

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: REFLEXIÓN SOBRE LA EQUIDAD Y JUSTICIA DE ESTE SISTEMA A LA LUZ DE LOS CRITERIOS EMANADOS DE LOS TRIBUNALES

La legislación vigente prevé que las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes naturales originales no hayan sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o bien, las que requieran ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen Áreas Naturales Protegidas.

Este precepto legislativo, contenido en el artículo 44 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé un régimen jurídico de tutela ambiental del territorio, cuya consecuencia en la esfera de los gobernados implica que los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre tierras, aguas y bosques

comprendidos dentro de dichas Áreas Naturales Protegidas, deban sujetarse a las modalidades que de conformidad con la Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las Áreas Naturales Protegidas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo que al efecto de expida.

Atendiendo a lo anterior, podemos apreciar que el régimen de Áreas Naturales Protegidas implica el ejercicio de la facultad del Estado para imponer modalidades a la propiedad, conferida de conformidad a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional que prevé:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de (...) cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, (...) para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (...)

Sin duda alguna coincidimos en que el régimen de Áreas Naturales Protegidas, resulta fundamental para alcanzar los fines de la política ambiental nacional.

No obstante lo anterior, atendiendo a nuestro objetivo planteado en la Sección de Orden Público y Estado



Gabriel Calvillo Díaz, es Maestro en Derecho por la Universidad de Georgetown y licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Consejero Director de la Defensoría Penal & Ambiental, Asociación Civil Pro bono y socio de la firma Carswell & Calvillo.



de Derecho, respecto de mantener un análisis y reflexión permanente sobre los aspectos de equidad y justicia del sistema normativo e institucional ambiental, nos detendremos en esta ocasión a comentar dos criterios jurisprudenciales emanados de dos Cortes Supremas de Justicia. El primero en el contexto de la interpretación de nuestra Corte sobre los límites y restricciones a las garantías individuales. El segundo atendiendo al razonamiento sobre equidad de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norte América, en los casos de regulación ambiental que restringe los derechos de propiedad de los gobernados.

Para aproximarnos al estudio de las opiniones y criterios emitidos por los tribunales que son relevantes a esta materia, es fundamental precisar la litis que da lugar a nuestra discusión. Por un lado, se reconoce la legitimidad y necesidad de contar con un régimen jurídico de Áreas Naturales Protegidas, que implica necesariamente la restricción del derecho de propiedad de los gobernados, sin la cual sería imposible que el Estado actuara con eficacia y prontitud en la tutela ambiental de ciertos espacios del territorio que son ambientalmente relevantes. Después de todo la propia Constitución Federal reconoce que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha transmitido el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Pero por otro lado debemos reconocer también, que el propio texto constitucional establece la obligación de indemnizar a los gobernados, cuando son afectados por la actuación expropiatoria del Estado que es motivada por causas de utilidad pública.

De lo anterior adelantamos la materia de un conflicto de naturaleza ambiental, a propósito del régimen y declaratoria de las Áreas Naturales Protegidas. Si el Estado puede restringir la propiedad de los gobernados por causa de utilidad pública ambiental, imponiendo modalidades como lo prevé la Constitución y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, habrá necesariamente un interés contrario de los propietarios y poseedores de las tierras que resulten afectados. Estos se opondrán a la afectación de sus derechos o demandarán un pago compensatorio o en contraprestación por parte del Estado. Es decir, habrá quien no considere justo que se afecte dramáticamente su derecho de propiedad por el simple hecho de tutelar un bien social.

En consecuencia a este antagonismo surgido a propósito del régimen de ANPS, formulamos el siguiente cuestionamiento:

SI ALGUIEN ES AFECTADO EN SUS DERECHOS DE PROPIEDAD, POR LA IMPOSICIÓN DE MODALIDADES O RESTRICCIONES AL USO DE UN INMUEBLE (SIN DISCUTIR LA RELEVANCIA O MERECEIMIENTO AMBIENTAL DE LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA QUE SE ENCUENTRE DETRÁS DE TAL ACTO DEL ESTADO), PREGUNTAMOS: ¿CUÁNDO Y BAJO QUÉ SUPUESTOS DEBERÁ SER INDEMNIZADO O COMPENSADO DICHO GOBERNADO, DE MANERA QUE LA CARGA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL NO RECAIGA EXCLUSIVAMENTE EN SU PERSONA Y PATRIMONIO?



Una primera afirmación simplista, diría que deberá pagarse indemnización al afectado, sólo en los casos en los que el propio Estado indique expresamente que la limitación de los derechos de propiedad del gobernado constituye una expropiación. Pero esta afirmación no resolverá el conflicto social satisfactoriamente, dado a que el Estado podrá considerar que la simple imposición de modalidades no constituye una expropiación. El reproche o reclamo de quienes sean afectados bajo estas circunstancias, implicará la afirmación de que las modalidades a la propiedad tienen en realidad una naturaleza expropiatoria, lo reconozca o no el órgano del Estado que ordene la afectación, y por tanto dichos actos implicarán la obligación de retribuir económicamente. ¿Puede en consecuencia hablarse de una expropiación indirecta, al imponerse modalidades a la propiedad a través de una declaratoria de Área Natural Protegida?

Se trata de un planteamiento de equidad y justicia. Si una persona adquiere un inmueble por una cantidad importante de dinero, para destinarlo a una actividad económica lícita, y posteriormente la superficie de ese predio es declarada dentro del polígono de un Área Natural Protegida, con las modalidades y restricciones respectivas, haciendo perder todo el valor económico o comercial del inmueble, ¿Estaremos frente a un régimen de protección ambiental adecuado? ¿Será justo y equitativo que la sociedad en su conjunto se beneficie de este régimen de tutela ambiental, trasladando los costos del mismo al patrimonio de un solo gobernado?, ¿Por qué una sola persona debe asumir el precio de la protección ambiental del territorio que beneficia a la sociedad en su conjunto?

Estos planteamientos nos llevan precisamente al estudio de dos criterios de jurisprudencia mexicana y norteamericana, sumamente relevantes desde la perspectiva de la Justicia Ambiental, que procedemos a continuación a analizar.

El primer criterio lo encontramos en la tesis de Jurisprudencia 130/2007, emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, publicada bajo el siguiente rubro:



GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Apreciando la anterior, es perfectamente aceptable que el régimen legislativo y la declaratoria que se haga de una porción del territorio de la Nación considerándola como Área Natural Protegida, pueda cumplir con los elementos del examen jurisprudencial impuesto por nuestra Suprema Corte.

Las modalidades impuestas a un gobernado pueden perseguir una finalidad constitucionalmente legítima, como la de cuidar la conservación de los recursos naturales y preservar el equilibrio ecológico en términos del artículo 27 constitucional. Pueden también ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin de tutela ambiental perseguido, cumpliendo en ese sentido con los requerimientos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, estando además justificadas en razones constitucionales.

No obstante ello, por lo que hace al requisito de la tesis transcrita, consistente en que las modalidades impuestas a la

propiedad de un gobernado, deban ser necesarias y suficientes para lograr la finalidad constitucional, radica un tema de justicia y equidad fundamental. Este criterio exige que la restricción a la propiedad de una declaratoria de Área Natural Protegida no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado.

Estos últimos conceptos requieren, desde nuestro particular punto de vista, un mayor desarrollo y orientación en aras de garantizar una mayor equidad del sistema. ¿Cuándo podríamos decir que el régimen de un Área Natural Protegida impuesto sobre uno o varios gobernados es desmedido, excesivo e injustificado?

A este respecto resulta relevante estudiar desde una perspectiva comparada, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norte América. El caso de Lucas contra el Consejo Costero de Carolina del Sur¹, es relevante a nuestro análisis dado a que en él la Corte elaboró un examen [conocido como el Total Takings Test] para evaluar cuándo la acción regulatoria del Estado constituye de facto un acto expropiatorio, que requiere del pago compensatorio o retribución económica al gobernado o gobernados afectados.

En este caso el ciudadano David H. Lucas, como parte actora en la controversia, demanda al Consejo Costero de Carolina del Sur, autoridad administrativa reguladora facultada para expedir permisos de uso de zonas costeras marítimas. En el año de 1986, Lucas había adquirido dos lotes costeros mediante el pago de novecientos setenta y cinco mil dólares, ubicados en la Isla Palms en el Condado de Charleston, Carolina del Sur. En fecha posterior a dicho acto de compra venta, la autoridad demandada expidió una Ley de Administración relativa al frente de playa [Beach Front Management Act], que de facto restringía la potestad de Lucas para realizar edificaciones o construcciones en sus lotes, con lo cual el valor comercial de los inmuebles que había adquirido para tal efecto fue reducido en forma muy considerable.

El fondo de la litis en este caso, consistió en determinar si el Consejo Costero de Carolina del Sur había errado, al considerar que la ley por la que se impuso modalidades a las propiedades entre las que se encontraban los lotes de Lucas, constituía un ejercicio legítimo de las facultades de policía del Estado², no constitutivas de una expropiación, y por tanto sin implicación alguna de pagos compensatorios a los afectados.

El Consejo Costero afirmaba que la restricción a los derechos de propiedad, se encontraba válidamente sustentada en una causa de utilidad pública, dado a que el área de la duna costera en donde se ubicaban los terrenos de Lucas, constituía un recurso público valioso, así como que el hecho de que desarrollar edificaciones de estructuras fijas en la zona contribuiría a la erosión y destrucción de ese recurso.

La Suprema Corte de Justicia encuentra que el razonamiento del Consejo Costero fue erróneo, afirmando que la regulación

¹ Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992).

² Al igual que en nuestro país, el concepto de facultades de policía en sentido lato incluyen no sólo las atribuciones públicas de seguridad, sino también las de cualquier tipo de regulación por razones de utilidad pública, entre las que se incluyen las facultades en materia de tutela ambiental.

impuesta sí constituye una expropiación. A esta conclusión se llega como resultado del siguiente razonamiento:

1. La pérdida de todo el beneficio económico derivado del uso de un inmueble constituye, desde la perspectiva del propietario, el equivalente a la pérdida de la propiedad en sí.
2. Cuando se restringe todo el beneficio económico derivado del uso o aprovechamiento de un inmueble, es difícil asumir que el Estado simplemente se ha limitado a "ajustar" las cargas y beneficios de la propiedad.
3. La regulación que restringe todo el beneficio económico derivado del uso de un inmueble, pueden ser frecuentemente una forma disfrazada de dedicar la propiedad privada para un servicio público.
4. En el caso, los dos lotes de Lucas fueron afectados eliminando todo beneficio económico posible para su propietario.
5. Contrario a lo que pretendía el Consejo Costero, no es posible sostener que el Estado puede expedir normas que eliminen todo el valor económico positivo de un inmueble.

Este criterio de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norte América, resulta fundamental para complementar la aplicación de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país a la regulación de los límites del régimen de ANPS, desde una óptica de equidad y justicia, reconociendo que bajo ciertas condiciones extremas la afectación a los gobernados puede constituir de facto un acto expropiatorio.

Existe un elemento más en nuestro sistema jurídico, que podemos citar en el mismo sentido de la interpretación jurisprudencial de la Corte Norteamericana, que apoya el reconocimiento de que la regulación ambiental puede, bajo ciertas circunstancias, constituir una expropiación indirecta. El artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, incorporado a nuestro Derecho interno al ser ratificado por el Senado de la República, prevé:

ARTÍCULO 1110.
EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN

1. NINGUNA DE LAS PARTES PODRÁ NACIONALIZAR NI EXPROPIAR, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, UNA INVERSIÓN DE UN INVERSIONISTA DE OTRA PARTE EN SU TERRITORIO, NI ADOPTAR NINGUNA MEDIDA EQUIVALENTE A LA EXPROPIACIÓN O NACIONALIZACIÓN DE ESA INVERSIÓN (EXPROPIACIÓN), SALVO QUE SEA:

- (A) POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA;
 - (B) SOBRE BASES NO DISCRIMINATORIAS;
 - (C) CON APEGO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y AL ARTÍCULO 1105(1); Y
 - (D) MEDIANTE INDEMNIZACIÓN CONFORME A LOS PÁRRAFOS 2 A 6.
2. LA INDEMNIZACIÓN SERÁ EQUIVALENTE AL VALOR JUSTO DE MERCADO QUE TENGA LA INVERSIÓN EXPROPIADA INMEDIATAMENTE ANTES DE QUE LA MEDIDA EXPROPIATORIA SE HAYA LLEVADO A CABO (FECHA DE EXPROPIACIÓN), Y NO REFLEJARÁ NINGÚN CAMBIO EN EL VALOR DEBIDO A QUE LA INTENCIÓN DE EXPROPIAR SE CONOCIÓ CON ANTELACIÓN A LA FECHA DE EXPROPIACIÓN (...)

Teniendo presentes los conflictos que hemos visto recientemente en nuestra sociedad, a propósito de las restricciones implícitas en el régimen de Áreas Naturales Protegidas, consideramos que los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica fijados por la Suprema Corte, podrían sumarse a los precedentes y razonamientos que dieron lugar al caso Lucas vs South Carolina Coastal Council, tomando asimismo en cuenta el reconocimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para construir una doctrina justa y equitativa sobre los límites de los actos regulatorios ambientales que presentan efectos expropiatorios indirectos.

Al considerar como constitutivos de una expropiación indirecta, toda declaratoria de Área Natural Protegida, así como todo uso o aplicación de cualquier otro instrumento de política ambiental, cuando tengan como resultado la afectación adversa de la totalidad del valor económico de un inmueble, aportaríamos un criterio de equidad en la solución de los conflictos en materia ambiental, un mejor parámetro de actuación de la autoridad, así como un elemento más para incrementar el cumplimiento de la legislación ambiental.

Sin duda el trabajo necesario para impulsar una interpretación más equitativa y justa, de los límites del régimen de Áreas Naturales Protegidas, así como del resto de los mecanismos de la política pública ambiental, residirá en los gobernados. Seremos los litigantes lo que tendremos el reto de proponer con nuestros argumentos la mejora de estos instrumentos.

