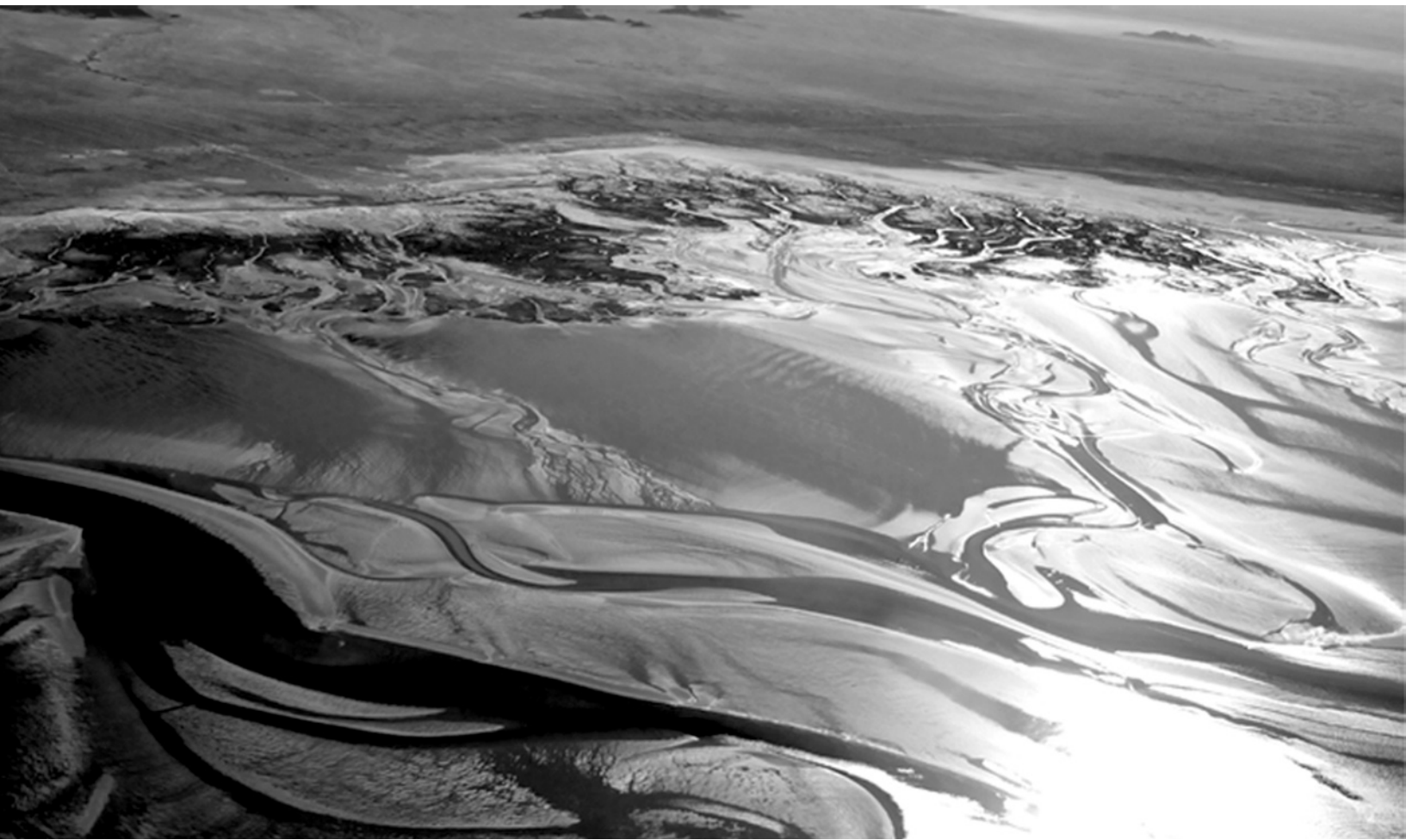


# Análisis de Oportunidades de Fortalecimiento de la Conservación de Tierras Privadas en México

---

Strength Opportunities Analysis for the Conservation of  
Private Land in Mexico



## Español

Este documento es publicado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) con el financiamiento otorgado por William and Flora Hewlett Foundation. Los puntos de vista que se presentan sólo reflejan la opinión del autor y no necesariamente la de William and Flora Hewlett Foundation y CEMDA.

Las fuentes consultadas en el presente documento están en constante cambio, por lo tanto, se le sugiere al lector revisar los textos legales vigentes.

“Análisis de Oportunidades de Fortalecimiento de la Conservación de Tierras Privadas en México”

Primera Edición: Julio 2009  
Impreso en México por: Impreso Creativos Méndez  
Elaborado por: Agustín Bravo Gaxiola.  
**Carambola Films. México Distrito Federal.  
Amores 39. Colonia del Valle.  
Tel: ( 01 55 ) 41 68 78 46  
www.carambolafilms.com**

Con la colaboración.  
Producción General: Adriana Méndez.  
Corrección de estilo: Mauricio Villa  
Revisión y estructura pedagógica: Alejandra Méndez Otero.  
Diseño gráfico Editorial: Daniel Emba.  
Traducción: Ma. Fernanda Ávalos de V.  
Fotografía de portada:  
Fotografía interiores: Alejandro Castillo/CEDO

Información de Publicaciones:  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Atlixco 138, Col. Condesa, Delegación Cuauhtémoc  
México, Distrito Federal. C.P. 06140  
Teléfono: + (55) 52 86 33 23

Sede Noroeste: Álvaro Obregón, No. 460 interior 213  
Col. Centro, La Paz, Baja California Sur. C.P. 23000  
Teléfono: + (612) 16 550 91  
www.cemda.org.mx  
general@cemda.org.mx

## English

This document is published by Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) funded by the William and Flora Hewlett Foundation. The points of view portrayed only reflect the author's opinion and not necessarily that of the William and Flora Hewlett Foundation and CEMDA.

Many of the sources quoted in this document are in constant change, therefore, we suggest the reader to inquire valid legal texts.

“Strengthening Opportunities Analysis for the Conservation of Private Land in Mexico” (“Análisis de Oportunidades de Fortalecimiento de la Conservación de Tierras Privadas en México”)

First Edition: July 2009  
Printed in Mexico by: Impresos Creativos Mendez  
Author: Agustín Bravo Gaxiola.  
**Carambola Films. México Distrito Federal.  
Amores 39. Colonia del Valle.  
Tel: ( 01 55 ) 41 68 78 46  
www.carambolafilms.com**

Production: Adriana Méndez.  
Editing service: Mauricio Villa  
Review & pedagogical structure: Alejandra Mendez O.  
Graphic Design: Daniel Emba  
Translation from Spanish into English: Ma. Fernanda Ávalos de V.  
Cover photography: Miguel Ángel de la Cueva  
Inside photography: Alejandro Castillo/CEDO

Publication Information:  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Atlixco 138, Col. Condesa, Delegación Cuauhtémoc  
México, Distrito Federal. C.P. 06140  
Telephone: + (55) 52 86 33 23

Northwest Headquarters  
Álvaro Obregón, No. 460 interior 213  
Col. Centro, La Paz, Baja California Sur  
C.P. 23000  
Telephone: + (612) 16 550 91  
www.cemda.org.mx  
general@cemda.org.mx

## Introducción.

4

## Capítulo I.- Sobre la Conservación de Tierras Privadas en el Noroeste Mexicano.

5

## Capítulo II.- Áreas de Oportunidad de los Esquemas de Conservación de Tierras Privadas.

7

- a. Expropiación de Tierras Privadas.
- b. Imposición Legislativa de Modalidades a las Tierras Privadas bajo Conservación.
- c. La Perpetuidad de Conservación en Tierras Privadas.
- d. Las Contribuciones sobre Derechos Reales para la Conservación de Tierras Privadas.
- e. El Incumplimiento de Contratos de Servidumbres Ecológicas.

## Capítulo III.- Fortalecimiento de los Esquemas de Conservación de Tierras Privadas.

17

## IV.- Conclusiones.

22

## Acrónimos y Abreviaturas.

23

## Referencias.

23

## Introduction

24

## Chapter I.- About the Conservation of Private Land in the Mexican Northwest

25

## Chapter II.- Areas of Opportunity for Private Land Conservation Schemes.

27

- a. Expropriation of Private Land.
- b. Legislative Imposition of Modalities for Private Land under Conservation.
- c. The Perpetuity of Conservation in Private Land.
- d. The Contributions on Real Property Rights for the Conservation of Private Lands.
- e. Non-fulfillment of Ecological Servitudes.

## Chapter III.- Strengthening of Private Land Conservation Schemes

37

## IV.- Conclusions.

42

## Acronyms and Abbreviations.

43

## References.

43

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende aportar nuevas ideas o explorar las ya existentes, con la intención de ayudar a diversificar y fortalecer las estrategias normalmente utilizadas por las organizaciones y fundaciones que trabajan en el Noroeste Mexicano, para la conservación de tierras privadas. Este estudio también procura señalar oportunidades para el fortalecimiento de la conservación de tierras privadas en México. Además, acomete hacer lo propio para destinatarios iniciados al tema, y que de una u otra forma han empleado o inciden en el ejercicio de estrategias para la protección de tierras privadas. No es pues una guía o manual, como tampoco una introducción al tema. Por lo tanto, requiere de un lector sino avezado, al menos versado en estos menesteres.

Lo expuesto aquí se realiza desde la experiencia y las lecciones aprendidas, es decir, a partir del trabajo de fortalecimiento, desarrollo y cumplimiento del derecho en materia ambiental como medio hacia la sustentabilidad, que desarrolla día a día el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Lo cual ha tenido lugar en el campo del desarrollo legislativo, desde su fundación hace más de quince años<sup>1</sup>, sea en la formulación de leyes, reglamentos, decretos de áreas naturales protegidas y programas de desarrollo urbano, entre otros; en el campo de la capacitación o formación de capacidades, lo cual ha sido verificado con integrantes de la judicatura federal, poderes judiciales locales, y en general, actores de la escena ambiental; en los litigios, frente a la vulneración del marco legal; y en el desarrollo doctrinario per se, en muchos casos en documentos orientados a la toma de decisiones y la acción, en los cuales se busca traducir los frutos de las esferas de actividad del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) en, como se aludió, lecciones aprendidas e ideas que detonen la discusión y la nutran, como es el caso del presente diagnóstico.

En la anterior suerte es que radican, lo que estimamos, son bondades del estudio en desarrollo al provenir de un trabajo integral y transversal del derecho ambiental y, de la expresión y ejercicio de éste en México; no desde una sola perspectiva, sea ésta académica, activista, o de una faceta en particular del derecho.

Lo expuesto conlleva también riesgos, pues el señalamiento de algunas áreas de oportunidad de ciertos esquemas de

conservación de tierras privadas –naturalmente no los puede haber perfectos-, puede ser empleado para efectos contrarios a su fortalecimiento. En dicho tenor proponemos que la divulgación de éste documento debe ser de naturaleza restringida, o bien, de difusión matizada por la prudencia.

1- CEMDA no interviene en campañas políticas ni se involucra en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación. En el campo del desarrollo legislativo, trabaja en el análisis e investigación sobre la legislación en materia ambiental, entendida ésta en un sentido amplio, sin ánimo o carácter proselitista, o bien brindando asistencia técnica sobre el particular a órganos gubernamentales que lo hubieran solicitado.

## Capítulo I Sobre la Conservación de Tierras Privadas en el Noroeste Mexicano.



México, siendo uno de los cinco países con mayor diversidad biológica, es también uno de los primeros con mayor pérdida de ésta riqueza ambiental y de las condiciones que la hacen posible. Las causas son múltiples y no es la intención de ésta obra abordar el tema, ya que se da por supuesto como algo notorio y evidente.

Una de los medios para impedir esta degradación y para proteger los recursos restantes ha sido la conservación de tierras privadas. Por tierras privadas se hace alusión a aquellas que no son de dominio público federal, o en términos llanos, aquellas diversas a la propiedad gubernamental. Es decir, a la propiedad privada, social, a los ejidos y comunidades. Bajo estos esquemas, agentes privados -sean personas físicas o morales- adquieren bajo diversos mecanismos, derechos reales -sean de propiedad o de posesión- ligados a predios, o a las tierras; o bien convienen, sobre los usos y aprovechamiento que se les podrán dar, con vistas en ambos casos a la conservación de los atributos y bienes ambientales ligados a tales inmuebles. Entendemos o nos aproximamos a una noción de conservación de tierras privadas.

Tradicionalmente se han empleado como mecanismos de conservación de tierras privadas: la compra de éstas; la constitución de servidumbres<sup>2</sup> voluntarias de carácter ecológico; las reservas de conservación agraria (o reservas de conservación privadas); y el usufructo, por mencionar las principales. Existen, claro está, otras que pueden ir desde el arrendamiento de inmuebles, la constitución de personas morales para el aprovechamiento de bienes de origen ejidal, declaraciones unilaterales de la voluntad, y un extenso etcétera. En todo caso, los mecanismos giran en torno a las posibilidades que brindan los derechos de propiedad y posesión, o por señalar su género, los derechos reales.

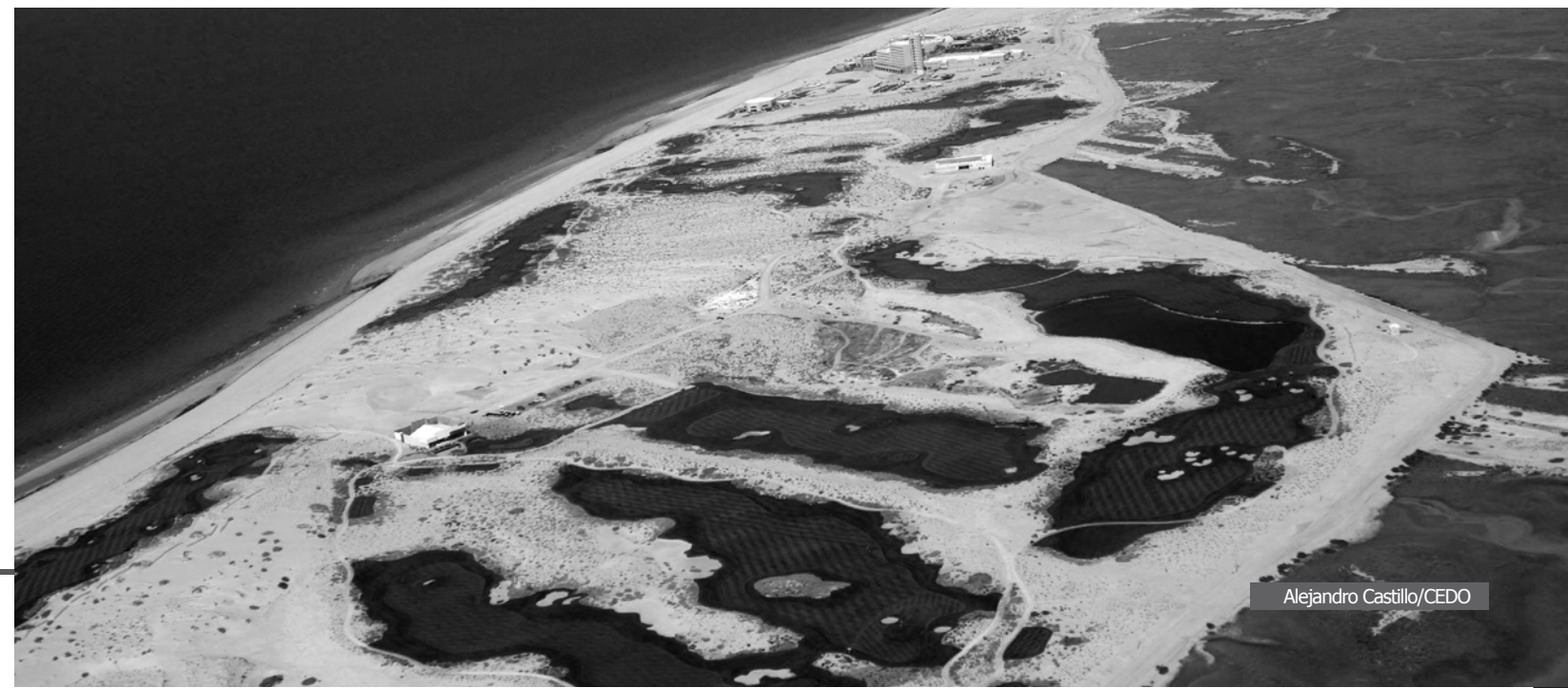
Sobre los esquemas aludidos y la práctica de estos en sí, de su ejercicio, hay ya todo un corpus. Es en buena medida materia explorada. Sin asomo a duda, respecto al aspecto tradicional de conservación de tierras mediante la compra de éstas o a través de servidumbres ecológicas, o usufructos. Éste estudio no entrará al tema y nos remitimos a lo puesto en papel y tinta, y a las reflexiones que las redes de áreas de conservación privadas han realizado, conformadas en buena medida en comunidades de aprendizaje sobre el particular. A estos mecanismos de conservación de tierras -como bien han tendido a detectar las redes en cuestión y organizaciones que las integran-, les falta

en México y probablemente también en otras latitudes latinoamericanas, la prueba de fuego que representarán los litigios que se lleguen a presentar; verbigracia por incumplimiento de los contratos de constitución de servidumbres y las resoluciones que a estos dicten las autoridades jurisdiccionales.

Habida cuenta de lo anterior, el presente trabajo no abordará lo explorado, sino que señalará lo que son áreas de oportunidad de estos esquemas, centrado en el de compra de tierras y servidumbres ecológicas; y en las posibilidades que otros mecanismos privados diversos, y otros medios para la conservación o con orientación a las mismas, pueden aportar hacia un mayor blindaje de éstas áreas privadas de conservación. Es decir, ésta obra no traza ni por asomo un abandono o menoscabo de los mecanismos de conservación de tierras privadas -tampoco busca hacer las innecesarias sobre los mismos-, sino al contrario, busca su fortalecimiento, habiendo toda una miríada de medios diversos para la conservación, que van desde los directos más conocidos -como las áreas naturales protegidas-, hasta los menos conocidos y explorados de los instrumentos económicos. Estos medios junto con el de conservación de tierras privadas, se complementan y fortalecen mutuamente. No es factible determinar la preeminencia o valía de uno frente a otro, pues no hay factor común de comparación, y cada uno obedece a causas diversas y tiene mecanismos de operación e implementación distintos.

2- Con más que éste material va dirigido a lectores familiarizados con el tema, no está de más rescatar, de forma libre e integrada, la concepción de servidumbre en su expresión en el Código Civil Federal, precisamente, entre otros, en sus artículos 1057 y 1058, como el gravamen; es decir, la carga o desmembramiento de un componente de la propiedad, que se impone a un inmueble, que se conocerá como predio sirviente, en beneficio de otro inmueble, predio dominante de dueño distinto. La servidumbre pues consistente en un no hacer o tolerar, de parte del propietario del predio sirviente.

## Capítulo II Áreas de Oportunidad de los Esquemas de Conservación de Tierras Privadas.



## a. Expropiación de Tierras Privadas.

En México, la propiedad tiene por piedra de toque su origen en la Nación, también su función social o de interés público, con las facultades de imponerle a ésta -incluyendo a la propiedad privada-, las modalidades que dicte el interés público<sup>3</sup> de revertir las transmisiones que hubiere hecho de esa propiedad originaria a la Nación. El tema en cuestión es evidentemente más complejo, pero puede circunscribirse para fines de éste diagnóstico y del apartado en trato, a que el Estado -sea en su expresión en la Federación o en las Entidades Federativas-, y a cierto nivel los Municipios, pueden restringir los derechos de propiedad y posesión; e incluso revertir, mediante expropiación<sup>4</sup> -mediando indemnización- la propiedad privada.

Las leyes secundarias, sean federales o de los estados, determinan enunciativamente supuestos de utilidad pública. A fines de ilustración se asientan algunas de las causales<sup>5</sup> relevantes de expropiación, dispuestas en la Ley de Expropiación, ordenamiento de orden federal:

- **"El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;**
- **La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;**
- **El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques,**

**jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.**

- **La conservación de los lugares de belleza panorámica [...]"**;
- **"La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;**
- **Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;**
- **La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida [...]"**

De ésta naturaleza del régimen de la propiedad y de la propiedad privada en México, se despliega la primera debilidad relativa de los esquemas de conservación de tierras privadas. Lo concerniente a que la Federación y las Entidades Federativas, pueden expropiar la propiedad privada o atributos esenciales de ésta, siempre y cuando medie una causa de interés público -al tenor de lo asentado-, y haya pago de indemnización; y de que el destino o uso o aprovechamiento del predio en cuestión, de las tierras dedicadas a la conservación, no será necesariamente tales propósitos ambientales.

3- Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

4- Artículo 27 párrafo 2, y fracción VI de la CPEUM.

5- Artículo 1 de la Ley de Expropiación.

El expediente de expropiación no debe de considerarse únicamente que para el caso de las tierras bajo conservación al cobijo de propiedad privada plena, sino especialmente para las tierras en protección ambiental privada bajo esquemas de servidumbres ecológicas. En dicho supuesto el peor escenario pudiera traducirse en la expropiación del predio dominante y del sirviente, con una potencial extinción automática por confusión, o bien, en el supuesto de que sólo se expropié el predio dominante, se perderán junto con él las facultades de servidumbre que se tiene sobre el predio sirviente.

Respecto a la indemnización por expropiación hay que subrayar ciertas notas, sobre todo referidas a aspectos de la debilidad relativa de los mecanismos de conservación de tierras privadas. En primer término, en lo que hace a la expropiación por parte de la Federación, fundada en la Ley de Expropiación, el valor de indemnización corresponde al valor comercial. No incluye el pago de daños o perjuicios, lo cual es extensible a expropiaciones que devengan de los Estados. Para el caso de expropiación de parte de los Estados, el valor de indemnización corresponderá al valor fiscal del inmueble de acuerdo a los valores catastrales o establecidos para recaudación de impuestos derivados de la propiedad, ya sea que dicho valor haya sido manifestado por el propietario, o tácitamente aceptado en el pago de contribuciones<sup>6</sup> que sobre tal base realice.

De ésta regulación de la indemnización se desprenden algunas debilidades. Respecto a las expropiaciones de orden federal, el valor de indemnización será el comercial<sup>7</sup>, lo cual no será equiparable a la inversión que se requiere para la firma del convenio de servidumbre, más el monto de dinero utilizado para el mantenimiento o conservación del predio. En el supuesto de indemnizaciones provenientes de Entidades Federales, el panorama no será distinto, visto que el valor de la indemnización será en principio simbólico.

Es de abundarse sobre el calificativo de debilidad del esquema que hemos venido imponiendo, que ésta es relativa. Y justamente, tiene este carácter en tanto, los usos o aprovechamientos que pretenda darle la

6- Puede darse un supuesto diverso en el caso que la expropiación corresponda a una inversión en los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), proveniente de un inversionista de otra Parte, en cuyo caso, por aludir al aspecto en trato, la indemnización será equivalente al valor justo en mercado, tal cual señala el artículo 1110 del Tratado invocado. Para la especie, parece difícil en el mejor de los casos que la conservación de tierras privadas se pueda encuadrar en la hipótesis asentada. Es de señalar que la Ley de Expropiación fue adecuada en disposiciones como las de indemnización por valor comercial, con motivo de la suscripción del TLCAN.

7- Artículo 10 de la Ley de Expropiación.



Alejandro Castillo/CEDO

## b. Imposición Legislativa de Modalidades a las Tierras Privadas bajo Conservación.

Como señalamos en el marco de la facultad de la Federación, Estados y Municipios, de imponerle a la propiedad las modalidades que requiera el interés público, y de sus facultades en materia de planeación del desarrollo y de los asentamientos humanos; destacan los instrumentos de política ambiental y ordenamiento de los asentamientos humanos dispuestos al efecto, conocidos como programas de ordenamiento ecológico territorial,<sup>10</sup> y planes o programas de desarrollo urbano.<sup>11</sup>

Se trata en ambos casos de ordenamientos de carácter legal vinculantes, es decir, con disposiciones de carácter general que, a grandes rasgos, regulan e inducen el uso de suelo en diversos ámbitos y escalas territoriales. Así los programas o planes de desarrollo urbano hacen lo propio hacia dentro de los centros de población y los ordenamientos ecológicos territoriales, fuera de éstos, pero pudiendo imponerle criterios ecológicos a los primeramente señalados. En teoría ambos ordenamientos se complementan entre sí. Sin embargo, en la práctica difícilmente sucede y en la mayoría de las veces se contradicen.

Un aspecto mayormente conocido y explorado de estos instrumentos de ordenación territorial, son las disposiciones de limitación a ejercicios de derecho de propiedad, y en general a actividades productivas; así como la regulación o tutela a bienes ambientales circunscritos en sus ámbitos de validez territorial. Para el caso de los planes o programas de desarrollo urbano, esto se expresa de forma natural en señalamiento de los fines públicos que podrán tener determinadas zonas o predios, en la determinación de las áreas de conservación, mejora y crecimiento; y más a detalle, en el señalamiento de coeficientes de ocupación y utilización de suelo y niveles máximos. Respecto a los programas de ordenamiento territorial, sobre todo en lo que hace a los locales, de competencia de los Municipios, que por su escala son los de mayor relevancia para los fines de éste opúsculo, esto se manifiesta a su vez en el señalamiento de usos y actividades permitidas; y a mayor pormenor, en criterios vinculantes como porcentajes máximos de cambio de uso de suelo forestal, y en densidades máximas de cuartos (ya sea

hoteleros, residenciales, etc.) por hectárea, por señalar sólo algunos criterios.

Como se apreció, estos ordenamientos pueden claramente fortalecer a la conservación que se da mediante tierras privadas, y debieran de hecho conjugarse. Pero al mismo tiempo, inciden en demérito de la protección que las tierras privadas brindan, y constituirse así en debilidades. Los supuestos son tan numerosos como la imaginación pueda permitir y se enlistarán sólo algunos a manera de muestra, agrupados según el instrumento, programas de ordenamiento ecológico en primer término, seguidos de los planes o programas de desarrollo urbano.

Un ejemplo que estimamos brinda luz sobre el tema, aún y cuando sea con claroscuros y algo de contrario sensu, son las densidades máximas de cuarto por hectárea que determina el programa de ordenamiento ecológico local, denominado Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Los Cabos<sup>12</sup> —en el Estado de Baja California Sur (B.C.S.)—, para el área terrestre circundante y

Federación o el Estado en particular, estarán en su caso condicionados por las disposiciones que regulen el uso de suelo —por utilizar una expresión generalizadora—, dispuestas en los programas de ordenamiento ecológico territorial, mayormente en los ordenamientos ecológicos territoriales locales y en los programas o planes de desarrollo urbano. Sobre estos instrumentos de política ambiental abundaremos en su momento en líneas posteriores. Se conforma la debilidad en relativa a su vez, toda vez que la expropiación debe culminar en un término no mayor a cinco años<sup>8</sup> con el uso o aprovechamiento de los bienes expropiados para las causas de utilidad pública expresadas en el decreto relativo, so pena de poder ser revertida<sup>9</sup> la propiedad o dominio mediante la acción de reversión.

Ahora, que si las tierras bajo conservación privada no tienen el paraguas de protección de dichos instrumentos, su debilidad relativa pasa a ser en buena medida, una debilidad agravada. Dicha debilidad se traduce en riesgos que generalmente tenderán a ahondarse con el transcurso del tiempo, conforme crezcan las amenazas de la expansión urbana, y las iniciativas inmobiliarias y turísticas. En éste tenor, pareciera el camino lógico a la

protección lograda mediante conservación de tierras privadas, el blindarla con ordenamientos territoriales y otras figuras; cuestión que se abordará mas adelante.

8- Artículo 9 de la Ley de Expropiación.

9- *Ibidem*.

10- Véase la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en sus artículos, entre otros, 19 a 20 Bis 7.

11- Véase la Ley General de Asentamientos Humanos, ley concurrente en la materia. Así como las leyes estatales, generalmente designadas como de desarrollo urbano, o asentamientos humanos, o de ordenamiento territorial, que guardan por la razón vistas, gran similitud con la federal.

12- El plan de ordenamiento señalado puede ser consultado, al igual que otros ordenamientos ecológicos vigentes en la página web de la SEMARNAT. Dicho plan se encuentra actualmente en proceso de actualización. Para más datos puede ser consultado en el siguiente link: [http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica\\_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos\\_decretados.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos_decretados.aspx)

cercana al Área Natural Protegida (ANP), fundamentalmente marina, con categoría de Parque Nacional Cabo Pulmo (ANP Cabo Pulmo). El programa de ordenamiento en comento, establece para las unidades de gestión ambiental circundantes, cercanas, al ANP Cabo Pulmo, en concreto para las unidades T-13 y T-19 una densidad máxima de 10 cuartos por hectárea. En tal suerte el proyecto denominado "Cabo Cortés"<sup>13</sup>, a desarrollarse en una superficie cercana a las 4,000.00 hectáreas, precisamente en tales unidades, y en otra con densidad cero, y con limitaciones diversas; tuvo que restringir (por usar un vocablo) el número posible máximo de habitaciones de su desarrollo en más de 4,000.00 hectáreas, a un total inferior a los 28,000.00 cuartos, entre residencias, condominios y cuartos de hoteles.

Aún con eso se podrá alegar que persistirán impactos severos hacia el ANP de Cabo Pulmo, lo cual no se discute, pero ciertamente es materia fundada de debate, y no un hecho notorio e indebatible, como si las densidades hubieran sido de 25 cuartos, previstas para otras unidades del plan de ordenamiento. O como si no hubiera habido en lo absoluto ordenamiento ecológico, como sucedió respecto al fallido proyecto "Loreto Paraíso"<sup>14</sup>, en el municipio de Loreto, BCS; en el cual, no habiendo propiamente un límite de densidades, ni restricciones positivas (enmarcadas en un ordenamiento territorial), se planteó la posibilidad de que dicha iniciativa llegara a tener en su etapa de plena ocupación una población superior a los 50,000 (cincuenta mil) habitantes, respecto al alrededor de 10,000 (diez mil) habitantes de la cabecera municipal.<sup>15</sup>

En lo atinente a los programas de desarrollo urbano, se retoma el ejemplo de B.C.S., y también del Municipio aludido. El plan de desarrollo urbano, en su modalidad subregional denominado "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región de Loreto-Nopoló-Notrí-Puerto Escondido-Ligüi-Ensenada Blanca", que plantea en su capítulo, curiosamente denominado "dosificación del desarrollo urbano", y en sus postulados en sí, la posibilidad para ésta región del Municipio de Loreto, de construcción de prácticamente 40,000 cuartos, entre condominios, villas, y habitaciones de hotel; lo cual estima,

llevaría la población de dicha región, de alrededor de 12,500 habitantes, a más de 100,000 (cien mil) para el año 2026. Un incremento demográfico que raya al 12% anual.

En este tenor los mencionados instrumentos de ordenamiento territorial tienen el potencial de encauzar el desarrollo, y con esto crear sinergias respecto a la conservación que brindan las tierras privadas; o por otro lado, al establecer metas, y orientar la acción de gobierno y posibilidades de urbanización y crecimiento inmobiliario, para efectos prácticos incontrolables, volver nugatorios estos esquemas de protección a través de tierras privadas. Es por otro lado explorado, que las convenciones que pacten dos particulares en un contrato de servidumbre, les aplican entre sí, y son desde luego oponibles a terceros, pero no por esto prevalecerían sobre las de los instrumentos de ordenamiento territorial en caso de conflicto.

13- La manifestación de impacto ambiental (MIA) del proyecto "Cabo Cortés", y demás documentación significativa de su procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEIA), incluyendo el resolutive a dicho procedimiento el cual autoriza el proyecto, puede ser consultado desde el siguiente link en la página web de la SEMARNAT: [http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita\\_numero=03BS2008T0004](http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita_numero=03BS2008T0004)

14- La MIA y demás documentación del PEIA del proyecto "Loreto Paraíso", o por su denominación oficial "Plan Maestro para Desarrollo Turístico Integral Loreto Paraíso y Cambio de Uso de Suelo", incluyendo el resolutive negativa a la autorización solicitada, pueden ser consultados desde el siguiente link de la página web de la SEMARNAT: [http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita\\_numero=03BS2007T0016](http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita_numero=03BS2007T0016)

15- La localidad de Loreto en el municipio homónimo, cuenta con 10,283 habitantes de acuerdo al conteo (rápido) de población y vivienda 2005 del INEGI.

## c. La Perpetuidad de Conservación en Tierras Privadas

La eternidad es mucho tiempo. Es una frase que suena a verdad de perogrullo, pero no por eso le resta mérito. La conservación de tierras privadas implica forzosamente la existencia, permanencia, operación y control sobre el predio materia de la conservación; sea en el que se tenga propiedad, o en adición respecto a un predio sirviente, de un titular, con capacidades *strictu* y *latu sensu* para las anteriores consideraciones. En su defecto, habrá riesgos de menoscabo a los valores que ampara la propiedad, incluyendo la extinción eventual de la servidumbre. Con esta idea detonante, no se busca hacer mella en una estrategia de valía, sino poner en relieve el carácter coyuntural, aunque sea de mediano o largo plazo, de la medida. Razón de más para vincular la estrategia con otras diversas.

Otro reto ligado al anterior, y de nueva cuenta bajo el contexto de que lo propio de lo perpetuo es lo insondable, son los cambios de uso que los titulares de predios privados enfocados a la conservación pueden hacer de estos; ya por razones legítimas, de menos entendibles, ya por otras consideraciones. Al respecto de poco valen contratos y penas convencionales, pues en último término el incumplimiento de éstas se reflejará como una forma de extinción de las obligaciones, a través del pago de daños y perjuicios. Un caso que sirve de ejemplo, ligado a inmuebles, ha sido el de los clubes deportivos que cambian de carácter no lucrativo a preponderantemente económico o lucrativo; tal y como fue el caso de la conversión del Club Deportivo Guadalajara, A.C., en su momento titular del equipo Chivas de Guadalajara, a Club Deportivo Guadalajara, S.A. de C.V., con la posterior venta de inmuebles de valor considerable. Al igual que para lo señalado en el párrafo previo, se aventura ésta posibilidad, para no obviar riesgos posibles a la conservación de tierras privadas.

Obviamente que para esto hay salidas, de menos acciones mínimas, centradas en el desarrollo institucional de las organizaciones propietarias o poseedoras, o con derechos ligados a la conservación. Una alternativa diversa, no la única, es la transmisión de estos derechos a fideicomisos, en cuyo caso el destino de los bienes fideicomitidos pasa por las estipulaciones del contrato relativo, y el ejercicio de éstas por los integrantes del órgano técnico – a fin de cuentas órgano de gobierno del

fideicomiso-. Y por el tercero, guardián de las regulaciones del contrato de fideicomiso, que es el fiduciario.

Por último, en lo que hace a éste particular en glosa, salta a la vista el tema todavía no deducido, de si los contratos voluntarios de servidumbre ecológica a perpetuidad, son o no posibles o lícitos; en el doble sentido de si su objeto, un desmembramiento de la propiedad a perpetuidad, no contraviene disposiciones o principios de derecho, como verbigracia, el de que los particulares no pueden sacar de la vida jurídica *per secula seculorum*, determinadas propiedades esenciales de los bienes de que temporalmente, en vida, son titulares –con más que haya excepciones, pero de grado, como la renta vitalicia y el usufructo vitalicio y que se circunscriben a un máximo posible consistente en la vida del acreedor. O bien, que los términos de un contrato de servidumbre voluntaria ecológica le irrogarán a los descendientes del titular originario, obligaciones de hacer no convenidas con el propietario del predio dominante. Éste último supuesto es para el caso que el contrato de servidumbre establezca obligaciones de hacer más que de no hacer, en cuyo caso no habría mayor contratiempo. Es decir, si el heredero de un predio sirviente debe en relación a éste, no hacer determinado ejercicio de su propiedad, no hay –en éste contexto y orden de ideas- visos de ilicitud; pero si por otro lado debe efectuar prestaciones positivas, que impliquen un hacer para con el titular del predio dominante. La historia ya sería otra. Se alude al principio de éste párrafo que se está ante una cuestión no deducida, toda vez que el análisis es en todo caso casuístico del contrato que se trate, no pudiendo ser llanamente en abstracto.

#### d. Las Contribuciones sobre Derechos Reales para la Conservación de Tierras Privadas.

Dentro de los aspectos de capacidad de los titulares de tierras focalizadas a la conservación, debe de haber la de corte financiera frente al pago de impuestos ligados a la propiedad o posesión de inmuebles. Esto es tanto una amenaza como una oportunidad. Una de las formas clásicas de evitar la especulación inmobiliaria, con todo lo que genera en términos de menor capital de trabajo en el mercado, es el impuesto predial o similares. Con esto pueden los Municipios inducir los generales e incluso particulares del desarrollo inmobiliario. Por otro lado, pueden también con esto castigar las tierras sometidas a conservación privada, frente a otras con vocaciones productivas per se en ejercicio. No está lejos el momento que los cabildos municipales descubran o implementen lo relativo. Lo atípico más bien es que no lo hayan hecho.



Alejandro Castillo/CEDO

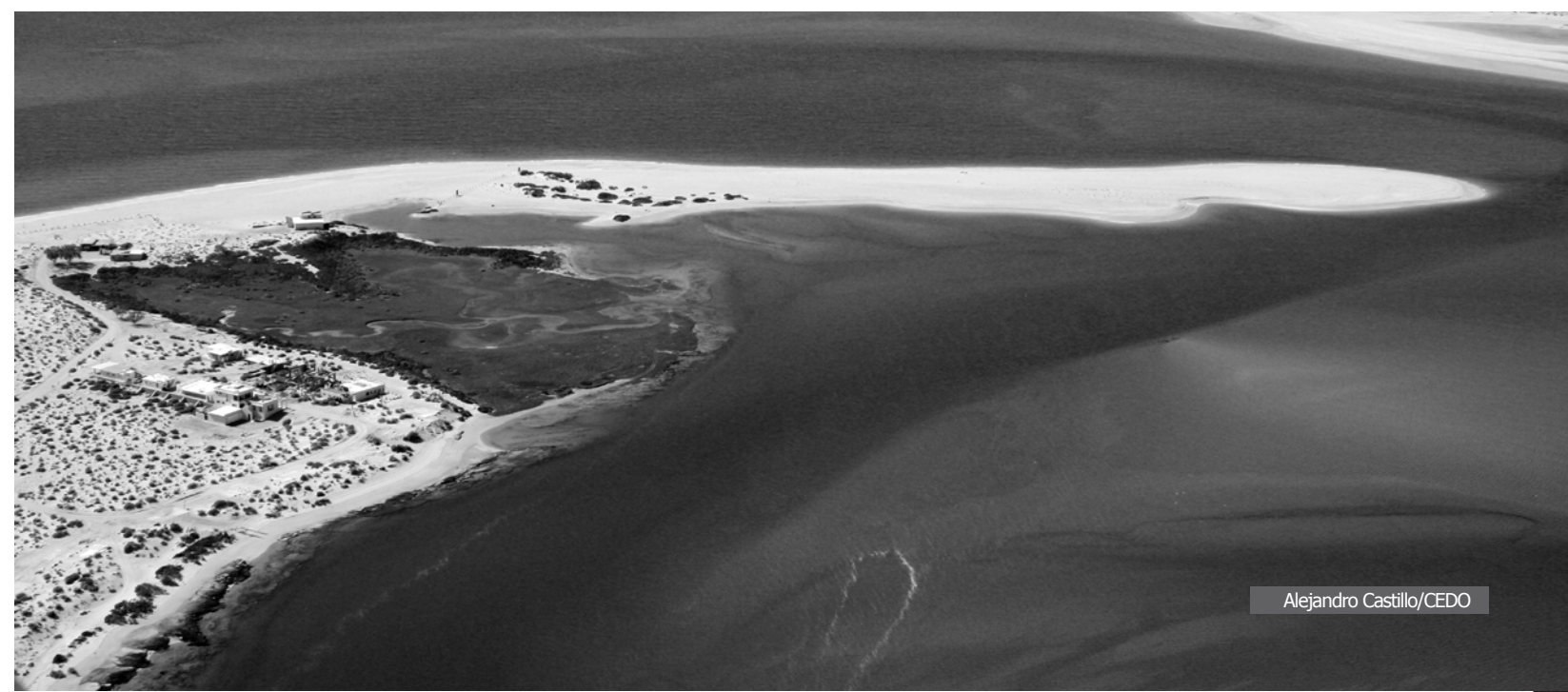
#### e. El Incumplimiento de Contratos Constitutivos de Servidumbres Ecológicas.

Sin negar el hecho que las disposiciones de las servidumbre ecológicas son oponibles a terceros –claro ésta en caso que el titular del predio dominante tenga la capacidad lato sensu de hacerlo-, y tampoco sin dejar de lado que la legislación civil establece medidas de aseguramiento y precautorias frente al incumplimiento de obligaciones, entre otras derivadas de contrato –que de suyo implican casi como norma el pago de garantías-, resulta de cualesquier forma que uno de los riesgos de los contratos de servidumbre voluntarias ecológicas es su incumplimiento por el propietario del predio sirviente.

En dicho supuesto y de haber exitido en el ínter un cambio en las condiciones del predio, lo que habría lugar es a indemnización consistente en pago de daños y perjuicios. En tal sentido el costo de incumplir, en los términos y condiciones aludidas, un contrato de servidumbre quedará constituido por los daños y perjuicios que sufra el acreedor. En el fondo, dejando de lado otras consideraciones, sería una cuestión de cálculo económico que rebasa fácilmente las posibilidades del titular del predio dominante. Es decir, el valor comercial de un predio, digamos con frente de playa, o con condiciones naturales para la implementación de una iniciativa inmobiliaria o turística, hace naturalmente palidecer cualesquiera prestación que se otorgue o haya pactado con el propietario de un predio sirviente, y en tal suerte, los recursos que puede tener determinada persona física o moral para la compra de un predio sirviente –aún y con derecho al tanto pactado-, y para correr a su cuenta y cargo con los gastos derivados de un litigio, o en adición del pago al predio dominante de daños y perjuicios, no tiene parangón con las posibilidades del titular del predio dominante. Las anteriores consideraciones se hacen bajo el supuesto que las legislaciones locales no tipifican la perturbación de derechos de servidumbre al acreedor como ilícitos de carácter penal.



**Capítulo III**  
**Fortalecimiento de los Esquemas de**  
**Conservación de Tierras Privadas.**



Hay razones sobradas para continuar y profundizar la conservación de tierras a través de la adquisición de derechos reales. Pero al mismo tiempo no se puede obviar que esto implica en muchos casos jugar en una cancha y en unas reglas adversas e inequitativas. El reto es no es dejar de lado estos mecanismos, sino plantearlos en escenarios más parejos, y en los cuales se reconozca legalmente en su justa dimensión, el papel solidario y subsidiario que juegan los particulares en la conservación ambiental.

A mediados del 2008 se reformó<sup>16</sup> la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) para dar cabida a una nueva categoría, y en sí modalidad de área natural protegida: Las "áreas destinadas voluntariamente a la conservación". Ésta figura permite a los particulares, sin necesidad de enajenar sus tierras, o desmembrar atributos de éstas a favor de terceros –como en el caso de las servidumbres-, dedicarlas a la conservación, en los casos que reúnan condiciones similares a las diversas categoría de áreas naturales protegidas, o que sin tenerlos favorezcan el cumplimiento de los objetivos de ésta áreas.

Ésta figura le brinda cierta capa de protección a la conservación de tierras privadas, pero no la sustituye. Se trata en éste contexto de una figura subsidiaria, o accidental a las herramientas tradicionales de protección de tierras de particulares. Máxime tomando en cuenta, que si bien pasan éstas áreas a tener el calificativo de áreas naturales protegidas, no por esto en automático se les da la protección plena, como instrumentos de política ambiental, que sí corresponde a aquellas decretadas por el Ejecutivo Federal.

Dejando de lado las posibilidades que abre la figura y regulación de las áreas destinadas a la conservación previamente descritas, es de ponerse en relieve que la conservación de tierras privadas debe ineludiblemente cobijarse y blindarse para desarrollar sinergia con otros instrumentos de política ambiental, centrado en los de carácter territorial;<sup>17</sup> y en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Máxime que pueden irse transformando en islotes de conservación, o si se quiere, grandes masas para la protección ambiental, pero en todo caso en proceso de fragmentación. Una propiedad ya sujeta por decisión convencional del propietario a conservación, es en principio en

automático, un área a ser retratada e incorporada en tal carácter en los instrumentos de ordenación territorial. No le genera perjuicio a nadie, y suma a los porcentajes de conservación.

Sólo a manera de ejemplo, las disposiciones de los instrumentos de ordenación territorial son vinculantes para el gobierno y los particulares; se interrelacionan entre sí; son de obligada observancia en permisos, licencias, en buena medida en concesiones, y en general en autorizaciones; deben obligatoriamente ser aplicados en tratándose del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de orden federal; en el caso de los ordenamientos territoriales, le imponen regulaciones de usos de suelo a los ejidos, comunidades y pequeñas propietarias, tienen pues mayor jerarquía que los reglamentos ejidales.

En adición a lo anterior, o quizá primordialmente, las posibilidades de defensa jurisdiccional, ya en sede administrativa ya en órganos plenamente jurisdiccionales, de los valores ambientales de áreas privadas consignados en los instrumentos aludidos, aumenta de manera importante y da pie a su defensa aún y sin la anuencia de los

16- Lo relativo en virtud de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGEEPA, para fortalecer la certificación voluntaria de predios, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo del 2008.

17- Dentro del género de los instrumentos de ordenación territorial, despunta la especie de los planes o programas de desarrollo urbano. El tema puede ser analizado a partir de la lectura de la "Guía Ciudadana para la Participación Pública en la Planeación y Desarrollo Urbano de las Ciudades y Pueblos de Baja California Sur." Dicho documento, elaborado por CEMDA (2007), explora los cauces para la participación pública en la materia, también el tocante al control ciudadano del desarrollo urbano, vía acciones legales previstas en la legislación. El documento aludido si bien elaborado con la vista en el Estado de Baja California Sur, resulta aplicable a otras Entidades Federativas.

directamente interesados. La legislación ambiental, y en materia de desarrollo urbano, tiene cauces para la defensa de intereses suprapersonales, no necesariamente ligados a una concepción decimonónica del interés jurídico.

Las tierras privadas bajo esquemas de conservación son, en mayor o menor medida, tierras asediadas o potenciales tesoros; de menos, áreas de relevante interés inmobiliario y turístico. Su defensa y protección debe de ser activa por más que implique costos. La sugerencia es el establecer mecanismos, quasi observatorio ciudadanos si se quiere darle alguna denominación, respecto a actos de gobierno y de particulares que pudieran incidir en la conservación de las tierras privadas dedicadas a éste fin. Es decir, el monitoreo permanente de los actos de gobierno –principalmente-, y de particulares en menor medida, en torno o respecto a las áreas de conservación privada.

En seguimiento a lo anterior, no está de más que los fondos dedicados a la conservación de tierras privadas contemplaran partidas, de preferencia constituidas en fideicomisos irrevocables para su defensa legal, en aspectos, por señalar uno, como expropiaciones que se pueden intentar de éstas. No es tema del estudio, pero hay posibilidades de suspender acciones de expropiación antes de que sean hechos consumados. La existencia de estos fondos dedicados a la defensa de las tierras

sujetas a la conservación, deben en tal tenor, ser ampliamente publicitados como factor disuasivo. No hay que dejar de lado que las expropiaciones implican en su promoverte, mucho de análisis político y económico de viabilidad; lo cual pasa por el tamiz de las capacidades del titular del predio a ser expropiado.

La oportunidad en cita se expresa teniendo en mente, amén de lo asentado, el que muchos titulares privados –sobre todo personas morales- de tierras o derechos sobre inmuebles dedicados a la conservación, tienen por su obvio objeto interacciones múltiples con diversos actores que las colocan involuntariamente en posiciones de relativa debilidad en casos de litigios, o de tener que litigar la protección de los valores de dichas áreas.

Se antoja poco viable realizar modificaciones a los códigos civiles para dotar de notas específicas a las servidumbres en el contexto de la expresión en la práctica de las de carácter ecológico. Más inalcanzable se ve la tipificación del contrato. Por razones que exceden ésta obra, en los hechos



es más factible modificar la Carta Magna que el Código Civil Federal. Vale lo mismo, guardando las distancias, frente a las legislaciones locales en materia civil, cuya modificación entraña retos mayúsculos.

Sí se puede por otro lado, sin sumarle ni una coma a los códigos civiles, establecer el debido análisis de vinculación y conformidad de los contenidos contractuales de las servidumbres ecológicas, en las evaluaciones respectivas que se realizan en tratándose de procedimientos de evaluación del impacto ambiental, cambio de uso de suelo forestal, y en las autorizaciones o permisos ligadas al desarrollo urbano, sobre todo en lo que tiene que ver con uso de suelo. Al momento, en estos instrumentos de política ambiental se hace lo relativo a unos respecto a los otros. No es el caso, y debiera serlo –puede al menos trabajarse en ésta dirección- frente a las servidumbres ecológicas. En buena medida debiera hacerse –sobre todo para el cambio de uso de suelo forestal-, pero en la práctica es casi nulo. Tampoco el notariado lo toma en muchos casos en cuenta, aún debiendo.

Al parecer los contratos de servidumbres ecológicas, y otras modalidades contractuales de conservación de tierras privadas, han sido materia de dictámenes y confrontación por despachos de envergadura. Subsiste posiblemente la oportunidad de que sean también dictaminados por despachos enfocados en el litigio y en materia penal, los cuales tienen en principio, mayor conocimiento de causa, y sana malicia –si se permite la expresión- para detectar vacíos a ser subsanados y áreas de inseguridad. La cuestión no es de cualquier forma mero trámite, pues deberá mediar la cautela y, de nuevo prudencia, en la elección al efecto.

Quizá el mayor aliciente al desarrollo inmobiliario turístico incontrolado, es la falta de aplicación, y también de regulación eficaz, del uso de aguas superficiales y subterráneas; y para efectos prácticos, la ausencia absoluta de regulación en lo que hace a desalación de aguas. No obstante, y con las imperfecciones del régimen jurídico aplicable, sí hay posibilidades de accionar legalmente en la materia y de fortalecer el marco legal. Una y otra van de la mano. Así, verbigracias, el titular de un permiso o autorización o concesión de aguas nacionales, o bienes nacionales, pudiera recurrir actos que modifiquen la calidad de

las aguas superficiales o subterráneas, o el patrón de arrastre de sedimentos, etc.

En línea con el anterior planteamiento, las tierras sujetas a conservación pueden aumentar su defensa, controlando aspectos puntuales que pueden vulnerar los atributos ambientales que en éstas se dan. Para esto hay que tener en blanco y negro tales amenazas y el mapa de actores que pudiera verificarlas. Así, y se está en el campo de los ejemplos, las posibilidades de la construcción de marinas en contra de valores ambientales cobijados por las tierras privadas en conservación, se puede atender por contar con concesiones de columnas de agua, o zonas de rompiente, y otros bienes de dominio público de la federación. Tal sería el caso también, verbigracias, para la protección de humedales costeros con presencia de manglar, que son eminentemente bienes de dominio público fuera del comercio; con más que en la práctica diaria se les llegué a considerar propiedad privada,<sup>18</sup> y que en tal medida son susceptibles de ser concesionados para fines como su propia conservación.

La aplicación de herramientas de éste cariz brinda al menos una capa extra de protección. Lo mismo puede aplicarse en torno a la titularidad total o parcial de derechos para explotación pesquera o forestal, y de otros recursos naturales, con lo que

18- Al respecto resulta revelador el estudio relativo elaborado por CEMDA "Marco Jurídico de los Humedales Costeros con Presencia de Manglar" (2007), en el cual se abunda sobre tal inversión, y en general sobre las disposiciones de carácter general aplicables a estos humedales. De éstas es de rescatarse, que contrario a la concepción común, se regulan principalmente por la Ley General de Vida Silvestre, y no por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, con lo que en principio se sustraen de posibilidades de deforestación por cambio de uso de suelo forestal.

implica en términos de oponibilidad legal frente al cambio de situaciones ambientales –y consecuentemente jurídicas-, que pudieran vulnerarlos.

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental<sup>19</sup> federal prevé un mecanismo de conmutación de sanciones por, entre otras medidas, inversión equivalente o superior, en conservación, y protección o restauración ambiental. La implementación del mecanismo es fundamentalmente arbitrio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Poco ha sido explorado en México, que dichas inversiones se destinen a áreas privadas de conservación de tierras, o incluso a la ampliación de éstas. Hay una oportunidad natural, casi obvia.

A la conservación de tierras privadas le toca competir con programas gubernamentales en muchos casos ligados a combate a la pobreza, que incentivan y efectivamente logran impactos negativos para la conservación. Hay que detectarlos en detalle, y trabajar en reforma a los mismos, para que al contrario, se sumen e incluyan apoyos a la conservación desde la perspectiva de las tierras privadas. Lo relativo es en sí mismo un proyecto ambicioso y excede los límites de ésta obra.

Como en todas las esferas del quehacer de la conservación, en el tema en comento, hay lugar para el fortalecimiento de la legislación. No obstante hay limitaciones –que no prohibiciones tajantes- para las organizaciones no lucrativas, más si están autorizadas para la emisión de donativos deducibles, como también hay limitaciones para el financiamiento a tales actividades. Es comprensible y poco hay que hacer en el corto plazo. Empero, poco parece haber explorado en el sentido que particulares o empresas ligadas a la conservación, sobre los cuales no pesan las prohibiciones apuntadas, puedan contratar a quien resulte necesario y que no tenga cortapisas legales, para las labores de mejora legislativa.



Alejandro Castillo/CEDO

19- Artículo 173 in fine de la LGEEPA.

## CONCLUSIONES

A continuación se expresan en forma resumida las ideas planteadas con antelación en torno al fortalecimiento posible a los esquemas actuales de conservación de tierras privadas. No son pues conclusiones en toda la extensión de la palabra del presente documento.

Hay razones sobradas para continuar y profundizar la conservación de tierras privadas a través de la adquisición de derechos reales (v.g. compraventa, servidumbres ecológicas), pero no por esto se puede obviar que se puede estar o llegar a competir en una cancha y con unas reglas –las de la especulación inmobiliaria– adversas e inequitativas. El reto es contar con escenarios más parejos que reconozcan directamente y en su justa dimensión el papel solidario y subsidiario que juegan los particulares en la conservación ambiental en esquemas como las tierras privadas.

Es factible realizar reformas legales que impliquen el análisis de vinculación y conformidad de los contenidos contractuales de las servidumbres ecológicas –por mencionar sólo un esquema de conservación privada– en las evaluaciones respectivas que se realizan en tratándose de procedimientos de evaluación del impacto ambiental, cambio de uso de suelo forestal, y en las autorizaciones o permisos ligadas al desarrollo urbano; sobre todo en lo que tiene que ver con uso de suelo. Esto brindaría una protección y certeza adicional en la conservación de tierras privadas, y no implica modificaciones a los códigos civiles, cuestión ésta última de mucha mayor dificultad.

La conservación de tierras privadas debe protegerse, blindarse y crear sinergias con los instrumentos de política ambiental, centrados en los de carácter territorial, y en la vinculación de estos con el instrumento de evaluación de impacto ambiental. Una propiedad ya sujeta por decisión convencional del propietario a conservación, es en principio en automático, un área a ser retratada e incorporada en tal carácter en los instrumentos de ordenación territorial, con todo lo que implica en restricciones al ejercicio de la propiedad favorables a la conservación, restricciones las cuales son de obligada y directa observancia en

tratándose de autorizaciones y similares en materia ambiental y urbana.

Las áreas dedicadas a la conservación privada son o llegarán ineludiblemente a ser tierras de alto valor inmobiliario, ya sea para agentes privados, o para agentes gubernamentales en cuanto zonas propensas de desarrollo urbano. Éste situación de valor actual o futuro de dichos inmuebles, enmarcado en el escenario en curso de construcción del estado de derecho, se expresará tarde que temprano en litigios sobre éstas áreas, y en expropiaciones. Se requiere en tal suerte de que dichas áreas tengan fondos ligados para su defensa legal, y bajo esquemas de perdurabilidad en el tiempo, por ejemplo en fideicomisos, que en adición a dar certeza a su defensa, se constituya en factor disuasorio.

En adición a lo anterior, pareciera de elemental prudencia, el establecer mecanismos, quasi-observatorio ciudadanos si se quiere dar alguna denominación, respecto a actos de gobierno y de particulares que pudieran incidir en la conservación de las tierras privadas dedicadas a éste fin. Es decir, el monitoreo permanente de los actos de gobierno –principalmente– y de particulares en menor medida, en torno o respecto a las áreas de conservación privada, para poder reaccionar oportunamente ante amenazas a estos esquemas de conservación privada.

## Acrónimos y abreviaturas.

◦ ANP	Área Natura Protegida.
◦ BCS	Baja California Sur.
◦ CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.
◦ CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
◦ INEGI	Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica.
◦ LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos.
◦ LGBN	Ley General de Bienes Nacionales.
◦ LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
◦ MIA	Manifestación de Impacto Ambiental.
◦ PEIA	Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.
◦ SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
◦ TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
◦ ZOFEMAT	Zona Federal Marítimo Terrestre.

## Referencias.

- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Guía Ciudadana para la Participación Pública en la Planeación y Desarrollo Urbano de las Ciudades y Pueblos de Baja California Sur. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). 2007.
- Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México. PRONATURA, A.C. 2002.
- Ley Agraria.
- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Expropiación y Limitación de Dominio para el Estado de Baja California Sur.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Marco Jurídico de los Humedales Costeros con Presencia de Manglar. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). 2007.
- Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Los Cabos.
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.
- Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## INTRODUCTION

This writing intends to contribute with new ideas or explore existing ones, with the purpose of helping to diversify and fortify those strategies usually exercised by organizations and foundations working in the Mexican Northwest, for the conservation of private land. This study also attempts to point out opportunities for the strengthening of private land conservation in Mexico. Likewise, it undertakes to do the same for addressees initiated into the subject, and who some way or another have employed or have impact on the performance of strategies for the protection of private land. That is, it is not a guide or manual, neither is it an introduction to the subject. It requires a reader if not experienced, at least knowledgeable of these undertakings.

What is set forth here is presented from experience and lessons learned, to be precise, from the work of strengthening, development and compliance with the laws in environmental matters as a means to sustainability, developed day by day by the Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) which has taken place in the field of legislative development, since its foundation over fifteen years ago -whether in the formulation of laws, regulations, decrees of natural protected areas and urban development programs, among others-, in the field of training or education of capabilities -which has been verified with members of the federal judiciary, local judicial powers, and in general, actors of the environmental scene-, in litigation, facing the infringement of the legal framework, and in the development of a doctrine per se, in many cases in papers targeted to decision makers and stakeholders, which seek to translate the fruits of the spheres of activity of CEMDA in, as was referred to, lessons learned and ideas that detonate the discussion and nurture it, as in the case of this diagnosis.

The above is where, we estimate, lies the goodness of the study in developing, coming from an integral and transversal work of environmental law and, of its expression and enforcement in Mexico; not from a single perspective, whether academic, activist, or a particular aspect in law.

The stated also entails risks for calling attention to some areas of opportunity of certain private land conservation schemes – naturally there cannot be perfect ones-, that can be employed for effects contrary to their strengthening. In this light

we propose the disclosure of this document must be of a restricted nature, or else, of a disclosure balanced by prudence.

---

1- CEMDA does not intervene in political campaigns nor gets involved in neither propaganda activities nor activities targeted to influence legislation. In the field of legislative development, it works on the analysis and investigation of legislation on environmental matters, understanding the same in an ample sense, without the intention or a proselytism nature, or else providing technical assistance on the subject to government organisms who request it.

## Chapter I About the Conservation of Private Land in the Mexican Northwest.



Mexico, being one of the five countries with greater biological diversity, is also among the firsts with a greater loss of this environmental richness and of the conditions that make it possible. The causes are multiple and this work does not intend to tackle the subject, for it is taken for granted as something notorious and evident.

One of the means to prevent this rampant degradation and to protect any remaining resources has been the conservation of private land. As private land we refer to those that are not of federal public domain, or in simple terms, those different from government property. Namely, private and social property - ejidos and agrarian communities. Under these schemes, private agents (natural or legal persons) acquire under diverse mechanisms, property rights<sup>2</sup> – whether of ownership or possession- linked to real property, or to land; or else convene, on the uses and exploiting that could be given to them, with a view in both cases, to the conservation of the environmental attributes and assets linked to said real estate. In the aforesaid context is that we understand or approach a notion of private land conservation.

Traditionally have been used as mechanisms for private lands conservation, their purchase, the constitution of voluntary servitudes<sup>3</sup> of an ecological nature, agricultural reserves (or private conservation reserves), and the usufruct, to mention the main ones. Of course, there are others that can range from real estate leasing, the constitution of legal persons to exploit communal land goods, unilateral statements of intention, and an issuance, and an extensive etcetera. In any event, the mechanisms revolve around the possibility of property and possession rights provide, or to indicate their genre, property rights.

About the referred schemes and their practice itself, from its enforcement, there is already an entire corpus. In good measure it is an explored subject. Without a hint, regarding the traditional aspect of land conservation by means of their purchase or through ecological servitudes, or usufructs. This study will not enter the subject and we pass on to what is set down in paper and ink, and to the reflections private conservation area networks have made, conformed in good measure in learning communities. In Mexico and probably in other Latin American latitudes, these land conservation mechanisms –as the networks in question and organizations that comprise them have been timely detected-, lack the acid test litigations that may arise will represent; for example by breaching the servitude constitution

agreements and the resolutions pronounced by jurisdictional authorities.

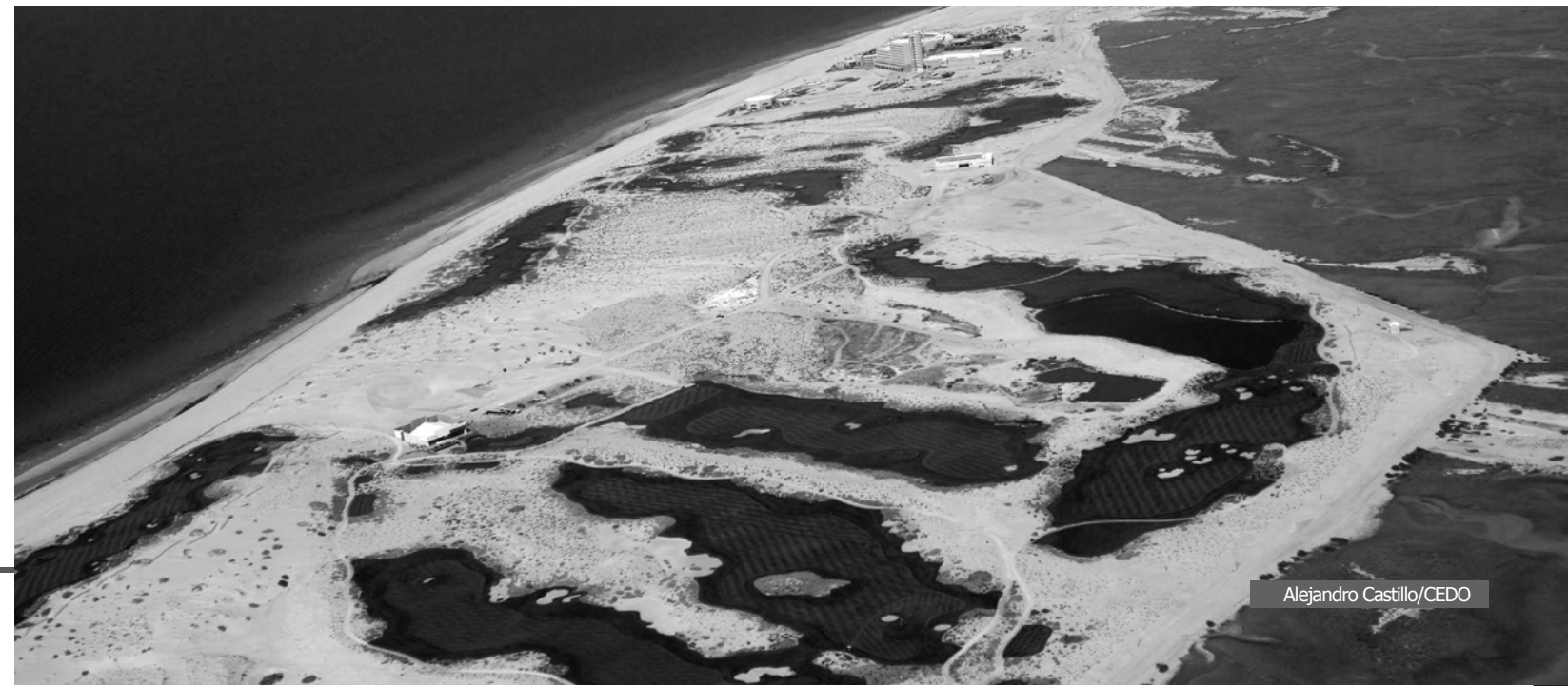
Given the above, this paper will not deal with the explored, but will draw attention to what these schemes' areas of opportunity are, focused on the land acquisition and ecological servitudes; and in the possibilities for other diverse private mechanisms, and other means for the conservation or providing them with guidance, may contribute towards a greater shielding on these private conservation areas.

That is, this work does not sketch a hint of abandonment or infringement to private land conservation mechanisms –neither does it seek to make the unnecessary praise on them-, but on the contrary, search's for their strengthening, being a whole myriad of diverse means for conservation, which range from the most known direct and explored ones –such as protected areas-, to the least known and explored of economical instruments. These means together with that of private land conservation complement and mutually reinforcing. It is not feasible to determine the preeminence or value of one against the other, for there is no common factor of comparison, and each obeys to different causes and has different operation and implementation mechanisms.

2- For Property rights, we are in fact referring to real rights, namely –generally speaking-, immovable property, as well as actions to assert such rights or to obtain possession of immovables. It was chose to use the name of property rights in the belief that it has a more widespread use in common law legal systems, as is the United States, instead of the ideal of real rights in Mexico.

3- Even though this material is targeted to readers familiarized with the subject, it would be worth it to rescue, in a free and integral manner, the conception of servitude in its expression in the Mexican Federal Civil Code (Código Civil Federal), specifically, among others, in its articles 1057 and 1058, as the lien; that is the burden or dismemberment of a component of the property, imposed on a real estate, that shall be known as servant property, in benefit of another real estate, dominant property of a different owner. Therefore, servitude consists of a not doing or tolerating, by the owner of the servant property.

## Chapter II Areas of Opportunity for Private Land Conservation Schemes.



## a. Private Land Expropriation.

In Mexico, property has as its touchstone its origin in the Nation, also its social or public interest function, with the concomitant power to impose upon it -including private property-, the modalities dictated by public interest,<sup>4</sup> and of withdraw the conveyance that, it may have made of that property originally of the Nation. The subject in question is evidently more complex, but it may be circumscribed for purposes of this diagnosis and of the section covered herein, to the fact that the State – whether in its expression as Federation or the Federative Entities-, and at a certain degree the Municipalities, can restrict the rights to property and possession; and even revert, by means of expropriation<sup>5</sup> –mediating indemnification – private property.

Laws, whether federal or state, enunciatively determine public use assumptions. For illustrative purposes is shown some of the relevant causals<sup>6</sup> for expropriation, set forth in the Expropriation Law (Ley de Expropiación), rule of the federal order:

◦ ***"The establishment, exploitation or conservation of a public service;***

◦ ***The opening, extension or alignment of streets, the construction of roads, bridges, highways and tunnels to facilitate urban and suburban transit;***

◦ ***The improvement of appearance, extension and drainage of towns and ports, the construction of hospitals, schools, parks,***

***gardens, sports or landing fields, the construction of offices for the Federal Government and any work earmarked to provide services of collective benefit***

◦ ***The conservation of places of panoramic beauty [...]"***;

◦ ***"The defense, conservation, development or use of the natural elements susceptible to exploitation;***

◦ ***The necessary measures to prevent the destruction of natural elements and the damage the property may suffer in prejudice of the community;***

◦ ***The creation or improvement of settlements and their own livelihood [...]"***

From this nature of the property and private property regime in Mexico, spreads the first relative weakness of private land conservation schemes. That concerning the fact that the Federation and Federative Entities, may expropriate private property or its essential attributes, providing it mediates a cause of public interest –according to what has been entered-, and there is payment of indemnification; and that the destination or use or exploitation of the real property in question, of the land earmarked for conservation, will not necessarily be for such environmental purposes.

4- Article 27 of the Political Constitution of the Mexican United States (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, PCMUS).

5- Article 27 paragraph 2, and fraction VI of the PCMUS.

6- See article 1 of the Expropriation Law (Ley de Expropiación).

The expropriation file should not be considered only for the case of lands under conservation under the shelter of full private property, but especially for land that is privately protected with ecological servitude schemes. In said assumption the worst scenario could be translated to the expropriation by the dominant property and the servient property, with a potential automatic extinction due to confusion, or else, in the assumption that only the dominant property is expropriated, with it the powers of servitude over the servient land and correlated possible consequences.

Concerning indemnification due to expropriation certain notes must be highlighted, referred to aspects of the relative weakness to private land conservation mechanisms. First, in what refers to expropriation by the Federation, based on the Expropriation Law, the indemnification value corresponds to the market value. It does not include the payment of damages<sup>7</sup> which is extensible to expropriations accruing from the States. For the case of expropriation by the States, the indemnification value corresponds to the real property's fiscal value according to land survey values or those established for the collection of taxes derived from property, whether said value has been stated by the owner, or is tacitly accepted in the payment of taxes<sup>8</sup> made on this basis.

Some weaknesses spread from this indemnification regulation. Regarding expropriations of the federal order, the indemnification value shall be the market value,<sup>9</sup> which is meager consolation considering the investment required to create a servitude or purchase of land, plus the amount of money used for the land's maintenance or conservation. In the assumption of indemnifications by Federal Entities, the picture will not be different, given the fact that the indemnification value is symbolic in principle. In the case of ecological servitudes the situation gets worse, because the servient land property limitation could severely depress its market value.

We should abound on the expression of weakness of the scheme we have been imposing, that it is relative. And deservedly, it has this nature as long as the uses or exploitation the Federation or the State in

7- When referring to damages, as referenced in subsequent lines, it is considering both the general and special. In Mexican civil law this is called daños y perjuicios.

8- It could be a different assumption in the event the expropriation corresponds to an investment in terms with the North America Free Trade Agreement, NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), from an investment of another Party, in which case, to mention the aspect being treated, the indemnification shall be equal to the fair market value, which is set forth by article 1110 of the aforementioned Free Trade Agreement. For the kind, it seems difficult in the best of cases that private land conservation may be framed in the noted hypothesis. It is fit to point out that the Expropriation Law was adapted in dispositions such as those of indemnification for the market value, because of the formalization of the NAFTA.

9- Article 10 of the Expropriation Law.



Alejandro Castillo/CEDO

particular intends giving it, would be in its case conditioned by the regulations that rule the use of land –to use a generalizing expression-, set forth in the programs of territorial ecological regulation, mostly in local territorial ecological regulation and in urban development programs or plans. We will abound on these environmental policy instruments in due time in subsequent lines. Likewise, weakness is conformed relatively, for expropriation must culminate within five years<sup>10</sup> with the use or exploitation of the expropriated land for the causes of public use expressed in the corresponding decree, under penalty of being able to reverse<sup>11</sup> the ownership or domain by means of the action of reversión.

Now, if the lands under private conservation do not have the protection umbrella of said instruments, their relative weakness becomes to a great extent, an aggravated weakness. Said weakness translates into risks that will generally tend to deepen with the passing of time, as the threats of urban expansion, and development and tourist initiatives grow. In a similar way, it would seem the logical path to protection achieved by the conservation of

private lands, to shield it with territorial legislation and other figures; question that will be addressed further along this document.

10- Article 9 of the Expropriation Law.

11- Ibidem.

## b. Legislative Imposition of Modalities for Private Land under Conservation.

As we mentioned in the framework of the power of the Federation, the States and Municipalities, to impose to property the modalities required by public interest, and of its power in matters of planning human developments and settlements; standing out are the environmental policy and human settlement regulation instruments set forth for this purpose, known as territorial ecological regulation programs,<sup>12</sup> and urban development plans or programs.<sup>13</sup>

In both cases it regards regulations of legal nature, that is, with dispositions of general nature that, in the broad sense, regulate and induce the use of land in different spheres and territorial scales. Thus urban development programs or plans do their act accordingly within towns and ecological legislation outside them, but being able to impose ecological criterion to the first. In theory both legislations complement each other. However, in practice this hardly happens and it is not uncommon that they contradict one another.

One of these territorial regulation instruments' widely known and explored aspects, are dispositions that limit the exercise of property rights, and in general productive activities; as well as regulation or protection of environmental assets circumscribed in their territorial validity scope. In the case of urban development plans or programs, this is expressed naturally in pointing public purposes certain areas or properties may have, in determining conservation, improvement and growth zones; and in more detail, in setting the use and occupation and of land and maximum levels. Regarding territorial regulation programs, especially in what refers to local ones, of Municipal competence, which due to their scale are the most relevant for the purposes of this treatise, this in turn manifests itself in the setting uses and permitted activities; and in more detail, in binding criteria such as maximum use of forest land percentages, and in maximum room densities (whether hotel, residential, etc.) per hectare, just to identify a few criteria.

As we can see, these regulations can clearly fortify the conservation that takes place through private land, and in fact should be combined. But at the same time, they can fall in demerit of the protection private lands provide, and thus constitute weaknesses. The assumptions are so numerous as imagination may allow and only a few will be listed by way of sample, grouped according to the instrument, ecological regulation programs in first place, followed by urban development plans or programs.

An example we deem brings light on the subject, even when it is with monochromes and a bit of contrario sensu, are the maximum room densities per hectare determined by the local ecological regulation program, called Los Cabos Municipality Ecological Regulation Ordinance (Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Los Cabos)<sup>14</sup> – in the State of Baja California Sur (BCS)-, for the land area surrounding and close to

12- See the General Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law, GEEEPL (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), in its articles, among others, 19 thru 20 Bis 7.

13- See the Human Settlement General Law (Ley General de Asentamientos Humanos), concurrent law in the matter. As well as the state laws, usually designated as urban development, or human settlement, or territorial regulation laws that keep for the foreseen reason great similarity with the federal.

The mentioned regulation plan may be inquired, as well as other valid ecological regulations at the SEMARNAT website. Said plan is currently being updated. For more information, go to: [http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica\\_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos\\_decretados.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos_decretados.aspx)



the Natural Protected Area (Área Natural Protegida, NPA), mainly seacoast, with a category of Pulmo Cape National Park (Parque Nacional Cabo Pulmo, ANP Cabo Pulmo). The aforementioned regulation program, establishes for surrounding environmental management units, close to the ANP Cabo Pulmo, specifically for units T-13 and T-19 a 10 room per hectare maximum density. Thus, the project called "Cabo Cortés"<sup>15</sup>, to be developed in a surface close to 4,000 hectares, precisely in said units, and in another with zero density, and with different limitations; had to restrict (to use a term) the allowed maximum number of rooms in its resort with over 4,000 hectares, a total under 28,000.00 rooms, among residences, condominiums and hotel rooms.

Even with this we could assert severe impacts to the NPA Cabo Pulmo would persist, which is not argued, but is certainly well founded grounds for debate, and not a notorious and undebatable fact, as if densities would have been of 25 rooms, foreseen for other units of the regulation ordinance. Or as if there had been no ecological regulation whatsoever, as happened regarding the failed, "Loreto Paraíso"<sup>16</sup> project, in the Loreto Municipality, BCS; where, with the non existence of an adequate density limit, nor positive restrictions (framed in a territorial regulation), the possibility for said initiative to reach in its full occupation stage a population over 50,000 (fifty thousand) inhabitants was proposed, in contrast with the close to 10,000 (ten thousand) inhabitants of the municipal capital.<sup>17</sup>

In what appertains to urban development programs, we retake the BCS and also the aforementioned Municipality example. The urban development ordinance, in its subregional modality called "Loreto-Nopoló-Notrí-Puerto Escondido-Ligüi-Ensenada Blanca Region Urban Development Subregional Program" ("Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región de Loreto-Nopoló-Notrí-Puerto Escondido-Ligüi-Ensenada Blanca"), that proposes in its chapter, funnily enough called "urban development dosage", and in its postulates themselves, the possibility for this region of the Loreto Municipality, of the construction of practically 40,000 rooms, among condominiums, villas, and hotel rooms; which it deems, would take said region's

population, of around 12,500 inhabitants, to over 100,000 (one hundred thousand) by the year 2026. A demographic increase that borders 12% per year.

Similarly, the mentioned territorial regulation instruments have the potential of channeling development, and with this create synergies regarding conservation provided by private land; or on the contrary, by establishing incorrect goals, and providing mistaken guidance to the government's action and urbanization and real estate growth possibilities, make these protection schemes of private land nugatory. On the other hand it is known, that the conventions agreed to by two individuals in an servitude contract, are applied between them, and are of course exceptionable to third parties, but shall not prevail over those of territorial regulation instruments because of that fact in the event of conflict.

15- The "Cabo Cortés" project environmental impact statement (EIS), and other significant documentation of its environmental impact assessment procedure (EIAP), including the resolution to said procedure which authorizes the project, may be inquired on the SEMARNAT website, at the following link: [http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita\\_numero=03BS2008T0004](http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita_numero=03BS2008T0004)

16- The EIA and other EIAP documentation of the "Loreto Paraíso" project, or by its official denomination the "Master Plan for the Loreto Paraíso Integral Tourist Development and Change of Use of Land" ("Plan Maestro para Desarrollo Turístico Integral Loreto Paraíso y Cambio de Uso de Suelo"), including the negative resolution to the requested authorization, may be inquired from the following link of the SEMARNAT website at: [http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita\\_numero=03BS2007T0016](http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita_numero=03BS2007T0016)

17- The town of Loreto in the homonymous municipality, counts with 10,283 inhabitants according to the 2005 INEGI population and housing (quick) count.

### c. The Perpetuity of Conservation in Private Land

Eternity is a long time. It is a phrase that sounds like a platitude, but does not demerit it because of that. Private land conservation forcibly implies the existence, permanence, operation and control over the property matter of conservation; whether that which is owned, or in addition regarding a servant property, of a holder, with *stricto and latu sensu* capacities for the above considerations. In lack of that, there will be risks of infringement of the values protected by property, including the incidental extinction of servitude. With this triggering idea, we do not intend to damage a valuable strategy, but to stress the measure's momentary nature, even if of a short or medium term. All the more reason to link the strategy with various others.

Another challenge linked to the above, and again under the context that what's distinctive of the perpetual is the unfathomable, are the changes of use the holders of private land focused to conservation may make of them; whether for legitimate reasons, at least understandable, or other considerations. On this regard conventional contracts and penalties have little worth, for ultimately their non-fulfillment would reflect itself as a type of extinction of obligations, through the payment of damages. A case that serves as an example, linked to real property, has been that of sports clubs that change from a non-profit nature to preponderantly economic or profitable; as was the case of the conversion of the Club Deportivo Guadalajara, A.C., then owner of the Guadalajara Chivas soccer team –the most famous and notorious in Mexico–, to Club Deportivo Guadalajara, S.A. de C.V., with the subsequent sale of real estate of a considerable value. As for what has been stated in the above paragraph, this possibility is ventured, not to ignore possible risks to private land conservation.

Obviously there are solutions to this, at least minimal actions, centered on the institutional development of owner or titled organizations, or with rights linked to conservation. A different alternative, and not the only one, is the conveyance of these rights to trusts, in which case the destination of the trusted assets goes through the stipulations of the relative contract, and their enforcement by the members of the technical organ – which sums up to the trust government organ - and by the third

party, guardian of the trust contract regulations, which is the trustee.

Lastly, in what concerns to this explained point, the subject not yet deduced is evident, in respect with if the perpetual ecological servitude voluntary contracts, are or not possible or legal; in the double sense if its object, a dismembering of the perpetual property, does not violate rights dispositions or principles, for example, that which says individuals cannot leave outside the juridical *per secula seculorum*, certain essential properties of the assets they hold temporarily, in life –even if there are exceptions, but in degree, such as life annuity and life usufruct and that circumscribe to a possible maximum consisting of the creditor's life. Or else, that an ecological voluntary servitude contract's terms caused damage to the original holder's descendants, obligations to do not agreed with the dominant property's owner. This last assumption is for the event where the servitude contract establishes obligations to do more than not to do, in which case there would be no major setback. That is, if a servant owner's heir is bound relative to the same, not to do a certain exercise of his property, there are no –within this context and order of ideas- signs of illegality; but on the other hand if he is bound to carry out positive benefits, that imply an action towards the holder of the dominant property, it would be another story. We allude at the beginning of this paragraph that we face a non deduced question, for the analysis in any case is casuistical of the contract in question, not being able to be straightforwardly in abstract.

#### d. The Contributions on Real Property for the Conservation of Private Land.

Within the aspects of capacity of the holders of lands focalized on conservation, there must be that of financial nature in order to cover taxes related to ownership or possession of property. One of the classical ways to prevent real estate speculation, with all it generates in terms of less working capital in the market, and in terms of speculative bubbles, is property tax or similar. With this, the Municipalities can induce the generals and even particulars of real estate development. On the other hand, with this they can also punish the lands subject to private conservation, faced with others with productive vocations per se in exercise. The time when municipal local authorities discover or implement the relative is not far. The atypical is rather the fact they have not done it.



Alejandro Castillo/CEDO

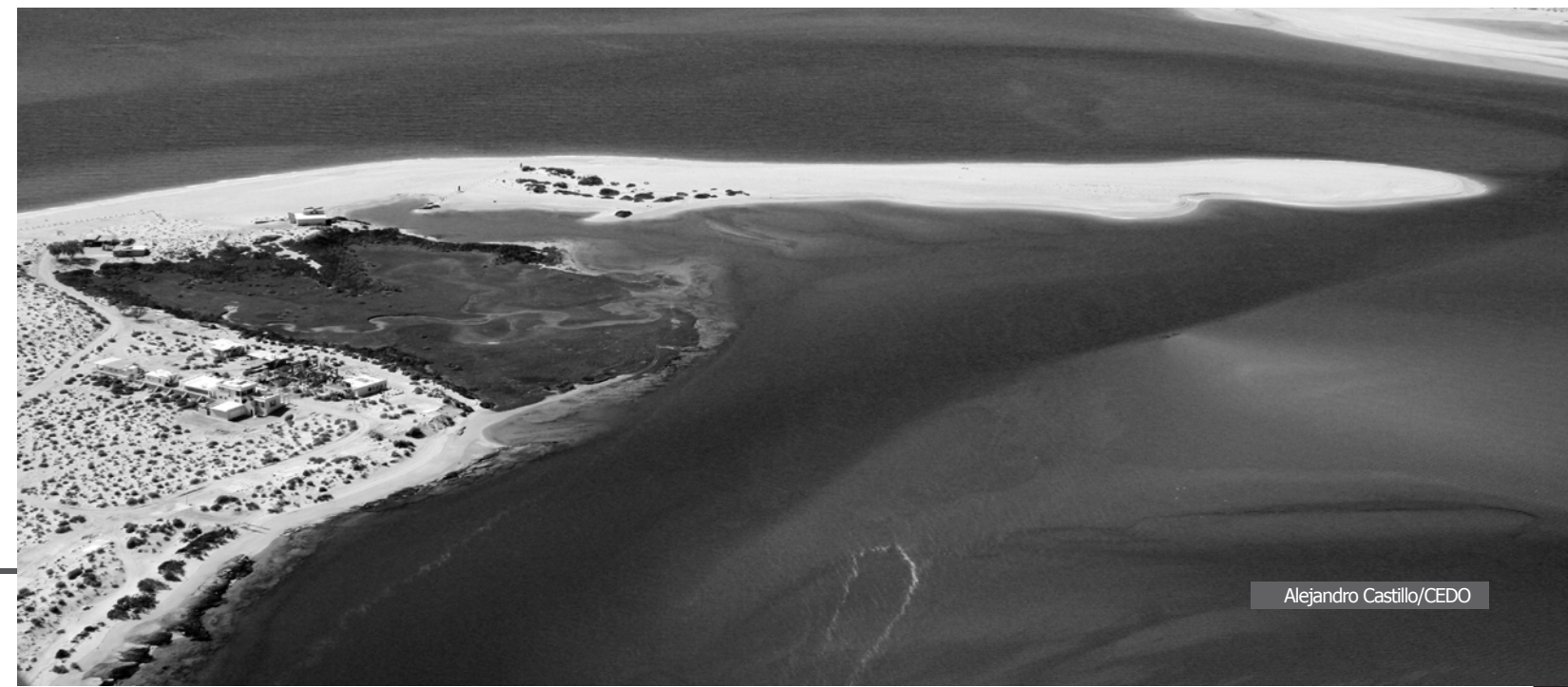
#### e. Non-fulfillment of Ecological Servitudes

Without denying the fact that ecological servitude dispositions are exceptionable to third parties –of course in the event the dominant property holder has the lato sensu capacity to do so-, and also without putting aside the fact that civil law establishes security and precaution measures to face any non-fulfillment of obligations, among others derived from the contract –that in themselves imply almost as a norm the payment of guarantees-, result in any way that one of the risks of the ecological voluntary servitude contracts is their non-fulfillment by the servant property owner.

In said assumption and if in the meantime the property's conditions suffered any changes, what would entitle to indemnification consisting of payment of damages. In said sense the cost of non-compliance, in the aforementioned terms and conditions, a servitude contract would be constituted by the damage suffered by the creditor. Actually, putting aside other considerations, it would be a question of economic that easily exceeds the dominant property holder's possibilities. That is, a property's market value, let's say with a beach front, or with natural conditions for the implementation of a real estate or tourist initiative, naturally pales any benefit granted to or agreed with the owner of a servant property, and therefore, the resources a certain natural or legal person may have for the purchase of a servant property –even with the right to the agreed amount- and to bear with the expenses derived from a litigation, or in addition to the payment of damage to the dominant property, is not comparable to the dominant property holder's possibilities. The above considerations are made under the assumption that local legislations do not typify the disturbance of servitude rights to the creditor as wrongs of a penal character.

### **Chapter III**

## **Strengthening of Private Land Conservation Schemes.**



There are plenty of reasons to continue and extend the conservation of land through the acquisition of property rights. But at the same time it cannot be ignored that this implies in many cases to play in a field under adverse and inequitable rules. The challenge is not to put these mechanisms aside, but to raise them in more similar scenarios, and in which their fair magnitude is legally recognized, that of the joint and subsidiary role individuals play on environmental conservation.

In mid 2008 the General Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law, GEEEL (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) was reformed<sup>18</sup> to give way to a new category, and in itself modality of protected natural area: The "areas voluntarily earmarked for conservation". This figure allows individuals, without the need to alienate their land, or dismember attributes pertaining to them in favor of third parties –as is the case of servitudes–, to devote them to conservation, in the cases that gather similar conditions to the various protected natural area categories, or that without gathering them favor compliance with the objectives of these areas.

This scheme grants private land conservation a certain protective cloak, but does not substitute it. In this context it regards as a subsidiary or accidental figure to the traditional tools for private land protection. Especially taking into account, that even though these areas change to be denominated as protected natural areas, this does not automatically provide them with full protection, as instruments of environmental policy, which does correspond to those decreed by the Federal Executive.

Putting aside the possibilities opened by the figure and regulation of the above described areas earmarked for conservation, we must stress that private land conservation must unavoidably be protected and shielded to develop synergy with other environmental policy instruments, centered on those of territorial character;<sup>19</sup> and on the environmental impact assessment procedure. Especially that can gradually transform into conservation islets, or if you will, great masses for environmental protection, but in any case in process of fragmentation. A property already subject to conservation by the owner's conventional decision, is in principle automatic, an area to be portrayed and incorporated with said character in

territorial regulation instruments. This does not cause anyone harm, and adds to the conservation percentages.

Only by way of example, territorial regulation instrument dispositions are binding to the government and individuals; interrelate to each other; are of compulsory observance in permits, licenses, in good measure in concessions, and in general in authorizations; shall mandatorily be applied in the case of an environmental impact assessment procedure of federal order; in the case of territorial ruling, impose land use regulations to ejidos, communities and small properties, for they have a higher hierarchy than ejido rules

In addition to the above, or maybe paramourly, the possibilities of jurisdictional defense, whether in administrative seat or in fully jurisdictional organs, of environmental assets in private areas consigned in the aforementioned instruments, greatly increase and give rise to their defense even without the consent of those directly interested. Environmental legislation, and in matters of urban

18- The relative in virtue of decree by which various GEEEL dispositions are reformed and added, to strengthen the voluntary certification of properties, which was published in the Official Federation Gazette (Diario Oficial de la Federación) on May 16, 2008.

19- Within the genre of territorial regulation instruments, stands out the kind of the urban development plans or programs. For more information on the subject see "Citizen's Guide for the Public Participation in Urban Development of Cities and Towns of Baja California Sur" ("Guía Ciudadana para la Participación Pública en la Planeación y Desarrollo Urbano de las Ciudades y Pueblos de Baja California Sur"). Said document, written by CEMDA (2007), explores the channels for public participation in the matter, also what refers to citizen control of urban development, via the legal actions foreseen by the law. The aforementioned document though elaborated with view on the State of Baja California Sur, turns out applicable to other Federative

development, has channels for the defense of suprapersonal interests, not necessarily linked to a nineteenth conception of locus standi (standing) that in many ways prevails in the Mexican legislation.

Private lands under conservation schemes are, in greater or lesser measure, besieged lands or potential treasures; at least, areas of relevant real estate and tourist interest. Their defense and protection must be active regardless of the fact they imply costs. The suggestion is to establish citizen vigilance mechanisms, to name them some way, regarding government and individual acts that may affect the conservation of private lands devoted to this end. That is, permanent monitoring of the acts of government – mainly–, and of individuals in a lesser measure, around or regarding private conservation areas.

As follow-up to the above, it is needless to say that the funds dedicated to private land conservation should consider entries, preferably constituted in irrevocable trusts for its legal defense, in aspects, to point out one, as expropriations that can be attempted on them. This is not the subject being studied, but there are possibilities to suspend expropriation actions before they are consummated facts. The existence of these funds devoted to the defense of land subject to conservation, shall

similarly be widely published as a dissuasive factor. We should not ignore the fact that expropriations imply in their motion, ample feasibility political and economical analysis; which is sieved through the capacities of the holder of the property to be expropriated.

The quoted opportunity is expressed having in mind, as well as what has been stated, that many private holders of lands or rights over property devoted to conservation –especially legal persons–, have as their obvious object multiple interactions with various actors who involuntarily put them in positions of relative weakness in cases of litigations, or of having to litigate the protection of said areas' assets.

It seems little feasible to modify civil codes to invest servitudes with specific notes in the context of expression in the practice of those of ecological character. Typifying<sup>20</sup> the contract seems even more unreachable. For reasons that surpass this work, in the fact it is perhaps more feasible to modify the Mexican Constitution than the Federal

20- Generally speaking typical contract or typifying contract are those provided and regulated in the law, primarily in the civil code, and for which in the absence of agreement between the parties, there are provisions that are applicable to the contract in question

Civil Code. It is worth the same, keeping the distances, facing local legislation in civil matters, whose modification implies enormous challenges.

On the other hand it would be possible, without even adding a comma to the civil codes, establish the due binding obligation and compliance analysis of the contractual contents of ecological servitudes, in the respective assessments that are made in the case of environmental impact evaluation procedures, change of use of forest land, and in authorizations or permits linked to urban development, especially in what pertains to the use of land. Currently, these environmental policy instruments do what is relative to ones regarding the others. It is not the case, and it should be –at least work can be done in this direction- when addressing ecological servitudes. In good measure it should be done –especially for change of use of forest land-, but in practice it is almost nil. Neither does the body of notaries take it into account in many cases, even if it should.

It seems ecological servitude contracts, and other private land conservation contractual modalities, have been matter of opinion and review by major law firms. Remains an opportunity of them also being review by law firms focused on litigation and penal matters, which in principle have a fuller knowledge of the facts, and sound malice –if you allow the expression- to detect voids to be repaired and areas of insecurity. The question is not in any way a mere formality, for caution and again prudence should prevail, in the selection to this regard.

Maybe the greatest incentive to uncontrolled touristic real estate development is the lack of enforcement, and also of efficient regulation, of the use of superficial and underground waters; and for practical effects, the absolute absence of regulation in what regards water desalinization. However, and with the imperfections of the applicable juridical regime, there are possibilities of legal action in the matter and of strengthening the legal framework. One and the other go hand by hand. Thus, for example, the holder of a national waters, or national assets permit or authorization or concession, may appeal acts that modify the quality of superficial or underground waters, or the dragging pattern of sediments, etc.

On line with the above approach, land subject to conservation can increase its defense, controlling punctual aspects that may infringe their environmental attributes. For this purpose we need to have said threats in black and white and the map of actors that may verify them. Thus, and we are in the field of examples, the possibilities of construction of harbors against environmental assets sheltered by private land in conservation, can be tended to by counting with concessions for water columns, or shoreline areas, and other assets of the federation's public domain. Such would also be the case, for example, for the protection of coast wetlands and marshlands with the presence of mangrove swamps, which are eminently assets of public domain outside the real state market; no matter if in the daily practice they are sometimes considered as private property,<sup>21</sup> and that in said measure are susceptible to be awarded for purposes such as their own conservation.

The application of these types of tools at least provides an extra layer of protection. Same that may be applied around the full or partial ownership of rights for fishery or forestry, and the exploitation of other natural resources, with which

21- On this regard the relative study written y CEMDA "Juridical Framework of the Coast Marshlands with the Presence of Mangrove Swamps" ("Marco Jurídico de los Humedales Costeros con Presencia de Manglar") (2007) seems revealing, which explores on said investment, and in general on the dispositions of general nature applicable to these marshlands. From this it is redeemable, that contrary to common conception, they are mainly ruled by the Wildlife General Law (Ley General de Vida Silvestre), and not by the General Sustainable Forest Development Law (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable), with which in principle deforestation possibilities are removed by change of use of forest land.

22- Article 173, GEEPEL.

it implies in terms of legal impugnability in the face of change of environmental situations – and consequently juridical-, that may infringe them.

The inspection and surveillance procedure in federal environmental matters foresees a sanction commutation mechanism by, among other measures, equal or higher investment, on environmental conservation, and protection or restoration.<sup>22</sup> The implementation of the mechanism is fundamentally judgment of the Federal Environmental Protection Agency (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente). Little has been explored in Mexico, for said investments to be devoted to land conservation private areas, or even to their extension. There is a natural, almost obvious, opportunity.

Private land conservation competes with government programs in many cases linked to fighting poverty, which promote and effectively achieve negative impacts on conservation. They must be detected in detail, and work to reform the same, in order for them to, on the contrary, add to and include support to conservation from the perspective of private land. The relative is in itself an ambitious project and surpasses the limits of this work.

As all the spheres of the task of conservation, regarding the subject being explained, there is place for the strengthening of legislation. However there are limitations –if not unequivocal prohibitions- for non-profit organizations, but which are authorized to issue deductible donations, as there are also limitations for the funding of said activities. It is comprehensible and there is little to do on the short term. Thus, it seems little has been explored in the sense that individuals or legal persons linked to conservation, upon whom the noted prohibitions do not apply, may hire whomever turns out to be necessary and has no legal restrictions, for the tasks of legislative improvement.



Alejandro Castillo/CEDO

## CONCLUSIONS

As follows are expressed in a summarized shape the ideas brought forth above regarding the possible strengthening of current private land conservation schemes. Therefore, they are not conclusions, in the wide sense of the word, of this document.

There are plenty of reasons to continue and deepen private land conservation through the acquisition of property rights (for example: acquisition, ecological servitudes), but this is no reason to ignore that you can be or come to compete in a field and with a set of adverse and inequitable rules –that of real estate speculation-. The challenge is to count with more similar scenarios that directly and in their fair dimension acknowledge the joint and subsidiary role played by individuals in environmental conservation in schemes such as private land.

It is feasible to carry out legal reforms that imply the analysis of binding obligations and compliance of the contractual contents of ecological servitudes –to mention just one private conservation scheme- in the respective assessments carried out in matters of environmental impact assessment procedures, use of forest land, and in authorizations or permits linked to urban development; especially in that which has to do with use of land. This would provide additional protection and certainty to the conservation of private land, and does not imply modifications to civil codes, the latter a question of much greater difficulty.

Private land conservation must be protected, shielded and synergies must be created with environmental policy instruments, centered on those of territorial character, and on their binding obligations with the environmental impact assessment instrument. A property already subject by the conventional decision of the owner to conservation, is in principle automatically, an area to be portrayed and incorporated with said character to territorial regulation instruments, with all it implies in restrictions to the exercise of property favorable to conservation, restrictions which are of binding and direct observance in the case of authorizations and similar in environmental and urban matters.

The areas devoted to private conservation are or will inevitably come to be land of high real estate value, whether to private agents, or to government agents regarding areas prone to urban development. This situation of current or future value of said real estate, framed within the scenario in course of construction of the rule of law, will be expressed sooner or later in litigations on these areas, and in expropriations. Thus, it is required for those areas to have linked funds for their legal defense, and under schemes of durability in time, for example in trusts, which in addition to providing certainty to their defense, constitute a dissuasive factor.

In addition to the above, it would seem of elemental prudence, to establish citizen vigilant mechanisms, to name them some way, regarding government and individual acts that may affect the conservation of private lands devoted to this end. That is, permanent monitoring of the acts of government – mainly, and of individuals in a lesser measure, around or regarding private conservation areas, in order to be able to react in a timely manner when faced by threats to these private conservation schemes.

## Acronym and Abbreviation

◦	NPA	Natural Protected Area (Área Natural Protegida).
◦	BCS	Baja California Sur.
◦	CEMDA	Mexican Environmental Rights Center (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.)
◦	MUSPC	Mexican United States Political Constitution (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
◦	INEGI	National Institute for Statistic and Geographical Information (Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica).
◦	GEEEP	General Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).
◦	EIS	Environmental Impact Statement (Manifestación de Impacto Ambiental).
◦	EIAP	Environmental Impact Assessment Procedure (Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental).
◦	SEMARNAT	Mexican Environment and Natural Resources Ministry (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
◦	NAFTA	North America Free Trade Agreement, NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).
◦	ZOFEMAT	Sea-Land Federal Zone (Zona Federal Marítimo Terrestre).

## References.

- Mexican Federal Civil Code (Código Civil Federal).
- Mexican Civil Procedures Federal Code (Código Federal de Procedimientos Civiles).
- Political Constitution of the United Mexican States (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- Citizen's Guide for the Public Participation in Urban Development of Cities and Towns of Baja California Sur (Guía Ciudadana para la Participación Pública en la Planeación y Desarrollo Urbano de las Ciudades y Pueblos de Baja California Sur). Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). 2007.
- Legal Tools for the Conservation of Private and Social Land in Mexico (Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México). PRONATURA, A.C. 2002.
- Mexican Agrarian Law (Ley Agraria).
- Urban Development Law for the State of Baja California Sur (Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur).
- Mexican Expropriation Law (Ley de Expropiación).
- Expropriation and Domain Limitation Law for the State of Baja California Sur (Ley de Expropiación y Limitación de Dominio para el Estado de Baja California Sur).
- Planning Law (Ley de Planeación).
- Human Settlements General Law (Ley General de Asentamientos Humanos).
- National Assets General Law (Ley General de Bienes Nacionales).
- Sustainable Forest Development General Law (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).
- Negotiable Instruments and Credit Operations Law (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).
- Wildlife General Law (Ley General de Vida Silvestre).
- Ecological Equilibrium and Environmental Protection General Law (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).
- Juridical Framework of the Coast Marshlands with the Presence of Mangrove Swamps (Marco Jurídico de los Humedales Costeros con Presencia de Manglar). Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). 2007.
- Los Cabos Municipality Ecological Regulation Ordinance (Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Los Cabos).
- Environment and Natural Resources Sector Program 2007-2012 (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012).
- Territorial Ecological Regulation Program for the Region Denominated Cancún-Tulum Corridor (Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum).
- Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law Regulation in Matters of Natural Protected Areas (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas).

- Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law Regulation in Matters of Environmental Impact Assessment (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental).
  - Ecological Equilibrium and Environmental Protection Law Regulation in Matters of Ecological Regulation (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico).
  - Regulation for the Use and Exploitation of the Territorial Sea, Navigable Ways, Beaches, Seacoast Federal Zone and Land Gained from the Sea (Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar).
  - North America Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).
-