

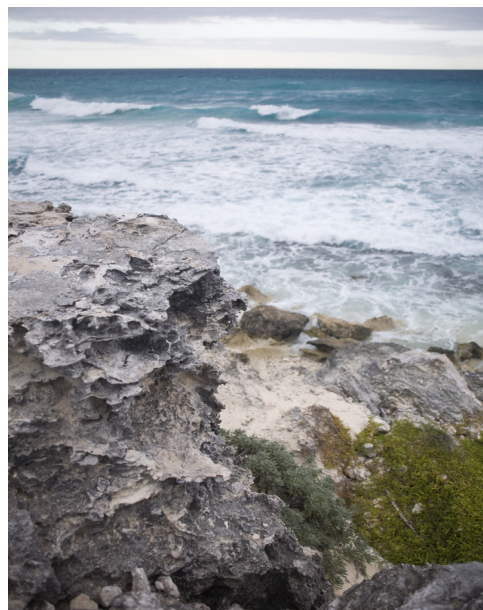
ELEMENTOS CONTEXTUALES SOBRE LA REGULACIÓN DE MARES Y COSTAS EN MÉXICO

Los mares y costas constituyen zonas de gran valor natural, económico, político, social y cultural. En México existen numerosas zonas de este tipo que requieren ser conservadas y gestionadas de manera sustentable, ya que cumplen con funciones que van desde las ambientales que propician y condicionan la existencia de la diversidad biológica, hasta las comerciales al considerarse lugar apto para llevar a cabo actividades relativas a la pesca, la extracción de hidrocarburos, la acuicultura comercial, el turismo, entre muchas otras, lo que necesariamente lleva a fijar la mirada en la regulación actual que existe.

En México es amplia la normatividad que regula mares y costas, empieza por la propia Ley Fundamental, continúa con múltiples leyes algunas de ellas acompañadas de sus respectivos reglamentos, e inclusive Tratados Internacionales. Así al encontrarse dispersa la regulación en una gran cantidad de cuerpos normativos propicia a que exista una multiplicidad de objetivos, de instituciones y de políticas que tienen que ver con aspectos sensibles de la vida, actividad y gestión que se desarrolla en estas zonas que involucran a los sectores público, privado y social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ser el máximo ordenamiento dentro del sistema jurídico y contener los Fundamentos del Estado, prevé de manera primigenia

la regulación de mares y costas, ya que en el artículo 27 que es la más grande manifestación del derecho de propiedad de la nación y posteriormente de los particulares, en un ámbito territorial, reconoce el derecho originario que tiene el Estado sobre tierras y aguas, esto es un derecho real de naturaleza pública sobre esos bienes que incluye al espacio aéreo; con lo anterior es factible señalar que se pueden desprender en esencia cuatro aspectos relevantes del precepto constitucional con respecto a la concreta regulación de mares y costas:



Por
**Claudia
Rodríguez
Vicenteño**



Egresada de
la Facultad de
Derecho de la
Universidad
Nacional
Autónoma
de México.
Actualmente es
colaboradora del
Centro de Estudios
Jurídicos y
Ambientales, A.C.

Primero. El originario derecho de propiedad sobre aguas le corresponde a la Nación. En consecuencia tiene el dominio directo sobre todos los recursos naturales que sean parte o producto de las aguas, con la posibilidad de que los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas puedan realizar la explotación, el uso e inclusive el aprovechamiento de los mismos mediante la figura administrativa de la concesión, a excepción de los hidrocarburos, minerales radiactivos y la energía eléctrica que son actividades exclusivas de la Federación.

Segundo. La propiedad de la nación versa sobre las aguas de los mares territoriales, es decir, abarca a las aguas de las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y más allá a aquellas que se encuentran en zonas marinas en donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicción y otros derechos.

Tercero. México cuenta con un mar territorial cuya extensión es de doce millas náuticas (que es el equivalente a 22.2 km) contadas a partir de las líneas de base desde la que se mide su anchura y por otro lado también cuenta con el mar patrimonial conocido como la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, cuya extensión es de 200 millas náuticas contadas desde la línea costera, en donde la nación tiene derechos exclusivos sobre los recursos naturales, lo anterior constituye los límites que señala el Derecho Internacional a la propiedad de la nación.

Cuarto. Existe la posibilidad de constituir propiedad privada sobre tierras y aguas de la Nación, sin embargo los extranjeros no podrán adquirir en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

En este sentido al tocar el tema de propiedad debemos referirnos a la Ley General de Bienes Nacionales que contiene algunas disposiciones relativas a las zonas marítimas y costeras como propiedad del Estado Mexicano, entre las que destacan considerarlas como bienes nacionales sujetas al régimen de dominio público de la Federación, es decir, la Federación se va a encargar de gestionar todo lo relativo a su administración, y que son de uso público. Asimismo dentro de su estructura contiene un título cuarto dedicado exclusivamente a la zona federal marítimo terrestre atendiendo básicamente a cuestiones que tienen que ver con su deslinde y delimitación a cargo de la SEMARNAT. Por último cabe señalar que los alcances de esta Ley son amplios ya que señala normas que orientan a un aprovechamiento sustentable.

Dentro del sistema jurídico mexicano existen varias leyes expedidas por el Congreso de la Unión que derivan de lo establecido por el artículo 27 constitucional dando origen a leyes consideradas como reglamentarias, que prevén aspectos concretos en torno a los mares y costas, sin

embargo existen muchas otras que no tienen este carácter y que los regulan de manera amplia.

Como panorama general existen en nuestro país alrededor de 38 Leyes Generales y Federales que abarcan el tema de mares y costas, de esas es factible mencionar 3 (tres) que tienen el carácter de reglamentarias, las cuales además tienen por objeto regular aspectos específicos como son la Ley Federal del Mar, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, sin embargo, existen muchas otras que si bien no son reglamentarias, norman ampliamente aspectos propios de estas zonas como son la Ley de Puertos, la Ley de Navegación, y también existen muchas leyes que no tienen ninguna de las cualidades anteriores pero tienen puntos de incidencia regulatoria.

Derivado de lo anterior es viable señalar de manera enunciativa las leyes que inciden en la regulación de mares y costas atendiendo principalmente a la naturaleza de las disposiciones que contienen, así en un primer rubro se encuentran aquellas que señalan aspectos específicos de los mares y costas, como son espacios territoriales, jurisdicción, manejo, actividades, medidas de conservación, preservación y desarrollo sustentable entre las que se encuentran, además de las ya referidas, la Ley General de Turismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Población y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, estas dos últimas además señalan procesos de planeación y ordenación del territorio.

Por otro lado se encuentran leyes que establecen funciones y atribuciones generales principalmente para la Federación que pueden ejercer por conducto de la SEMARNAT o de otras Secretarías, en las que existe la posibilidad de que puedan intervenir los Estados o Municipios para llevar a cabo una eficaz administración de estas zonas, como son la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras.

En el siguiente rubro se encuentran leyes que se refieren a la infraestructura que tienen o pueden tener estas zonas en las que nuevamente inciden la Ley de Puertos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), así como la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Protección Civil y la Ley de Vivienda.

Subsecuentemente están las relacionadas con el uso, conservación y aprovechamiento de los recursos vivos y no vivos entre las que se encuentran la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Minera, la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la



Energía, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Gestión Integral de los Residuos y otras ya mencionadas como la LGEEPA, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, Ley General para la Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley Minera.

Por último encontramos a leyes que abarcan estímulos, responsabilidades y derechos entre las que se encuentran la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Ley Federal de Derechos, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley General de Protección Civil y la Ley General de Salud.

De la amplia gama de leyes mencionadas es necesario poner especial atención en algunas de ellas que señalan aspectos esenciales que son base estructural para conocer el funcionamiento del régimen jurídico en México de las zonas marinas y costeras.

Así se menciona a la Ley marco en materia ambiental que es la LGEEPA que en esencia se encarga de la preservación y restauración del equilibrio ecológico buscando la protección de la biodiversidad y del ambiente, lo que incluye también las zonas marinas, además de manera sustancial prevé instrumentos de política ambiental aplicados a mares, como es el ordenamiento ecológico marino a cargo de la SEMARNAT que va a tener como función la de formular, evaluar y aplicar los programas relativos a este ordenamiento.

Por otro lado encontramos a la Ley Federal del Mar que es el ordenamiento que por excelencia regula aspectos específicos

de las zonas marítimas y costeras, su contenido abarca temas relativos a la soberanía, propiedad y jurisdicción sobre los espacios y ecosistemas marinos del país con respecto a obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas, de esta forma también contempla a los bienes inmuebles dedicados a la exploración, la conservación e inclusive la utilización de los recursos marinos vivos y no vivos.

La aplicación de esta Ley se refiere básicamente a las zonas marinas mexicanas que forman parte del territorio mexicano como son:

1. El Mar Territorial. 2. Las Aguas Marinas Interiores 3. La Zona Contigua 4. La Zona Económica Exclusiva 5. La Plataforma Continental e Insular y 6. Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

De estas hay zonas a las que no se había hecho referencia que es la zona contigua y la plataforma continental e insular, por lo que es pertinente señalar que la primera se caracteriza porque es una zona contigua al mar territorial, es una franja de 24 millas náuticas adyacente al Mar Territorial en donde el Estado costero ejerce algunas competencias limitadas en materia fiscal, migratoria, aduanera y sanitaria, mientras que la segunda es el lecho y el subsuelo submarino, que se extienden más allá del Mar Territorial.

Por último respecto a esta Ley es factible mencionar que conlleva un espíritu de aprovechamiento económico del mar con miras a la sustentabilidad ya que se pretende la utilización, conservación y protección del medio marino, propiciando para ello la investigación científica. Asimismo, de forma complementaria señala un aspecto importante

como es la observancia de las leyes para reducir y controlar uno de los problemas que más aqueja a los mares y costas como es la contaminación.

La Ley de Aguas Nacionales al igual que la Ley Federal del Mar tiene el carácter de reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, ya sean superficiales o del subsuelo. Lo trascendente es que enfoca en regular la explotación y uso de estas aguas que se traduce en el aprovechamiento para su consumo o en su caso como cuerpos receptores de aguas residuales entre los que se encuentra el mar, y más allá lo relativo a su distribución o control, en el que se pretende conservar no sólo su cantidad si no también su calidad, con la finalidad de lograr su aprovechamiento de manera sustentable.

Sin embargo, ¿Cuál es la importancia que existe entre esta Ley y la regulación de mares y costas? La respuesta versa en el sentido de que todas sus disposiciones se aplican a las zonas marinas mexicanas sobre todo en la cuestión de control de calidad y cantidad, que en su caso puede verse afectada por el vertimiento de aguas residuales al considerarse como un cuerpo receptor, sobre esta línea uno de los aspectos esenciales de esta Ley se traduce en que rige el otorgamiento de concesiones y asignaciones no sólo por lo que respecta al uso o aprovechamiento de las aguas interiores, si no también aquellas para la descarga de aguas residuales a los cuerpos receptores previo tratamiento, y en principio así como rige su otorgamiento también prevé lo relativo a la suspensión, extinción o en su caso revocación de tales permisos.

Derivado de lo anterior existe un aspecto particular de las concesiones en materia de aguas marinas que prevé la Ley y consiste en que no es necesaria una concesión para la extracción de aguas marinas, en lo que concierne a su explotación, uso o en su caso aprovechamiento para uso doméstico.

Otra de las leyes que vale la pena comentar es la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que sin duda es una de las leyes que incide en materia de mares y costas porque busca normar actividades desarrolladas en estos espacios al regular y fomentar el aprovechamiento de los recursos pesqueros de manera sustentable, además señala el establecimiento de una Política Nacional de Pesca y Acuicultura que deberá de estar incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, y de manera complementaria señala instrumentos específicos de política pesquera como son los programas de ordenamiento pesquero, los planes de manejo pesquero; y las concesiones o permisos que en este caso los otorga la SAGARPA.

Una vez abordados los aspectos más importantes de las leyes que inciden en la regulación de las zonas marinas y costeras, es factible señalar que como producto de estas

surgen reglamentos como son el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Plazas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, así como los de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley de Pesca y de Navegación por señalar algunos.

Sin embargo, los reglamentos en la materia no son producto únicamente de leyes, también tienen origen en Tratados Internacionales como es el caso del Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias devienen de la celebración de un Convenio del mismo nombre, este ordenamiento otorga jurisdicción a la Secretaría de Marina sobre el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y las Zonas Marítimas de Pesca, igualmente confiere la facultad de otorgar permisos para efectuar vertimientos que pueden ser realizados desde buques, aeronaves, plataformas y otras estructuras. Lo importante de este reglamento es que busca conservar la calidad del agua en los mares para mantener óptimas condiciones en el medio marino, los sistemas ecológicos y en la realización de actividades económicas o recreativas.

En otro punto México ha firmado diversos tratados internacionales que en mucho nutren el marco regulatorio de los mares y costas, entre los más importantes destacan la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar, la Convención sobre la Alta Mar, la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en la Alta Mar, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños debidos a Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos, el Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, sólo por mencionar algunos. Todos estos instrumentos internacionales buscan implementar normas que permitan una colaboración estrecha entre los países firmantes a fin de lograr un uso adecuado del medio marino en el que sea posible lograr un desarrollo económico amplio con miras a políticas eficaces de preservación y conservación que protejan directamente a la biodiversidad marina y a sus ecosistemas.

Por lo señalado es factible afirmar que la regulación de mares y costas se encuentra dispersa en múltiples ordenamientos jurídicos de diversa naturaleza y jerarquía pero que al final buscan en un marco integral hacer una mejor y adecuada gestión a través de las autoridades de diferentes niveles para propiciar el mejor uso, aprovechamiento y utilización de los ambientes marinos y costeros, enfatizando en políticas que generen medidas eficaces para su conservación, preservación y restauración a través del desarrollo sustentable. ■