a este objetivo, así como absteniéndose de llevar a cabo actos contrarios al mismo.

Como se estableció también en la sentencia de la Controversia Constitucional 72/2008, **las áreas naturales protegidas constituyen el instrumento de política ambiental mediante el cual el Poder Legislativo Federal contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución para la conservación de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en aquellas zonas del territorio nacional que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre.** Entre otras cosas, la Sentencia mencionada establece que los alcances del establecimiento de un área natural protegida de competencia federal y sus implicaciones para el espacio territorial sobre el cual se aplican, están determinados en diversos preceptos de la LGEEPA, en los cuales se determina que:

“- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, se considera de utilidad pública.

- Los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de ellas, deberán sujetarse a las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

- **Mediante el régimen de áreas naturales protegidas, el Ejecutivo Federal puede ordenar el territorio, en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial.** De esta forma, **las áreas naturales protegidas implican una delimitación de actividades territoriales, establecidas por el Ejecutivo Federal,** a las cuales deben ceñirse los órdenes de gobierno que interactúan en ellas.”

Al amparo de dichas Normas, es válido concluir que **compete al Ejecutivo Federal** delimitar las áreas naturales protegidas de competencia federal, establecer las modalidades y limitaciones a las que se sujetarán las mismas y **ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial, delimitando, a su vez, las actividades territoriales que podrán desarrollarse dentro de éstas.** La Ley, incluso, señala que, una vez creada un área natural protegida, podrán modificarse su extensión, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por el Titular del Ejecutivo Federal.

Del análisis del régimen jurídico establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, resulta claro que compete al Poder Ejecutivo Federal **delimitar, zonificar, administrar, regular y preservar las áreas naturales protegidas de su competencia**, establecer las modalidades y limitaciones a las que las mismas se sujetarán y describir las actividades que en ellas se llevarán a cabo.

Incluso, la Norma Fundamental otorga a la Federación la facultad de regular actividades en aquellas zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Lo anterior es así, porque permite que sea dicha Ley General la que distribuya las competencias entre los tres órdenes de gobierno, en lo que se refiere a protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, correspondiendo a la Federación la facultad de establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de jurisdicción federal, entre las que se encuentran las Áreas de Protección de Flora y Fauna, dentro de las cuales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies, así como las relativas a educación y difusión. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen.¹ El alcance de la competencia federal se determina a partir de la expedición de la declaratoria para el establecimiento del área, en la que se definen las actividades que pueden realizarse dentro de la misma, con la finalidad de cumplir con los objetivos de conservación de los recursos naturales, ecosistemas y demás elementos biológicos que hubiesen motivado su creación. **Los instrumentos a través de los cuales se materializa esta competencia, son la Declaratoria y el Programa de Manejo correspondiente”.**

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que el **Programa de Manejo** es el instrumento que determina y regula en su conjunto las actividades dentro del área protegida, con base en el análisis de las características ambientales y niveles óptimos de usos y aprovechamientos de recursos, presencia de especies en alguna categoría de riesgo y análisis científicos y técnicos sobre servicios ecosistémicos y ecosistemas, todo ello en congruencia con las disposiciones legales aplicables y con el propósito de garantizar el flujo futuro de beneficios que aportan los recursos naturales presentes en el Área de Protección de Flora y Fauna Papigochic, así como todos aquellos elementos de valor económico y cultural, presentes y potenciales, que pudiera albergar.

¹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 54. Última Reforma DOF: 9-01-2015.

Mejor alternativa regulatoria
Programa de Manejo
Área de Protección de Flora y Fauna Papigochic

Asimismo, el Programa de Manejo es el instrumento que proporcionará la estructura formal para el ordenamiento territorial de actividades dentro del Área de Protección de Flora y Fauna, que permitirá garantizar la continuidad funcional y permanencia, entre otros objetos de conservación, de:

- Vegetación natural del APFF Papigochic, conformada por bosques de coníferas (*Pinus*, *Pinus-Quercus*, *Quercus-Pinus*), *Quercus*, galería y pastizal.
- Superficie forestal bien conservada que actúa como depósito, sumidero y fuente de gases de efecto invernadero y, por tanto, de gran importancia para la moderación del intercambio neto de este tipo de gases entre la tierra y la atmósfera.
- Hábitat de numerosas especies de flora y fauna que incluyen helechos, briofitas, selaginelas, hongos, gimnospermas y angiospermas, mamíferos, aves, anfibios, reptiles y peces, algunas de estas inscritas en el listado de especies en riesgo de la NOM-059-SEMARNAT-2010.
- Hábitat de cotorra serrana (*Rhynchopsitta pachyrhyncha*), específicamente dentro de la Subzona de Preservación Bachurichi-Las Ranas, polígono Cascada de las Guacamayas, así como una porción de su rango de distribución.
- Vegetación natural que constituye un importante reservorio de agua que se origina en las cuencas Río Mayo y Río Yaqui, pertenecientes a la Región Hidrológica No. 9 Sonora Sur, esencial para la recarga de los mantos acuíferos en la región, así como para garantizar la disponibilidad de agua renovable en la zona.
- Unidades fisiográficas tales como lomeríos, mesetas, cañadas, llanuras, barrancas, acantilados y lechos de los ríos que integran la subprovincia fisiográfica Gran Meseta y Cañones Chihuahuenses.
- Relaciones ecológicas y las rutas de conectividad de una amplia gama de especies distribuidas en una red de áreas con vegetación natural en buen estado de conservación y sus zonas de transición, entre las áreas de protección de flora y fauna Papigochic y Tutuaca, Madera, Campo Verde, Cerro Mohinora, RPC Sierra Tarahumara, Parque Nacional Cascada de Bassaseachic y serranías de la Sierra Madre Occidental.
- Ecosistemas que constituyen enlaces móviles para especies de fauna silvestre consideradas como prioritarias para la conservación en el estado de Chihuahua.
- Importante diversidad de musgos y hongos.
- Superficies específicas reconocidas como de alto potencial para el aprovechamiento forestal maderable ordenado, a realizarse bajo estrictos criterios ecológicos, técnicos y económico-sociales.
- Ecosistemas de gran atractivo para el turismo de naturaleza, conservación de sitios con vestigios arqueológicos y de importancia para la reverencia indígena, prácticas rituales y expresiones religiosas.

Se propone además como instrumento regulatorio, por la posibilidad técnica de aplicación y fiscalización, porque no se generan nuevos costos de administración y cumplimiento para los particulares y porque las condiciones socioeconómicas para su aplicación son adecuadas.

Mejor alternativa regulatoria
Programa de Manejo
Área de Protección de Flora y Fauna Papigochic

Cabe señalar que el contenido del Programa de Manejo, cumple con lo previsto por el Artículo 66, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

- a) La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida;
- b) 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;
- c) La forma en que se organizará la administración del área natural protegida y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en las mismas o en sus zonas de influencia;
- d) Los objetivos específicos del área natural protegida;
- e) La referencia a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;
- f) Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y
- g) Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida.