



Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



**SEN. OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

La suscrita, Senadora **MARÍA GUADALUPE SALDAÑA CISNEROS**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Asamblea, la presente proposición con punto de Acuerdo por la cual se **EXHORTA A LA SECRETARÍA DEL BIENESTAR DEL GOBIERNO FEDERAL A EVITAR QUE A TRAVÉS DEL PROGRAMA "SEMBRANDO VIDA" SE VULNEREN LAS ZONAS NÚCLEO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL PAÍS, MEDIANTE LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES CONTRARIAS A LA LEY, EN PERJUICIO DEL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO**, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

El 20 de junio pasado se publicó en el Diario Reforma una noticia alarmante bajo el encabezado "VA SEMBRANDO VIDA A ÁREAS PROTEGIDAS": las Reglas de Operación del Programa "Sembrando Vida", publicadas el 31 de diciembre de 2021 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), fueron modificadas por la titular de la Secretaría del Bienestar para permitir a sus beneficiarios **establecer unidades de producción en las zonas núcleo de las Áreas Naturales Protegidas** (ANP), lo que está legalmente prohibido, debido a que se trata de extensiones donde sólo se permiten tareas de conservación y preservación.

Estas modificaciones fueron publicadas en la edición matutina del DOF del 17 de junio de 2022. Para comprender mejor esta modificación se exponen en el siguiente cuadro comparativo el texto de las Reglas de Operación originales, en su parte conducente a los **criterios de exclusión de actividades agrícolas que no deben realizarse para ser sujetos elegibles de los beneficios económicos del Programa "Sembrando Vida"**, y el texto de la modificación aludida:





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



REGLAS DE OPERACIÓN "SEMBRANDO VIDA" DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2021	MODIFICACIÓN DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN "SEMBRANDO VIDA" DEL 17 DE JUNIO DE 2022
3.4 Criterios y requisitos de elegibilidad	
Para ingresar al Programa, se deberá cumplir con lo siguiente:	...
...	
Para la selección de las unidades de producción se deben respetar los siguientes criterios de exclusión:	...
a) Evitar las áreas forestales permanentes, así como la incursión en zonas delimitadas de uso forestal en los ordenamientos territoriales comunitarios o ejidales donde esté vigente un permiso de aprovechamiento forestal.	...
b) Evitar, de preferencia, que los terrenos a considerar formen parte de una UMA de conservación y aprovechamiento.	...
c) Si el terreno se encuentra en un área natural protegida, éste no deberá estar en el área núcleo y deberá registrarse bajo lo permisible en el plan de manejo del área natural protegida.	c) Si la unidad de producción se encuentra en la zona núcleo de un área natural protegida, podrán realizar acciones de reforestación y/o de recuperación ecológica. Si se encuentra en áreas o zonas de amortiguamiento, podrán registrarse bajo lo permisible en el plan de manejo del área natural protegida.
d) No se considerarán elegibles los terrenos incendiados, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 155, así como aquellos en los que se hayan realizado derribos de árboles con el propósito de ingresar al Programa.	...





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



Como se puede ver, en las Reglas de Operación originales se excluían las actividades dentro de las zonas núcleo de las ANP, **mientras que en las modificaciones recientes a dichas Reglas se permiten actividades de reforestación y/o de recuperación ecológica.**

Las ANP están reguladas en lo general en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas, y en lo particular se rigen por lo dispuesto en los decretos de creación expedidos por el presidente de la República, y los programas de manejo que emita la persona titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT.

Las zonas núcleo de las ANP tienen un régimen jurídico preservacionista, en virtud del estado en el que se encuentran, nada o poco afectado por la actividad humana, y el valor ambiental y ecosistémico de esos lugares. Al respecto, la LGEEPA en su artículo 3, fracción XXV, establece la definición de preservación como **"El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales"**. El margen para realizar actividades humanas es corto.

Veamos lo que establece la LGEEPA al respecto de las actividades humanas en las zonas núcleo de las ANP:

En el **artículo 47 BIS, fracción I**, se establece que las zonas núcleo de las ANP tendrán como principal objetivo **la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.** Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) **De protección:** Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles, o hábitats críticos, y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva en los términos del reglamento correspondiente, que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

b) **De uso restringido:** Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica no invasiva y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente.

Por su parte, el **artículo 49** de la LGEEPA dispone claramente una serie de **conductas y actividades cuya realización está EXPRESAMENTE PROHIBIDA en las zonas núcleo** de las ANP. El listado de actividades prohibidas es el siguiente:

ARTÍCULO 49.- *En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas quedará expresamente prohibido:*

V. Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

El Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas confirma en varias de sus disposiciones lo previsto en la LGEEPA respecto de las zonas núcleo, sin abrir espacios a la relajación de la preservación de las zonas núcleo.

En este sentido lo que se está regulando en las Reglas de Operación del Programa "Sembrando Vida" contraviene la Ley y su Reglamento, de forma abierta y directa.





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



Primero, la Ley no permite las actividades de reforestación y/o recuperación ecológica (*sic*), debido a que las zonas núcleo no tienen un grado avanzado de deterioro ambiental que deba ser reforestado o recuperado; por el contrario, dado el estado de conservación natural que las caracteriza, **si la zona núcleo es de PROTECCIÓN**, sólo se permite realizar actividades de **monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva en los términos del reglamento correspondiente, que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat**, mientras que **si la zona núcleo es de USO RESTRINGIDO** sólo se permiten **la investigación científica no invasiva y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente.**

Segundo, los únicos instrumentos que pueden detallar actividades permisibles o prohibidas en las zonas núcleo son la declaratoria de creación de las ANP y sus programas de manejo. Suponiendo sin conceder que las actividades de reforestación y/o recuperación ecológica estuvieran permitidas dentro de las zonas núcleo -lo cual es un supuesto inaplicable por inexistente-, eso no le corresponde determinarlo a un Programa de menor nivel normativo, sino a un decreto presidencial (declaratoria de creación) y un acuerdo secretarial (programa de manejo) que emite, por cierto, una dependencia federal distinta de la Secretaría del Bienestar, como lo es la SEMARNAT.

Tercero, los programas de las dependencias del presidente de la República no pueden, de un plumazo, cambiar una ley o un reglamento, sin que ello importe transgresiones constitucionales, de tratados internacionales y de las leyes como la LGEEPA y su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Si sus disposiciones son contrarias al texto legal, en el sentido más amplio previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son violatorias del orden jurídico y deben ser declaradas inválidas.

Cuarto, la modificación de las Reglas de Operación del Programa "Sembrando Vida" contraviene el derecho humano al medio ambiente sano de toda la población mexicana. Los actos de gobierno deben respetar la Constitución, los tratados internacionales y las leyes que promueven, garantizan y protegen derechos humanos, incluyendo los de naturaleza difusa como lo es el derecho al medio ambiente sano. **Una vez establecidos o reconocidos dichos derechos, el Estado Mexicano no debe retroceder en su reconocimiento y protección.**





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



Lo que la Secretaría del Bienestar ha hecho con estas modificaciones no solo raya en la ilicitud, sino en la contravención de la Constitución y de tratados internacionales como el Acuerdo de Escazú, que establece expresamente en su artículo 3º el principio de no retrocesión y de progresividad tratándose del derecho humano al medio ambiente sano.

Quinto, la modificación de las Reglas de Operación del Programa “*Sembrando Vida*” pasa por alto lo dispuesto en los artículos 47 BIS y 49 de la LGEEPA, y fomenta la ilicitud de las actividades que realicen las personas que aspiren a acceder a los recursos económicos de dicho programa federal. El mensaje que envía la secretaria del Bienestar es: “*para que tengas acceso al recurso del programa, puedes sembrar en una zona núcleo, aunque violes la ley.*”

“*Sembrando Vida*” ha sido señalado críticamente por estimular la deforestación para acceder al pago de cinco mil pesos mensuales, porque, por un lado, se está alentando la tala de árboles necesarios para el ciclo del agua y la transformación de bióxido de carbono en oxígeno, y por otro lado se alienta la reforestación en zonas donde no es necesaria y/o está prohibida por la ley y, seguramente, por las declaratorias y los programas de manejo de cada ANP existente en el territorio nacional.

Aunque las modificaciones a las reglas de operación usen los vocablos “*reforestación*” y “*recuperación ecológica (sic)*”, **y esto parezca que tiene un propósito noble**, la realidad es que, además de ir en contra de la ley, bajo ese argumento **podrán realizarse acciones que vulneren el objeto para el que fueron decretadas las zonas núcleo (por ejemplo, sembrar cualquier especie, sin ningún límite en las reglas de operación), lo cual puede conducir a la afectación de las zonas núcleo.**

Con esta modificación puede generarse problemas tan graves como la introducción de especies invasoras (tipificado como delito ambiental en el Código Penal Federal) o cualquier otra forma de afectación grave del equilibrio de los ecosistemas de esas zonas. ¿Quién regulará las actividades de este programa en las zonas núcleo? **¡Quien administra los programas sociales decidirá sobre las acciones en zonas núcleo de una ANP!**

La LGEEPA en su artículo 171 señala que *las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría*”, derivado de lo cual los beneficiarios del Programa se harían acreedores a las mismas en este supuesto.





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



Si las modificaciones a las reglas de operación del Programa permiten realizar las referidas actividades a sus beneficiarios, pueden hacerlos incurrir en delitos ambientales, como el tipificado en el artículo 418 del Código Penal Federal:

Artículo 418.- *Se impondrá pena de seis meses a nueve años de prisión y por equivalente de cien a tres mil días multa, siempre que dichas actividades no se realicen en zonas urbanas, al que ilícitamente:*

- I. **Desmonte o destruya la vegetación natural;**
- II. **Corte, arranque, derribe o tale algún o algunos árboles, o**
- III. **Cambie el uso del suelo forestal.**

La pena de prisión deberá aumentarse hasta en tres años más y la pena económica hasta en mil días multa, para el caso en el que las conductas referidas en las fracciones del primer párrafo del presente artículo afecten un área natural protegida.

La Secretaría del Bienestar al proponer la realización de Sembrando Vida en zonas núcleo convierte a sus beneficiarios en probables infractores de la ley. El Estado no debe fomentar o incitar a que las y los ciudadanos violen la ley para acceder a recursos económicos de ese programa.

Es necesario apoyar a quienes habitan en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas, porque el régimen de éstas limita determinadas actividades, pero no debemos aceptar que sea por la vía de violar la ley. Para beneficiarlos existen mecanismos señalados en la propia LGEEPA, al alcance del Gobierno federal.

Si ya de por sí se ha llevado al sector ambiental a la inanición presupuestal, decisiones de esta naturaleza confirman el desprecio gubernamental sobre el cuidado de nuestro capital natural y el desconocimiento del terrible daño que puede originar esta modificación a las reglas de operación de Sembrando Vida.

La ley es la ley, aunque eso desagrade al Presidente y a la titular de la Secretaría de Bienestar. En la expresión latina *dura lex est lex*, (la ley es dura, pero es la ley), se encuentra la esencia del Estado de Derecho, ésta debe ser observada y cumplida no solo por las y los ciudadanos, sino, en primer lugar, por las autoridades del Estado.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente proposición con:





Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA



PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la titular de la Secretaría del Bienestar, del Gobierno federal, a eliminar la modificación contenida en el inciso c) del punto 3.4. de las Reglas de Operación del Programa "Sembrando Vida", volviendo a su redacción original establecida en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021. Lo anterior, en virtud de que la regla modificada mediante acuerdo publicado el 17 de junio pasado, viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Acuerdo de Escazú, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas, al establecerse actividades en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas que se encuentran prohibidas por la Ley.

SEGUNDO. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la titular de la Secretaría del Bienestar a observar y aplicar el régimen jurídico aplicable a las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas, de manera previa a cualquier determinación relacionada con actividades del Programa "Sembrando Vida", a efecto de que no estimule en la población objetivo de dicho programa a la violación de la ley, la probable comisión de delitos ambientales y la afectación al entorno.

Atentamente,

Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veintinueve días del mes de junio del año 2022.

