

MARCO JURÍDICO DE LOS HUMEDALES COSTEROS CON PRESENCIA DE MANGLAR.



FCGC

Fondo para la Conservación del Golfo de California



2	ÍNDICE
3	INTRODUCCIÓN
5	CAPITULO I
5	MARCO JURÍDICO DE LOS BIENES NACIONALES
5	1. Bienes de Dominio Público y Privada
7	1.1. Bienes de dominio marítimo.
8	1.2. Bienes de uso común terrestres
9	2. Régimen de las Concesiones de los bienes del dominio público

11	CAPITULO II
	MARCO JURÍDICO DE LOS HUMEDALES COSTEROS
11	CON PRESENCIA DE MANGLAR
11	1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)
12	2. Ley General de Vida Silvestre
15	3. Regulación de la NOM-022-SEMARNAT-2003
15	3.1. Breve recuento de la historia de la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la regulación de los Manglares.
18	3.2. Contenido de la NOM-022-SEMARNAT-2003

26	CAPITULO III
26	CONCLUSIONES
27	Fuentes Consultadas
28	Anexo
28	Iniciativa de Reforma Ley General de Vida Silvestre

El detritus orgánico generado por la descomposición de hojas de manglar es el elemento más importante de la cadena trófica en las lagunas costeras y estuarios, constituyendo más de 20% del alimento de especies de invertebrados y peces herbívoros. Por ultimo, los humedales costeros aminoran la velocidad de la corriente de agua proveniente de la cuenca y estimulan la deposición de sedimentos y asimilación de nutrientes acarreados por ella. La retención de nutrientes en estos ecosistemas hace que sean uno de los ecosistemas más productivos de la biosfera, comparables incluso con los sistemas de agricultura intensiva (caña de azúcar y arroz) y reducen o evitan la eutroficación del cuerpo lagunar y zona marina adyacentes.¹

México tiene una enorme responsabilidad en al protección de los manglares ya que el país posee más de 14,000 kilómetros de costa considerando los ecosistemas lagunares y estuarinos, con más de 125 lagunas costeras, cuya extensión superficial total cubre un 33% de sus litorales(12,600 km2). En 1993 la cobertura de manglar en México era de 956,149 Ha (INEGI) y actualmente la superficie cubierta por manglar es de 886,760 Ha (Inventario Nacional Forestal, 2000; cifra preliminar). Entre 1993 y 2000 la cobertura de manglar se redujo en 7.8%, ya que se eliminó 69,389 Ha de este tipo de vegetación en el territorio nacional. Esto da una pérdida en promedio de 9,913 Ha al año, o 1.12% como tasa de deforestación anual, para este tipo de vegetación.² Por otra parte los manglares son una especie sujeta a protección especial por la NOM-059-SEMARNAT-2001 por lo tanto, están en riesgo de extinción.

No obstante los datos anteriormente señalados, desde el 2003 hasta la fecha la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ha venido dando autorizaciones de impacto ambiental, autorizaciones de cambio de uso de suelo forestal y autorizaciones de aprovechamiento forestal que de manera sistemática han permitido la tala de grandes áreas de manglar. Este hecho ha impedido que la población de manglar se pueda recuperar en México.

Sin embargo es necesario reconocer que la responsabilidad de la situación actual no es exclusiva de la autoridad ambiental. Sin lugar a dudas es una responsabilidad de todos los sectores de la sociedad; en donde los sectores económicos, sociales y gubernamentales del país tenemos

[1] Ibid

[2] Información extraída del capítulo de introducción del decreto de publicación de la NOM-022-SEMARNAT-2003.

que aceptar el pedazo de responsabilidad que nos toca. La preservación de los humedales costeros no estriba exclusivamente en la defensa de un ecosistema frágil. De él dependen muchas pesquerías, como la de camarón, por lo tanto, su defensa propicia la integración y valoración económica de todas las actividades económicas que se pueden dar en la franja costera del país. Por lo tanto, es posible decir que la protección de los manglares nos tiene que llevar a aceptar que en al sociedad hay pesos y contrapesos que deben de ser respetados y que los intereses de un sector no pueden sobreponerse a los intereses del resto de la comunidad.

El presente estudio busca hacer un análisis del sistema jurídico que tiene relación directa con los humedales costeros con presencia de manglar. Por lo tanto, primeramente se busca determinar los limites de la propiedad privada con relación a la zonas federales marinas y terrestres ya que de este análisis se podrá entender de mejor manera el alcance de la normatividad ambiental. Posteriormente, se desarrollo un capítulo en el cual se analiza puntualmente la legislación ambiental pasando por la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley General de Manejo Forestal Sustentable, La Ley General de Vida Silvestre, la norma oficial mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 que protege los humedales costeros con presencia de manglar y durante este análisis se busco poner al día al lector en cuanto a los acontecimientos y reformas legislativas que se han suscitado desde el 2003 a la fecha.

Por último, esperamos que este análisis sirva para comprender mejor los alcances del sistema de protección de los humedales costeros y permita tomar mejores decisiones que desemboquen en la integración de este ecosistema a la vida productiva del país como una elemento de riqueza y atractivo turístico.

MARCO JURÍDICO DE LOS BIENES NACIONALES

Bienes de Dominio Público y Privado

Como veremos durante el desarrollo del presente capítulo resulta fundamental identificar si los humedales costros pueden o no pueden ser considerados como bienes de la nación ya que de esta distinción se desprenderán consideraciones vitales para distinguir si los humedales costeros pueden o no ser sujetos de propiedad privada. Por lo tanto, primeramente analizaremos la regulación de los bienes de la nación e iremos distinguiendo si los humedales costeros pueden ubicarse dentro de alguna de estas categorías.

El patrimonio de la nación esta compuesto por el conjunto de bienes que sirven al Estado para consecución de sus fines (Fraga Gabino pag. 361) . Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales divide estos bienes en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de al nación.

Ahora bien, a su ves, los bienes de dominio público se subdividen en:

- Bienes de uso común
- Los bienes listados en el artículo 27 constitucional (párrafos cuarto y quinto)
- El fondo marino del mar territorial y el de las aguas marinas interiores
- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los propios que de hecho se utilicen para dicho fin.
- Los Monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles o inmuebles de la federación
- Los terrenos baldíos y demás bienes inmuebles

declarados por la ley como inalienables o imprescriptibles.

Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar.

Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.

Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sea normalmente sustituibles.

Las pinturas murales, esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Para comprender el alcance de los bienes del dominio público de la federación es preciso reconocer que el artículo 27 de la constitución es el artículo que establece que la nación es la propietaria original del territorio mexicano, y por lo tanto, es ella la que puede imponer, en todo momento, limitantes y modalidades a la propiedad privada. Asimismo, el párrafo cuarto del artículo en comento establece que es propiedad de la nación las aguas de los mares exteriores de conformidad con las reglas del derecho internacional, las aguas marinas interiores, así como de las aguas de los esteros, lagunas y ríos que permanentemente o intermitentemente tengan conexión directa con el mar; la federación también será propietaria de las zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas, esteros, ríos, lagos interiores de propiedad nacional. Por lo tanto, se puede observar que en virtud de que los humedales costeros son zonas terrestres que sirven de transición entre ecosistemas terrestres y marinos pueden cump-

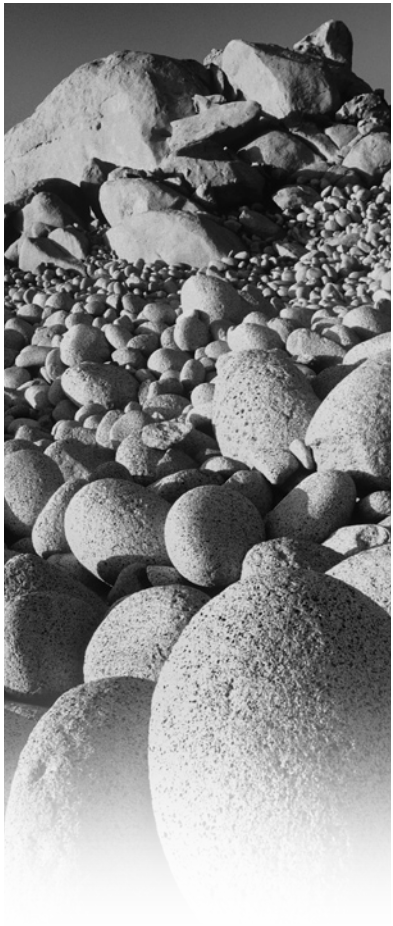
lir con alguna de las características antes narradas. Ahora bien, los bienes de dominio privado de la federación se subdividen en:

- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Mexicana
- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal y Territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes.
- Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal.
- Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en el punto X de la enumeración anterior.
- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación.

Como se puede ver los bienes de dominio privado y los de dominio público se distinguen unos de otros en el uso común al que están destinados los bienes. Por lo tanto los bienes de uso público son bienes que tiene como fin ultimo ser utilizados por al colectividad. Por lo tanto, la Ley General de Bienes Nacionales establece con toda claridad que los bienes de uso común

son de jurisdicción exclusiva de la federación, y tendrán la característica de ser inalienables e imprescriptibles. Es por eso, que es imposible que puedan ser objeto de operaciones traslativas de dominio, y de ser el caso, dicha operación será nula de pleno derecho. Otra de las consecuencias de que los bienes de uso públicos sean de jurisdicción exclusiva de la federación estriba en que los estados y municipios del país no podrán, bajo ningún caso, gravar, vender, rentar, etc dichos bienes. Asimismo, las disposiciones que las legislaturas o autoridades estatales o municipales hicieran sobre bienes del dominio público de la federación serán nulas de pleno derecho y no surtirán ningún efecto ni tendrán eficacia alguna.³

Gabino Fraga divide los bienes de uso común en los siguientes (Fraga Gabino pag. 364): En bienes de dominio público aéreo, bienes de dominio público marítimo, y los bienes de dominio público terrestre. Por obvias razones nos concentraremos en los bienes de dominio marítimo y terrestre ya que son los que tiene una incidencia directa con la situación legal de los humedales costeros.



Bienes de dominio marítimo.



Los bienes de uso común marítimos están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y por la Ley Federal del Mar. Dentro de esta clasificación se encuentra la propiedad de la nación en la zonas marinas y en las playas del país. Por lo tanto, se pueden subdividir en:

Mar territorial

El mar territorial es propiedad de la nación y está conformado por el área que comprenden las primeras nueve millas náuticas (16,668 metros) contadas a partir de la marea más baja.

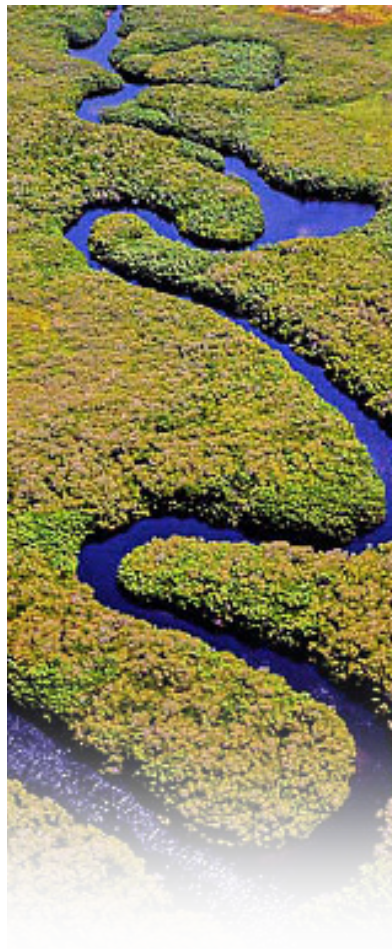
Aguas Marinas interiores

Las aguas marinas interiores son aquellas que están situadas en el interior de la línea base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías.

Zona Económica Exclusiva

El estado mexicano posee una zona marítima de exclusividad económica la cual mide doce millas náuticas contadas a partir de la línea en al cual finaliza el mar territorial.

[3] Artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales



Playas marítimas

Las playas marinas están compuestas por las partes de tierra que por virtud de la marea el agua cubre y descubre desde los límites de menor flujo hasta los límites de mayor flujo anual.

Zona Federal Marítimo Terrestre.⁴

La zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT) está compuesta por la franja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar. También son parte de la ZOFEMAT los primeros cien metros de cada una de las riveras de los ríos contados desde la desembocadura en el mar hacia aguas arriba.⁵

De conformidad con la Ley Federal de Bienes Nacionales para poder hacer uso de la ZOFEMAT así como de otros bienes nacionales se requiere que la SEMARNAT otorgue una concesión o asignación,⁶ según sea el caso.

Infraestructura portuaria

La infraestructura portuaria consistente en diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras portuarias, serán consideradas como de propiedad federal cuando éstas tengan un uso público.

Bienes de uso común terrestres

Estos bienes están constituidos por los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad de la nación; así como por las carreteras y vías de comunicación federales. Por otra parte, también es propiedad de la nación toda la infraestructura hidráulica que el Gobierno Federal o los particulares efectúen en aguas o cauces propiedad de la nación, como lo son los diques, presas, canales, bordos y zanjias construidos para la irrigación navegación o cualquier otro uso publico.

Régimen de las Concesiones de los bienes del dominio público

Como ya se mencionó los bienes que están sujetos al dominio publico de la federación están afectados por el régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Este régimen jurídico supone que el Estado es el único propietario de dichos bienes. Ahora bien, la inalienabilidad significa que los bienes no podrán ser reivindicados por los particulares como bienes de propiedad privada o sujetos a una posesión definitiva privada. Por lo tanto, los particulares y las entidades públicas sólo podrán adquirir derechos sobre el uso, aprovechamiento y explotación de dichos bienes de conformidad con los limites que establece la ley.

Por otra parte, resulta claro que los bienes afectados al dominio directo de la nación son bienes que tienen como finalidad satisfacer las necesidades colectivas. Por lo tanto, la explotación que los particulares pudiesen llegar a tener de dichos bienes, siempre deben de respetar y fomentar el uso público del bien y la satisfacción de necesidades colectivas; siendo contrario al espíritu del dominio público la explotación de dichos bienes para satisfacer necesidades particulares o privadas. Este último elemento aunque parece ser obvio, en la realidad no siempre se cumple ya que en numerosas ocasiones se ve que quienes tienen concesiones de zonas federales marítimo terrestres, bloquean el acceso a ésta para beneficio exclusivo del concesionario. Esta práctica es un clarísimo abuso de un derecho de uso.

De este razonamiento se desprende que para que los particulares o entidades públicas puedan hacer un uso o explotación de los bienes de dominio público requerirán por fuerza una concesión otorgada por la autoridad competente. En el caso que nos ocupa los humedales costeros son bienes que como se vera mas adelante están situados por ecosistemas de transición entre ecosistemas terrestres y marinos. Por lo tanto, es necesario hacer la anotación desde ahora que en virtud de que los humedales costeros son porciones terrestres sujetas a las inundaciones marinas por el simple efecto de la marea luego entonces resulta clarísimo que al menos una parte amplia de los

humedales costeros son zonas sujetas al dominio público de la nación y por lo tanto, propiedad de la Federación y en consecuencia es absolutamente ilegal que los particulares efectúen rellenos, y actos de propiedad privada sobre estos bienes. La Ley General de Bienes Nacionales previene que para que un particular o algún ente publico pueda hacer uso de bienes nacionales requerirá por fuerza de la tramitación de una concesión o asignación. Dicha concesión nunca generará derechos reales sino que exclusivamente generará frente a la Administración Pública, y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos, y explotaciones de dichos bienes con los limites que expone la ley y el propio titulo de concesión. Las concesiones de los bienes de dominio publico tendrán una duración máxima de

[4] Adjunto este documento se encuentra la NOM-146-SEMARNAT-2005 que regula el procedimiento para la medición de la ZOFEMAT.
[5] En el capítulo 2 del presente estudio se hará una análisis para dilucidar si los humedales costeros son parte d e la zona federal marítimo terrestre.

[6] Las concesiones y las asignaciones son básicamente lo mismo, simplemente que las concesiones son otorgadas a los particulares y las asignaciones a las autoridades

cincuenta años. Los cuales podrán ser prorrogables por un periodo similar. Las concesiones dejarán de surtir sus efectos por las siguientes causales:

Vencimiento de plazo: Es decir cuando por el solo transcurrir del tiempo el título de concesión expira sin ser renovado en tiempo y forma.

Renuncia: Cuando el concesionario decide de manera unilateral renunciar al bien concesionado.

Desaparición de su fin u objeto: Cuando por causa fortuita o de fuerza mayor el bien deja de existir, o si bien sigue existiendo ya no puede cumplir con el objeto o fin que tenía.

Nulidad: Cuando por resolución judicial se determina que el título de concesión fue otorgado en contravención a la ley. Es importante señalar que en materia ambiental cualquier persona de la comunidad de que se trate tiene la facultad de impugnar el otorgamiento de concesiones sobre bienes de uso público como la ZOFEMAT. Por lo tanto, es factible que las organizaciones civiles impugnen las concesiones que actualmente existen sobre zonas de manglares.

Revocación: La revocación opera cuando el titular de la concesión no cumple con la finalidad de la concesión, es decir, no utiliza el bien para el fin que se manifestó al momento de solicitar la concesión, por no cumplir con las condiciones que enmarcan el propio título de concesión, por no cubrir los derechos derivados de la propia concesión, por realizar obras no autorizadas como es el levantamiento de construcciones fijas sobre la ZOFEMAT, y por último dañar los ecosistemas presentes en el polígono concesionado.

Como se puede observar, las organizaciones civiles tienen la facultad de denunciar ante la

PROFEPA o la CNA cualquiera de estas violaciones con el objetivo de que las concesiones otorgadas sean revocadas. Sin embargo, es preciso reconocer que para que esto suceda es necesario ejercer una enorme presión hacia los funcionarios para que efectivamente lo hagan. Dicha presión puede surtir sus efectos a través de denuncias de responsabilidad administrativa en contra del funcionario que otorgó la concesión y en contra de las delegaciones de PROFEPA por no vigilar el cumplimiento de las mismas.

Rescate: El rescate opera cuando la propia autoridad decide de manera unilateral dar por terminada la concesión. En estos casos la autoridad deberá fundamentar y motivar alguna causa de utilidad pública que fundamente dicha acción, y deberá cubrir una indemnización por los perjuicios que se le pudiesen ocasionar al particular cuyo monto será fijado por peritos.



MARCO JURÍDICO DE LOS HUMEDALES COSTEROS CON PRESENCIA DE MANGLAR

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)

El marco jurídico ambiental mexicano ha avanzado considerablemente en los últimos años. Por lo tanto existen diversas leyes que regulan la protección de los recursos naturales. Sin embargo, la LGEEPA es el cuerpo normativo que establece los principios de política ambiental y los principales instrumentos de aplicación de dichos principios de política ambiental. Es necesario hacer la aclaración de que la LGEEPA no contiene ninguna regulación expresa sobre manglares. Sin embargo dentro de dicho cuerpo normativo podemos ver que tanto el procedimiento de evaluación del impacto ambiental como las normas oficiales mexicanas son los dos instrumentos de política ambiental que tienen una mayor relación con la protección de los manglares y los humedales costeros. En el presente apartado analizaremos de manera puntual la relación entre evaluación del impacto ambiental y los humedales costeros, asimismo, en un apartado especial analizaremos la NOM-022-SEMARNAT-2003 ya que en sí misma es un ordenamiento normativo y su vinculación con los humedales costeros con presencia de manglar es tan importante que merece un tratamiento aparte.

El procedimiento de evaluación del impacto ambiental es el instrumento de política ambiental por medio del cual la SEMARNAT establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades reguladas en el artículo 28 de la LGEEPA que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites máximos de contaminación para proteger el ambiente a través de la imposición de condiciones con el objetivo de evitar o reducir al máximo los impactos ambientales que dichas obras o actividades ocasionarán⁷ en el futuro.

Las fracciones IX y X del artículo 28 de la LGEEPA establecen que los proyectos que pretendan realizar desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, así como aquellos que contemplen obras o actividades en humedales costeros, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como

sus litorales o zonas federales deberán contar, antes del inicio de obras, con la autorización de impacto ambiental prescrito por dicha ley.

Así mismo, el artículo 5 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental detalla el alcance del artículo 28 de la LGEEPA antes estudiado. Por lo tanto en el caso de las fracciones IX y X antes descritas, el artículo 5 en comento establece que para el caso de los proyectos de desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros requerirán de la autorización de impacto ambiental los proyectos que incluyan alguna de las características que a continuación se detallan:

La construcción y operación de hoteles, condominios, villas, desarrollos habitacionales y urbanos,

[7] Artículo 28 de la LGEEPA

La construcción de restaurantes instalaciones de comercio y servicios en general

La construcción de marinas, muelles, rompeolas, campos de golf, y cualquier infraestructura turística o urbana

La construcción de vías generales de comunicación, obras de restitución o recuperación de playas o arrecifes artificiales

Sin embargo las actividades que a continuación se detallan que tengan relación con proyectos inmobiliarios estarán exentos de obtener la autorización de impacto ambiental:

Las obras que tengan como propósito la protección, o embellecimiento y ornato mediante la utilización de especies nativas

Las actividades recreativas cuando no requieran de algún tipo de obra civil.

La construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en los ecosistemas.

Por otra parte, el mismo artículo 5 del reglamento que se analiza establece que los proyectos que contemplen obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar requerirán de la autorización de impacto ambiental cuando se pretenda realizar cualquier obra civil, así como cualquier obra que tenga fines comerciales. Con excepción de las construcciones de vivienda unifamiliar para las comunidades asentadas en dichos ecosistemas así como de las actividades pesqueras.

Ley General de Vida Silvestre

Como ya se mencionó con anterioridad, la legislación ambiental es variada y se encuentra regulada en diversos cuerpos normativos. En el presente apartado procederemos a determinar qué ordenamiento regula los manglares. A simple vista se podría pensar que como los manglares son recursos maderables su regulación está a cargo de la Ley General para el Manejo Forestal Sustentable. Sin embargo esta afirmación es falsa ya que el artículo 1 de la Ley General de Vida silvestre establece lo siguiente:



“ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción

El aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, quedará excluido de la aplicación de esta Ley y continuará sujeto a las leyes forestal y de pesca, respectivamente, salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo.” (el sombreado y subrayado son del que suscribe)

De la lectura del artículo anterior se puede observar con toda claridad que la Ley General de Vida silvestre regulará todo aquello que no sea de la competencia de la Ley General de Manejo Forestal Sustentable ni de la Ley de Pesca Sustentable y Acuacultura. Sin embargo, el segundo párrafo hace una aclaración muy importante, ya que, especifica que los recursos naturales que en principio no son materia de la Ley General de Vida Silvestre pero que se encuentren bajo una categoría de riesgo dejarán de ser reguladas por otros ordenamientos y pasaran a colocarse bajo la tutela de la Ley General de Vida Silvestre. Por lo tanto, esta ley hace una especial protección de las especies que por consecuencia de las actividades humanas su población se ha reducido a tal grado que esta en peligro de extinción y por lo tanto resulta ser de suma importancia para el ecosistema que el estado regule las actividades productivas que puedan dañar aún más la viabilidad de alguna especie determinada. Por lo tanto, es en la Ley General de Vida Silvestre donde la NOM-059-SEMARNAT-2001⁸ encuentra su asiento y fundamento; y es por eso que todas las especies listadas en esta norma se encontraran tuteladas

por la Ley General de Vida Silvestre y no por otros ordenamientos.

Es importante hacer el señalamiento de que los manglares se encuentran listados bajo la NOM-059-SEMARNAT-2001. Por lo tanto, aunque el manglar es un recurso forestal en virtud de que éste se encuentra sujeto a un régimen de protección especial, se acredita plenamente la excepción descrita en el segundo párrafo del artículo 1 de la LGVS siendo aplicable este último ordenamiento y no la Ley General de Manejo forestal Sustentable.

Tradicionalmente la SEMARNAT sostiene que los manglares son recursos maderables regulados por la Ley General de Manejo Forestal Sustentable. Por lo tanto, ha otorgado de manera sistemática cambios de uso de suelo en zonas forestales y autorizaciones de aprovechamiento forestal a áreas cubiertas por manglares. Por lo tanto, dichos permisos son totalmente ilegales ya que como ya se explicó ampliamente la regulación aplicable es la Ley General de Vida silvestre en consecuencia es contrario a la ley aplicarle al manglar el régimen de permisos y autorizaciones contenidos en la Ley General de Manejo Forestal Sustentable.

[8] Esta norma oficial mexicana determina a través de listados las especies que se encuentran en riesgo o en franco peligro de extinción y que por lo tanto se encuentran regulados bajo una protección especial.

La LGVS establece que la vida silvestre podrá tener aprovechamientos económicos extractivos y no extractivos a través de la autorización de una Unidad de Manejo Ambiental de Vida Silvestre (UMA). Para la obtención de este permiso es fundamental hacer un estudio poblacional del recurso sujeto a aprovechamiento, en donde se compruebe plenamente la masa crítica que podrá ser aprovechada sin que se afecte su presencia en el ecosistema. Asimismo, esta sujeto a verificaciones por parte de una mesa técnica la cual otorgará cuotas anuales de aprovechamiento del recurso.

Por otra parte, el 7 de febrero del 2007 se publicó una reforma a la Ley General de Vida Silvestre a través de la cual se hace la adición del artículo 60 ter mismo que a la letra se transcribe:

Artículo 60 TER.- QUEDA PROHIBIDA LA REMOCIÓN, RELLENO, transplante, poda, O CUALQUIER OBRA O ACTIVIDAD QUE AFECTE LA INTEGRALIDAD DEL FLUJO HIDROLÓGICO DEL MANGLAR; DEL ECOSISTEMA Y SU ZONA DE INFLUENCIA; DE SU PRODUCTIVIDAD NATURAL; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

De la lectura del artículo anterior se puede ver que efectivamente los manglares son objeto de regulación de esta ley y no de otras. Asimismo, también se puede observar que los manglares gozan de una protección muy fuerte ya que se prohíbe cualquier actividad que tale manglares, así como cualquier actividad que afecte la integridad del manglar, su integridad hidrológica y su productividad. Ahora bien para encontrar la definición y límites de estos términos técnicos es necesario analizar la NOM-022-SEMARNAT-2003 ya que es esta norma la que nos va a detallar el alcance de este artículo 60 ter.

Por otra parte, se permite hacer actividades en manglar incluso talarlos y removerlos pero para efecto de obras de protección restauración, investigación o de conservación del propio manglar. Por lo tanto, si un proyecto turístico puede argumentar que el manglar que está en su predio se encuentra una comunidad de manglar en muy mal estado, es factible hacer obras de remoción del mismo pero siempre y cuando se presente un plan de manejo autorizado a través de una UMA en donde se acredite que el manglar será restaurado y no simplemente se simulara una devastación con el pretexto de salvarlo.

Como se verá mas adelante, la ley que se acabó de ampliar no cancela definitivamente los desarrollos turísticos o productivos en los humedales costeros, simplemente impide que los manglares sean talados. En conclusión los desarrollos turísticos deberán de incorporar las área de manglar a sus proyectos de desarrollo en lugar de desplazarlos y optar por su remoción sin tomar en cuenta el beneficio ambiental que producen.

REGULACIÓN DE LA NOM-022-SEMARNAT-2003

Breve recuento de la historia de la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la regulación de los Manglares.

La NOM-022-SEMARNAT-2003 establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. El 6 de octubre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el proyecto de la norma en comento para su consulta pública, Sin embargo, el proyecto de la norma en comento fue modificado substancialmente como consecuencia de los comentarios recibidos durante el periodo de consulta. Por lo tanto la SEMARNAT decidió seguir trabajando en la norma y volver a publicar para consulta pública un proyecto de norma el día 12 de septiembre del 2002. Una vez concluido este segundo periodo de consulta pública la norma fue publicada de manera oficial el 10 de abril del 2003. por lo tanto, esta norma tomo alrededor de cuatro años para su publicación definitiva y dos periodos de consulta publica.

No obstante lo anterior, la SEMARNAT el 7 de mayo del 2004 publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por medio del cual adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003.

Dicho nuevo numeral establece excepciones a las prohibiciones contenidas en la propia norma argumentando que el texto de la norma “no establece la figura de compensación que deberá utilizarse para la autorización de la obra o actividad en el procedimiento de impacto ambiental”.⁹ El contenido y alcance de dichas modificaciones serán analizadas mas adelante en este documento.

Es fundamental mencionar de conformidad con al Ley Federal de Metrología y Normalización las normas oficiales mexicanas se elaboran por las Secretarías de estado a través de un comité de normalización en donde, por ley, deben de estar representados los sectores productivos, la sociedad civil organizada, y representantes de diversas dependencias. Asimismo y en virtud de que en el caos de la NOM-022-SEMARNAT-2003 se produjeron dos periodos de consulta pública se puede concluir claramente que la norma que se estudia es una norma que fue ampliamente discutida y comentada por los representantes de toda la sociedad por lo que sus posteriores modificaciones y criticas son

[9] Extracto obtenido del considerando del Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar publicado en el Diario oficial de la Federación el 7 de mayo del 2003.

producto mas de los intereses y presiones de un solo sector social que por la falla técnica de la misma.

Posteriormente y como ya se mencionó el 7 de Febrero del 2007 se publicó una reforma a al Ley General de Visa Silvestre que reforma de manera substancial a su vez el contenido de la norma oficial mexicana que se estudia. Por lo tanto, y como ya se menciona en la introducción el objeto de este estudio es determinar los efectos de la modificación de la Ley General de Vida Silvestre con relación al texto de la NOM-022-SEMARNAT-2003.

Finalmente, semanas antes de que el presente estudio fuese concluido el Senador Mario López Valdez , del Partido de la Revolución Institucional, presentó una iniciativa de contrarreforma a la Ley General de Vida Silvestre. Dicha iniciativa pretende reformar el artículo 60 ter para quedar como a continuación se transcribe:

Artículo 60 Ter. Toda actividad tendiente a la remoción,¹⁰ releno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte de manera considerable la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, quedará prohibida cuando no se acredite ante la Secretaría, la viabilidad de recuperación y conservación del equilibrio del ecosistema, pudiéndose causar impactos irreversibles al mismo.

Una vez determinada por la Secretaría la viabilidad de las actividades señaladas en el párrafo anterior, el responsable deberá llevar a cabo medidas de compensación dentro del mismo ecosistema, que minimicen los impactos negativos causados por éstas, procurando en todo momento la reintroducción de las especies afectadas, así como la implementación de medidas especiales de manejo para la conservación del ecosistema.

Asimismo, la exposición de motivos vierte diversos tipos de argumentos para sostener la necesidad de modificar la Ley General de Vida silvestre. Dentro de lso mas importantes se destacan los siguientes:

“...la reforma es incompleta y legalmente extremista en cierta medida, pues al prohibir cualquier tipo de aprovechamiento se imposibilita el desarrollo de proyectos estratégicos para el país, como lo son la infraestructura energética, petrolera, de comunicaciones y transportes, así como una seria afectación de sectores básicos como la pesca y acuacultura, además de paralizar el desarrollo de proyectos turísticos e inmobiliarios en la mayor parte de los litorales nacionales

Uno de los sectores que afecta directamente la reciente reforma es el turismo, impidiendo a los desarrolladores tener seguridad y certeza jurídica al realizar sus inversiones en playas mexicanas, principal atractivo turístico nacional e internacional. Este ramo, durante el sexenio pasado superó totalmente sus expectativas de crecimiento; mientras se tenía una meta de 9 mil millones de dólares, se lograron casi 13 mil millones de dólares, en 1,600 proyectos, con el 75% de inversión de capital nacional.

Tan sólo en el 2006, 4 millones 300 mil viajeros recibieron puertos como Los Cabos, Cancún, Mazatlán, Acapulco y Puerto Vallarta, entre otros, dejando una derrama económica para el país de casi 5 mil millones de dólares. No sólo necesitamos mantener dicho crecimiento, sino aumentarlo y continuar desarrollando proyectos que sean más atractivos al turista y que generen los empleos que los puertos del país necesitan

Estas son algunas reflexiones sobre las consecuencias económicas y de desarrollo que trae consigo la ya Ley vigente. Pero en el aspecto jurídico, también hay que hacer algunas consideraciones sobre el artículo en comento, en virtud de que se establece la prohibición de un hacer, consistente en que aquellos propietarios de terrenos en los que existan manglares, no pueda gozar libremente de sus derechos de propiedad adquiridos, al prohibirles toda actividad que afecte de cualquier manera a los manglares, lo que implica que dichos propietarios no podrán usar ni gozar su propiedad tal y como ellos lo decidan.”

Como se puede observar el Senador basa su iniciativa argumentando que la modificación del artículo 60 ter es demasiado fuerte y que impide cualquier desarrollo. Asimismo, resulta obvio ver que busca privilegiar las actividades turísticas sorbe la conservación de un recurso natural que se encuentra en riesgo de extinción. Y por ultimo es prudente hacer el señalamiento de que el Senador supone que los manglares están ubicados sobre terrenos susceptibles de propiedad privada situación que será sujeta de análisis durante el resto del presente estudio.

Contenido de la NOM-022-SEMARNAT-2003

La NOM-022-SEMARNAT-2003 establece diversas disposiciones que deben de ser analizadas con detalle. Asimismo, se recomienda que al analizar la norma constantemente se revisen las definiciones técnicas contenidas en la propia norma ya que sólo así se logra hacer una interpretación completa y sistémica de la norma. A continuación haremos un análisis de los conceptos que han sido materia de mayor controversia tanto por haber sido interpretados de manera parcial por al Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT como por muchos promovedores de proyectos.

Concepto de Humedal Costero

La propia norma oficial mexicana define el concepto de humedal costero como:

3.36 Humedales costeros: Ecosistemas costeros de transición entre aguas continentales y marinas, cuya vegetación se caracteriza por ser halófila e hidrófila, estacional o permanente, y que dependen de la circulación continua del agua salobre y marina. Asimismo, se incluyen las regiones marinas de no más de 6 m de profundidad en relación al nivel medio de la marea más baja.

Así mismo la norma en diversas partes de la misma hace hincapié en que la definición de humedal costero antes mencionada se estableció de conformidad con la definición de diversos estudios científicos internacionales y sobre todo por ser la definición de humedal costero utilizada por los tratados internacionales suscritos por México y que por lo tanto esta norma busca aterrizar dichos compromisos internacionales a la legislación nacional. Por lo tanto, para efectos de la norma humedal costero será entendido como “las unidades hidrológicas integrales que contengan comunidades vegetales de manglares.”¹¹

Así mismo la norma en diversas partes de la misma hace hincapié en que la definición de humedal costero antes mencionada se estableció de conformidad con la definición de diversos estudios científicos internacionales y sobre todo por ser la definición de humedal costero utilizada por los tratados internacionales suscritos por México y que por lo tanto esta norma busca aterrizar dichos compromisos internacionales a la legislación nacional. Por lo tanto, para efectos de la norma humedal costero será entendido como “las unidades hidrológicas integrales que contengan comunidades vegetales de manglares.”

De la definición transcrita se puede observar con claridad que los humedales costeros regulados por la norma serán zonas geográficas en donde existen dos elementos indispensables que tengan cobertura de manglar y que la vegetación existente dependa de la circulación continua de agua salobre y marina. Por lo tanto es evidente que estamos hablando de áreas inundables contiguas al mar. Por lo tanto, y de conformidad con la Ley de Bienes Nacionales descrita en el capítulo anterior, al estar hablando de que los manglares están situados sobre el agua marina podemos mas que reconocer que los manglares están sobre zonas marinas propiedad de la nación y por lo tanto es

absolutamente ilegal que exista propiedad privada sobre zonas cubiertas de manglar. En consecuencia, para hacer uso de las áreas de manglar será necesario obtener una concesión por parte de la SEMARNAT. Pero al mismo tiempo dichas concesiones nunca podrán autorizar la tala o el desmonte del manglar ya que el titular de la concesión solo tiene el derecho de usar el bien concesionado pero no el derecho de hacer actos de dominio como venderlo o modificarlo permanentemente.

En el mismo orden de ideas, la argumentación vertida por el Senador Mario López Valdez es falsa cuando argumenta que la reforma del artículo 60 Ter de la LGVS viola el derecho de propiedad de los dueños de predios con manglar. Ya que la propiedad privada de dichas personas jamás podrá avanzar más allá de los 20 metros que constituyen la ZOFEMAT descrita en el capítulo anterior.

Concepto de manglar, marisma y salitral

La Norma en su numeral 3.40 define al manglar de la siguiente forma:

3.40 Manglar: Comunidad arbórea y arbustiva de las regiones costeras tropicales y subtropicales, compuestas por especies halófitas facultativas o halófilas que poseen características ecofisiológicas distintivas como raíces aéreas, viviparidad, filtración y fijación de algunos tóxicos, mecanismos de exclusión o excreción de sales; pueden crecer en diferentes salinidades que van desde 0 hasta 90 ppm alcanzando su máximo desarrollo en condiciones salobres (Aprox. 15 ppm) En el ámbito nacional existen cuatro especies *Rhizophora mangle*, *Conocarpus erecta*, *Avicennia germinans*, *Laguncularia racemosa*.

Es prudente hacer el señalamiento de que las cuatro especies de manglar descrito en al definición corresponden con las cuatro especies de manglar protegidos por la NOM-059-SEMARNAT-2001 situación que acredita conforme a



los argumentos ya vertidos que la aplicación de la norma que se analiza se debe desprender de la LGVS.

Es fundamental definir las marismas ya que estas son las porciones de tierra que componen un humedal costero en donde existe una inundación como producto del intercambio de mareas durante todo el año. Asimismo es preciso señalar que es en estas marismas donde el manglar se reproduce. A continuación se transcribe la definición que la norma otorga a las marismas:

3.43 Marisma: Planicie de inundación costera que se inunda temporalmente por efecto de las mareas con vegetación halófila terrestre, generalmente con suelos salinos superiores a los 60 UPS y cuando carece de vegetación halófila es superior a los 80 UPS (Ej.: *Salicornia*, *Batis*, etc.).

[11] Numeral 0.2. de la NOM-022-SEMARNAT-2003

Es prudente en este momento recordar la definición que la Ley General de Bienes nacionales hace sobre playas:

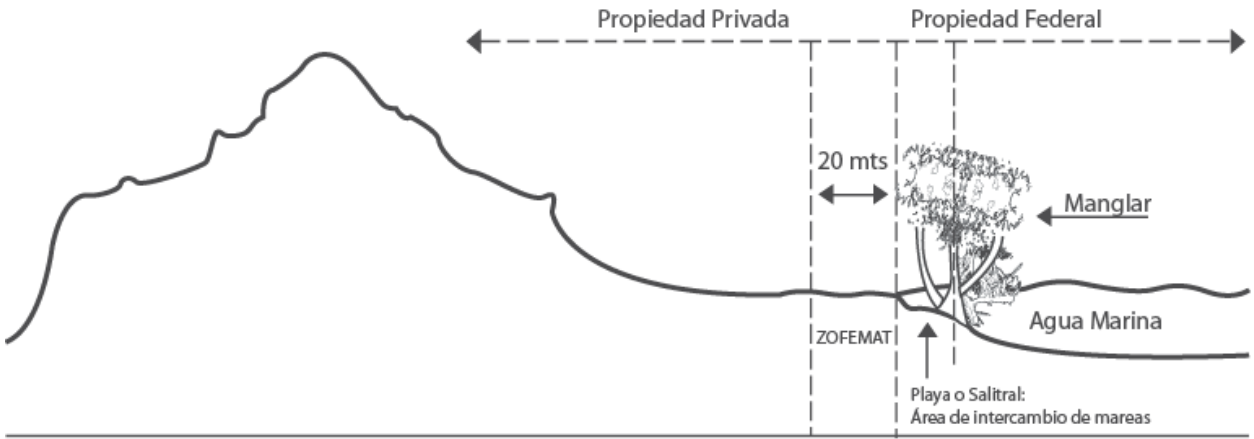
“Partes de tierra que por virtud de la marea el agua cubre y descubre desde los límites de menor flujo hasta los límites de mayor flujo anual.”¹²

Una vez leídos en conjunto la definición de marismas y playas resulta clarísimo determinar que las marismas son para efectos de la Ley General de Bienes Nacionales playas y por lo tanto, bienes del dominio público de la Nación y en consecuencia bienes sobre los cuales es legalmente imposible sustentar derechos de propiedad privados. Se debe de anotar que, como ya se mencionó, que aunque los registros públicos de la propiedad de los municipios costeros registren las marismas como propiedad privada, éste derecho es nulo de pleno derecho ya que como ya se comprobó en el capítulo anterior la propiedad de la nación sobre estos bienes prevalece sobre cualquier título o acto de los particulares.

Continuando con los razonamientos anteriores la NOM-022-SEMARNAT-2003 define a los salitrales de la siguiente forma:

3.62 Salitral: Tipo de marisma donde se presenta la cristalización de sal dada por una concentración de salinidad superior a las 250 UPS (la salinidad del mar es de 35 UPS). Son llanuras de evaporación inundadas por la pleamar máxima y cuyo suelo está compuesto principalmente por arcillas con un alto contenido de sales solubles

Como se puede observar los salitrales son, en principio una marisma, y además llanuras de evaporación inundadas por al pleamar máxima. Por lo tanto, es contundente el hecho de que la ZOFEMAT empezará justo donde concluye la marisma. En consecuencia, los manglares estarán ubicados en el área marina, las marismas y los salitrales se ubican en la playa y 20 metros tierra adentro contados a partir del final del salitral podríamos hablar de que empezaría la propiedad privada tal y como a continuación se detalla:



Criterios que los proyectos deberán seguir.

Es importante señalar que la norma esta plagada de aspectos técnicos que deben de seguir los proyectos que pretendan tener actividades sobre humedales costeros. Sin embargo a continuación se hace una descripción de los que han sido mas frecuentemente violados o han causado mas discusión.

El numeral 4.0 es de vital importancia ya que es el numeral que establece los lineamientos básicos que los proyectos que contemplen actividades sobre zonas de manglar por lo tanto a continuación se transcribe de manera integra:

4.0 Especificaciones

El manglar deberá preservarse como comunidad vegetal. En la evaluación de las solicitudes en materia de cambio de uso de suelo, autorización de aprovechamiento de la vida silvestre e impacto ambiental se deberá garantizar en todos los casos la integralidad del mismo, para ello se contemplarán los siguientes puntos:

- La integridad del flujo hidrológico del humedal costero;
- La integridad del ecosistema y su zona de influencia en la plataforma continental;
- Su productividad natural;
- La capacidad de carga natural del ecosistema para turistas;
- Integridad de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje;
- La integridad de las interacciones funcionales entre los humedales costeros, los ríos (de superficie y subterráneos), la duna, la zona marina adyacente y los corales;
- Cambio de las características ecológicas;
- Servicios ecológicos;
- Ecológicos y eco fisiológicos (estructurales del ecosistema como el agotamiento de los procesos primarios, estrés fisiológico, toxicidad, altos índices de migración y mortalidad, así como la reducción de las poblaciones principalmente de aquellas especies en status, entre otros).

De la lectura del numeral anterior se puede observar que en principio los proyectos deberán de respetar al manglar como comunidad vegetal. Es decir, tomar en cuenta todos los manglares presentes como una sola unidad. Asimismo, en el otorgamiento de cualquier tipo de licencia que tenga algún efecto sobre el manglar se deberá garantizar la integralidad del mismo. La integralidad del humedal costero se obtendrá respetando los puntos que el propio numeral 4.0 describe.

Para poder comprender el alcance del numeral 4.0 es importante observar que en términos generales busca proteger la existencia de los siguientes tres conceptos: en la preservación de las condiciones ecológicas del humedal costero, el respeto del balance hídrico de la unidad hidrológica y la capacidad de carga del mismo humedal.

Desde hace mas de tres años el CEMDA ha impugnado diversas autorizaciones de impacto ambiental argumentando que violan la NOM-022-SEMARNAT-2003. Durante estos litigios, hemos observado que el numeral 4.0 es el que ha sufrido mas violaciones por que la SEMARNAT nunca solicita una identificación cartográfica de la extensión de todo el humedal costero ni de sus componentes (cobertura de manglar, área de marismas y zona de salitral). En consecuencia, la autoridad ha estado otorgando permisos de impacto ambiental sin tomar en cuenta la unidad



hidrológica del humedal costero, ya que como la misma norma establece la conservación de la unidad hidrológica del humedal es la base para cumplir con las disposiciones de la norma. Debido a lo anterior, es fundamental que recordemos la definición que la propia norma le da al concepto de “Unidad Hidrológica” para que de esta forma logremos definir el alcance de las disposiciones del numeral 4.0:

3.69 Unidad hidrológica: Esta constituida por: el cuerpo lagunar costero y/o estuarino, y la comunidad vegetal asociada a él (manglares, marismas y pantanos), las unidades ambientales terrestres circundantes, la o las bocas que pueden ser permanentes o estacionales, la barrera y playa, los aportes externos (ríos, arroyos permanentes o temporales, aportes del manto freático) y la zona de influencia de la marea, oleaje y corriente litoral.

Como se puede observar la unidad hidrológica comprende casi en su totalidad el humedal costero. Asimismo, de la definición antes señalada se puede desprender con toda claridad que es-

tamos hablando de zonas sujetas al dominio público de la nación. Por lo tanto, los argumentos aquí vertidos siguen siendo consistentes en el sentido de que los humedales costeros no son propiedad de los particulares.

Es importante señalar que el numeral 4.1 prohíbe cualquier dragado, o desvío de canales o corrientes que desemboquen en el humedal costero. La razón de esta disposición es que precisamente el humedal costero y su ecosistema dependen del balance hídrico que existe entre agua salobre y agua marina. El cambio de estos flujos afecta de manera directa e irreparable al humedal. Por lo tanto, se recomienda que al analizar una proyecto que afecte humedales costeros se busque preservar los drenes naturales ya que de esta forma se evitara violar la norma y la LGVS. Sin embargo los numerales 4.4. y 4.5 claramente establecen que se podrán crear nuevos canales siempre y cuando se replanten los manglares removidos y la construcción de

estos estén sustentados en estudios técnicos que garanticen que el balance hídrico continuará.

Consideramos oportuno volver a transcribir el artículo 60 ter de la LGVS ya que a la luz de los numerales que se comentan se podría determinar el alcance de dicha reforma:

Artículo 60 TER.- QUEDA PROHIBIDA LA REMOCIÓN, RELLENO, transplante, poda, O CUALQUIER OBRA O ACTIVIDAD QUE AFECTE LA INTEGRALIDAD DEL FLUJO HIDROLÓGICO DEL MANGLAR; DEL ECOSISTEMA Y SU ZONA DE INFLUENCIA; DE SU PRODUCTIVIDAD NATURAL; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Como se puede ver la prohibición está sujeta a proyectos que afecten la integridad del flujo hídrico del manglar. Por lo tanto, los numerales 4.0, 4.1, 4.2 y 4.3 están limitando y definiendo la integridad del flujo hídrico elemento que determina los linderos de la reforma de la LGVS. En consecuencia, sí es factible hacer desarrollos turísticos en las áreas cercanas a los humedales costeros siempre y cuando estas obras se encuentren en terrenos de propiedad privada¹³ y estos tengan estudios que acrediten que el manglar podrá seguir teniendo el aporte de agua que tenía antes de que se proyectara el desarrollo.

El numeral 4.14 establece las especificaciones que deberán cumplir las vialidades que se podrán hacer sobre los humedales costeros:

4.14 La construcción de vías de comunicación aledañas, colindantes o paralelas al flujo del humedal costero, deberá incluir drenes y alcantarillas que permitan el libre flujo del agua y de luz. Se deberá dejar una franja de protección de 100 m (cien metros) como mínimo la cual se medirá a partir del límite del derecho de vía al límite de la comunidad vegetal, y los taludes recubiertos con vegetación nativa que garanticen su estabilidad

Como se ve, el objetivo siempre es permitir que el agua fluya de manera natural o al menos en la cantidad que normalmente lo venia haciendo ya que el ecosistema del humedal esta soportado por este frágil equilibrio de inundaciones.

[13] Como se ha mencionado en numerosas ocasiones en el presente estudio este requisito no deviene de disposiciones ambientales si no de la propia Ley General de Bienes Nacionales.

Alcance de las extensiones del numeral 4.43

Como ya se mencionó la NOM-022-SEMARNAT-2003 sufrió una modificación en su numeral 4.43. Esta modificación establece excepciones a los numerales 4.4, 4.22, 4.14 y 4.16 mismos que a continuación se transcriben:

4.4 El establecimiento de infraestructura marina fija (diques, rompeolas, muelles, marinas y bordos) o cualquier otra obra que gane terreno a la unidad hidrológica en zonas de manglar queda prohibida excepto cuando tenga por objeto el mantenimiento o restauración de ésta.

4.22 No se permite la construcción de infraestructura acuícola en áreas cubiertas de vegetación de manglar, a excepción de canales de toma y descarga, los cuales

deberán contar previamente con autorización en materia de impacto ambiental y de cambio de utilización de terrenos forestales

4.14 La construcción de vías de comunicación aledañas, colindantes o paralelas al flujo del humedal costero, deberá incluir drenes y alcantarillas que permitan el libre flujo del agua y de luz. Se deberá dejar una franja de protección de 100 m (cien metros) como mínimo la cual se medirá a partir del límite del derecho de vía al límite de la comunidad vegetal, y los taludes recubiertos con vegetación nativa que garanticen su estabilidad.

4.16 Las actividades productivas como la agropecuaria, acuícola intensiva o semi-intensiva, infraestructura urbana, o alguna otra que sea aledaña o colindante

con la vegetación de un humedal costero, deberá dejar una distancia mínima de 100 m respecto al límite de la vegetación, en la cual no se permitirá actividades productivas o de apoyo.

Como se puede observar el conjunto de disposiciones transcritas contienen límites a la construcción de infraestructura turística y la instalación de infraestructura acuícola. Asimismo, son disposiciones que al igual que el resto de la norma están encaminadas a preservar el balance hídrico del humedal sin embargo le imponen a los proyectos la obligación de respetar 100 metros al rededor de los manglares

Es importante señalar que la norma que se estudia fue creada por que los manglares se encuentran en franco riesgo por consecuencia de las actividades acuícola y de infraestructura turística que durante los últimos años han venido desmontan-

do zonas de manglar. Por lo tanto resulta ilógico que la adición establecida por al SEMARNT busque como sus considerandos exponen mayores restricciones a las ya establecidas en la norma. Tal y como a continuación procedo a transcribir:

Que el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que se pueden modificar las normas oficiales mexicanas, sin seguir el procedimiento para su elaboración cuando no se creen nuevos requisitos, procedimientos o especificaciones más estrictas.

Es importante señalar que el artículo 51 de la Ley Federal de Metrología y normalización establece que una norma oficial mexicana sólo se puede modificar por dos supuestos: Por encontrarse en su periodo de revisión quinquenal, o al año de

haberse creado cuando las circunstancias que dieron origen a la norma han cambiado. En el caso que analizamos no se cumplieron ninguno de los dos requisitos, ya que las condiciones que motivaron la publicación de la norma no habían cambiado y por otra parte sólo haya pasado un año y no cinco como prescribe la ley.

Por ultimo, el principio general del derecho establece que las leyes se encuentran por encima de las normas técnicas y los reglamentos. Por lo tanto, ninguna norma puede contradecir a una ley. Así las cosas, la norma oficial mexicana 022-SEMARNAT-2003 seguirá siendo vigente pero sus disposiciones sólo lo serán en tanto no contradigan de manera directa el artículo 60 ter de la LGVS. Desde nuestro punto de vista sólo el numeral 4.43 estaría en contra del artículo 460 Ter

de la LGVS. Se concluye lo anterior en virtud de que el resto de la norma ya prohibía la tala y el desmonte de manglar así como el daño al balance hídrico del humedal.

Una vez analizado toda la legislación relacionada con los humedales costeros con presencia de manglar se puede concluir que dicha legislación no prohíbe el desarrollo de proyectos económicos dentro de los humedales costeros. Es muy claro que cualquier persona puede invertir y hacer obras dentro de estos ecosistema siempre y cuando se cumplan dos requisitos: Permitir que los afluentes que alimentan al humedal sigan sus causas de manera natural y evitar la remoción de manglares. Finalmente, es necesario hacer el señalamiento de que gran parte del humedal costero es propiedad federal y no puede ser reivindicado como propiedad privada. Por lo tanto, la legislación analizada no vulnera en nada los derechos de los particulares sobre los humedales costeros ya que estos derechos nunca han existido.

CONCLUSIONES

Una vez hecho el análisis de la legislación que tiene alguna relevancia directa con la protección de los humedales costeros con presencia de manglar se llegó a las siguientes conclusiones:

Es evidente que la propiedad privada debe de respetar la zona federal marítimo terrestre. Entendida ésta como los 20 metros contados a partir de la pleamar máxima de la marea.
Es evidente que a la luz de la NOM-022-SEMARNAT:2003 y de la propia naturaleza de los humedales costeros en la mayoría de los casos los manglares, las marismas y los salitrales estarán localizados dentro de la zona marina propiedad de la Federación. Y por lo tanto, no son susceptibles de ser sujetos de propiedad privada. Por lo tanto, ninguna disposición que proteja los manglares podrá afectar el derecho de propiedad de particulares.

La SEMARNAT ha fallado enormemente en la interpretación de los alcances de la NOM-022-SEMARNAT-2003, de la Ley General de Vida Silvestre, y de la Ley General de Bienes Nacionales ya que no ha hecho una interpretación sistémica de los cuerpos normativos mencionados. Este hecho ha acarreado que se hayan otorgado autorizaciones ilegales.

Es fundamental que la iniciativa del Senador Mario López Valdez sea detenida ya que es claro que responde a una interpretación parcial e incompleta del sistema jurídico mexicano.

Es fundamental que se continúe con al impugnación legal de las autorizaciones que se hayan otorgado de manara ilegal.

EL marco jurídico relacionado con los humedales costeros sí permite la realización de proyectos turísticos y productivos sobre humedales costeros.

Para cumplir con la legislación ambiental todo proyecto turístico estará impedido para cortar manglar, o ganarle terreno a la unidad hídrica del humedal. Sin embargo esto no representa un impedimento insalvable para los desarrollos. Simplemente obligan a la imaginación y a la convivencia de los proyectos con un ecosistema muy frágil y en peligro de extinción

Fuentes Consultadas

Bibliografía:

Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, decimotercera edición, México, 1969.

Brañes, Raúl. “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 2000.

Leyes consultadas

Constitución Política Mexicana

Ley de Aguas Nacionales

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Ley General de Manejo Forestal Sustentable

Ley General de Vida Silvestre

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental

Iniciativas Del Sen. Mario López Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, para fomentar la protección de los manglares en el país

Publicaciones consultadas

Diario Oficial de la Federación Viernes 7 de Mayo de 2004, ACUERDO que adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

Diario Oficial de la Federación Jueves 10 de abril de 2003, Primera Sección, pag 27-43.

Iniciativa de Reforma Ley General de Vida Silvestre

Iniciativas de Ciudadanos Legisladores
Del Sen. Mario López Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, para fomentar la protección de los manglares en el país.

Sen. Mario López Valdez
Por el Estado de Sinaloa

Dirección
Torre del Caballito Piso 5, Oficina 12
Reforma 10
Col. Tabacalera
México DF, 06030
Telefono
53.45.30.00 Exts 3552
Fax
5013
Correo Electrónico
malova@senado.gob.mx

INICIATIVA A CARGO DEL SENADOR MARIO LÓPEZ VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, EN MATERIA DE MANGLARES.

Honorable ASAMBLEA:
El suscrito, Senador Mario López Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos, los artículos 55 y 62, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

México, hoy más que nunca, requiere para avanzar en la consolidación de su estructura económica, desarrollar acciones legales y de infraestructura que permitan eficientar la atracción de inversiones, el comercio exterior y el establecimiento de más y más empresas de todos los sectores, especialmente del industrial y de servicios, que impulsen el desarrollo económico y, en consecuencia, la generación de empleos que necesita nuestro país para su crecimiento y para elevar la calidad de vida de los mexicanos.

El pasado 1º de febrero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona un artículo 60 Ter a la Ley General de Vida Silvestre, en el cual se prohíbe terminantemente cualquier actividad que afecte la integridad de los manglares y de su entorno ecológico.

Nuestro país, a lo largo de sus costas, cuenta con la segunda mayor extensión de manglar en el continente Americano, y esta reforma, sin lugar a dudas, constituyó un acierto en su espíritu proteccionista de una especie única entre los humedales más productivos, de la mayor relevancia para la sociedad y el medio ambiente.

Sin embargo, la reforma es incompleta y legalmente extremista en cierta medida, pues al prohibir cualquier tipo de aprovechamiento se imposibilita el desarrollo de proyectos estratégicos para el país, como lo son la infraestructura energética, petrolera, de comunicaciones y transportes, así como una seria afectación de sectores básicos como la pesca y acuacultura, además de paralizar el desarrollo de proyectos turísticos e inmobiliarios en la mayor parte de los litorales nacionales.

Así lo expresaron 16 de los 17 gobernadores de estados costeros, entre ellos Sinaloa, Estado al que represento, en dos desplegados publicados el 31 de enero del 2007, donde propusieron al Ejecutivo Federal suspender la publicación de la reforma y establecer una mesa de análisis para discutir sus efectos y alcances, misma que evidentemente nunca se produjo.

En este tenor, los ejecutivos estatales destacaron la importancia del desarrollo sustentable como la base del crecimiento económico para el país, así como la necesidad de preservar y conservar nuestros humedales y manglares, sin embargo, señalaron el carácter prohibitivo que para su aprovechamiento contiene la reforma, misma que impide el desarrollo económico que proporcionan los recursos naturales para garantizar la satisfacción plena de los derechos sociales de los habitantes de dichos estados; con lo cual comulgo y coincidido plenamente.

Uno de los sectores que afecta directamente la reciente reforma es el

turismo, impidiendo a los desarrolladores tener seguridad y certeza jurídica al realizar sus inversiones en playas mexicanas, principal atractivo turístico nacional e internacional. Este ramo, durante el sexenio pasado superó totalmente sus expectativas de crecimiento; mientras se tenía una meta de 9 mil millones de dólares, se lograron casi 13 mil millones de dólares, en 1,600 proyectos, con el 75% de inversión de capital nacional.

El Presidente Calderón al iniciar su gestión recalcó ante empresarios que este sería el sexenio del turismo, estableciendo una meta de 20 mil millones de dólares de inversión para el 2012. El Grupo parlamentario del PRI celebró y celebra tales declaraciones, sin embargo ahora con la reforma, esta tendencia de crecimiento sin lugar a dudas se verá disminuida en gran medida.

Tan sólo en el 2006, 4 millones 300 mil viajeros recibieron puertos como Los Cabos, Cancún, Mazatlán, Acapulco y Puerto Vallarta, entre otros, dejando una derrama económica para el país de casi 5 mil millones de dólares. No sólo necesitamos mantener dicho crecimiento, sino aumentarlo y continuar desarrollando proyectos que sean más atractivos al turista y que generen los empleos que los puertos del país necesitan. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, reconoce al sector turismo como una prioridad nacional en virtud de su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento, destacando su elevada productividad y empleo bien remunerado, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico.

Estas son algunas reflexiones sobre las consecuencias económicas y de desarrollo que trae consigo la ya Ley vigente. Pero en el aspecto jurídico, también hay que hacer algunas consideraciones sobre el artículo en comento, en virtud de que se establece la prohibición de un hacer, consistente en que aquellos propietarios de terrenos en los que existan manglares, no pueda gozar libremente de sus derechos de propiedad adquiridos, al prohibirles toda actividad que afecte de cualquier manera a los manglares, lo que implica que dichos propietarios no podrán usar ni gozar su propiedad tal y como ellos lo decidan.

De este modo, su entrada en vigor afecta directamente la esfera jurídica de dichos propietarios en franca violación directa al artículo 1º Constitucional e indirectamente al artículo 27 de nuestra Carta Magna, en virtud de que se lesionan sus intereses jurídicos, al limitarle sus facultades inherentes al derecho de propiedad que ostentan respecto de dichos terrenos.

El artículo 1º Constitucional, establece que las garantías individuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Esto significa que una ley secundaria

u ordinaria, como lo constituye la Ley General de Vida Silvestre, no pueden limitar las garantías individuales del gobernado, como las facultades inherentes al derecho de propiedad privada que los particulares ejercen sobre sus bienes y que se encuentra consagrado en el artículo 27 Constitucional; mismos preceptos que también se ubican en el capítulo de garantías individuales de nuestra Constitución

Asimismo, podríamos decir que también se les restringe la garantía de irretroactividad del artículo 14 Constitucional, consistente en que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, en virtud de que los derechos de uso y goce inherentes a la propiedad, se han visto limitados desde la entrada en vigor del artículo que se impugna.

Ahora bien, el objeto de esta iniciativa no es echar abajo la reforma que este Honorable Congreso acertadamente aprobó y que el Ejecutivo Federal promulgó y publicó, sino buscar y encontrar la forma de que la protección del medio ambiente, en este caso en particular de los manglares, y el desarrollo económico caminen de la mano, coexistiendo en armonía sin que uno sea obstáculo del otro para su progreso.

Por la riqueza cultural y natural de México existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente. De esta forma, esta iniciativa propone reformar el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, a fin de que toda actividad que tienda a afectar de cualquier forma al manglar, quede absolutamente prohibida sólo cuando pudiéndose causar impactos irreversibles al ecosistema y no se acredite ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la viabilidad de recuperación y conservación del equilibrio de dicho ecosistema.

Asimismo, se propone como obligación de los responsables de dichas actividades que implementen medidas de compensación que minimicen los impactos negativos, reintroduciendo en todo momento los manglares y especies afectadas, así como medidas especiales de manejo para la conservación del ecosistema.

Lo anterior impediría que muchas empresas se vieran afectadas ya que este tipo de reglamentación actualmente resta al país de atractivo para la inversión, pues en el inversionista se despierta el temor a hacerlo, y permitiría mejorar la Ley de tal forma que se logren conciliar los intereses hacia la conservación de la naturaleza y los manglares, y también para que haya facilidades de inversión, natural detonador del desarrollo y el empleo.

Lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad y condiciones de vida de los mexicanos, es tarea de todos. Sin oportunidades de inversión, empleo

y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar el desarrollo que nos demanda la sociedad. Esta iniciativa fomentará la inversión directamente y la creación de empleos como consecuencia natural, favorecerá la estabilidad, la seguridad jurídica y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás, sin sacrificar en ningún momento los recursos naturales por su carácter resarcitorio y siempre respetando al medio ambiente.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Artículo Único. Se reforma los dos párrafos del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 60 Ter. Toda actividad tendiente a la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte de manera considerable la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, **quedará prohibida cuando no se acredite ante la Secretaría, la viabilidad de recuperación y conservación del equilibrio del ecosistema, pudiéndose causar impactos irreversibles al mismo.**

Una vez determinada por la Secretaría la viabilidad de las actividades señaladas en el párrafo anterior, el responsable deberá llevar a cabo medidas de compensación dentro del mismo ecosistema, que minimicen los impactos negativos causados por éstas, procurando en todo momento la reintroducción de las especies afectadas, así como la implementación de medidas especiales de manejo para la conservación del ecosistema.

TRANSITORIOS

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

A t e n t a m e n t e

SEN. MARIO LÓPEZ VALDEZ