
BARTOLO CRUZ ROMERO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO
bartolo.cruz@academicos.udg.mx

JORGE TÉLLEZ LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO
jorgetellezlopez@gmail.com

JUAN DANIEL LEPE RÍOS

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO
daniellepe77@gmail.com

EL ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO DE LOS ECOSISTEMAS DE MANGLAR EN LA COSTA DE JALISCO, MÉXICO

THE FIRST IMPLEMENTATION OF CONVENTIONALITY CONTROL IN MÉXICO: BEFORE THE THEORY OF HUMAN RIGHTS CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS

Cómo citar el artículo:

Cruz B, Téllez J, Lepe J, (2024). El análisis del marco jurídico de los ecosistemas de manglar en la costa de Jalisco, México. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, X (28) <https://10.32870/dgedj.v10i28.529> pp. 167-203

Recibido: 12/06/22 Aceptado: 09/12/24

*Este artículo se realizó con la colaboración de Esteban Issac Núñez Cervantes como revisor y corrector del lenguaje jurídico.

RESUMEN

El presente trabajo documental tiene como objetivo generar una reseña del marco jurídico que ha protegido y protege los ecosistemas de manglar; así como formular las bases que puedan servir como sustento técnico y legislativo para lograr encaminar el estado actual del ambiente y preservar sus derechos, a través de un análisis claro y detallado de la información publicada en las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de proteger a los ecosistemas de manglar a nivel Internacional, Nacional, Estatal y Municipal. Posteriormente, se analiza la gestión ambiental llevada a cabo en los ecosistemas de manglar; lo cual implica la normatividad y las estrategias de manejo implementadas para su conservación. Identificando tendencias, vacíos y ambigüedades de la información analizada, llegando a la conclusión que la mayoría de los ecosistemas de manglar del estado de Jalisco están en completo abandono por parte de las autoridades ambientales favoreciendo la reducción de su superficie.

PALABRAS CLAVES

Marco jurídico, ecosistemas de manglar, costa de Jalisco.

ABSTRACT

This documentary work aims to generate a review of the legal framework that has protected and protects mangrove ecosystems; as well as formulate the bases that can serve as technical and legislative support to manage the current state of the environment and preserve its rights, through a clear and detailed analysis of the information published in the different governmental and non-governmental organizations in charge of protecting mangrove ecosystems at the International, National, State and Municipal levels. Subsequently, the environmental management carried out in the mangrove ecosystems is analyzed; which implies the regulations and management strategies implemented for its conservation. Identifying trends, gaps and ambiguities in the information analyzed, reaching the conclusion that most of the mangrove ecosystems in the state of Jalisco are completely abandoned by the environmental authorities, favoring the reduction of their surface area.

KEYWORDS

Legal framework, mangrove ecosystems, coast of Jalisco.

Sumario: I. Introducción. II Área de estudio. III. Análisis del marco jurídico. IV. Discusiones. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El mayor acercamiento a políticas referentes a cuestiones ambientales a nivel internacional en los últimos años se ha venido interpretando con el planteamiento de convenios y acuerdos, donde todos los países suscritos están comprometidos a implementar y cumplir dichos tratados, los cuales involucran temas de interés regional o global (Uribe y Urrego, 2009). Los ecosistemas de manglar representan un tema de interés mundial, puesto que se encuentran en más de 100 países; además, muchas otras naciones comparten la preocupación acerca de las consecuencias sociales y ambientales de la localización fronteriza de los recursos de los manglares; así como, por el comercio internacional de sus productos (Macintosh y Aston, 2002). La principal importancia de los protocolos internacionales, es que pueden ser implementados en situaciones transfronterizas. Este es un hecho especialmente importante; si se tiene en cuenta que muchas configuraciones geográficas de los sitios donde se encuentran los manglares sobrepasan los límites políticos, los cuales no son reconocidos por los ecosistemas ni por las especies que los caracterizan, sino que han sido definidos por razones históricas y geopolíticas, sin tener en cuenta las funciones ecosistémicas y los procesos ecológicos (Macintosh y Aston, 2002).

México, es partícipe en algunos de los acuerdos a nivel internacional más importantes para la gestión y conservación de los manglares como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES- en Washington, 1973; Convención de Ramsar sobre Humedales en Irán, 1975; Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe en Colombia, 1986; Convención sobre el Cambio Climático en Nueva York, 1992; Convenio sobre la Diversidad Biológica en Río de Janeiro, 1992 y el Protocolo de Kioto, 1998.

A pesar de todas las Autoridades de la Administración Pública, tanto Municipal, Estatal y Federal así como también organizaciones, y todo el compendio normativo que prevén y protegen a los ecosistemas, particularmente el del manglar, se debe tomar en cuenta que la responsabilidad que nos atañe es compartida entre todos los sectores que conforman la sociedad (económico, social, ambiental y gubernamental) debido a que es un bien común y no es exclusivo de las autoridades ambientales; ya que al proteger y preservar los manglares, protegemos muchas de las pesquerías que de este ecosistema dependen y favorecen la integración y valoración de las actividades económicas que se desarrollan en la zona costera del país. Esto ayuda a comprender que las leyes deben ser no sólo respetadas, sino también correctamente aplicadas; ya que los intereses de la sociedad no pueden ponerse en riesgo sólo por los beneficios de un sector específico.

II. ÁREA DE ESTUDIO

Comprende la Costa Norte y la Costa Sur del estado de Jalisco e incluyen los municipios de Puerto Vallarta, Cabo Corrientes, Tomatlán, La Huerta y Cihuatlán. La superficie territorial de la Región Costa Norte es de 5,959.23 km² y junto con la Región Costa-Sur de 7,004.39 km², representan el 16.49 % de la superficie del Estado y una línea de costa de 366.16 km (IIEG, 2018).

Puerto Vallarta, situado en las coordenadas 20°27'00" a los 20°59'00" de latitud norte y los 104°55'00" a los 105°33'00" de longitud oeste, con una extensión territorial de 1,300.67 km², el clima es semitropical y húmedo, la temperatura máxima es de 31°C en el verano y la mínima de 19°C en el invierno. La temperatura media anual es de 25°C con una precipitación media anual de 1,417 mm.

Cabo Corrientes, localizado en las coordenadas 20°10'55" a los 20°31'00" de latitud norte y de los 105°10'00" a los 105°41'25" de longitud oeste, con una extensión territorial de 2,001.06 km², en la parte costera el clima es considerado semiseco, con invierno y primavera secos y cálidos. La temperatura media anual es de 25.6°C y una precipitación media anual de 878.3 mm.

Tomatlán, se encuentra en las coordenadas 19°38'17" a los 20°14'14" de latitud norte y de los 104°37'15" a los 105°33'02" de longitud oeste, con una extensión

territorial de 2,657.50 km², el clima es semiseco con invierno y primavera secos y cálidos. Temperatura media anual de 26.9°C y precipitación media anual de 892.2 mm.

La Huerta, posicionado en las coordenadas 19°20'30" a los 19°45'50" de latitud norte y de los 104°31'50" a los 105°13'20" de longitud oeste, con una extensión territorial de 2,013.67 km², el clima es semiseco con invierno y primavera secos y cálidos. La temperatura media anual es de 25.2°C con valores de precipitación media anual de 1,148 mm.

Cihuatlán, ubicado en las coordenadas 19°08'50" a los 19°22'30" de latitud norte y de los 104°04'00" a los 104°42'30" de longitud oeste, con una extensión territorial de 713.70 km², el clima es semiseco con invierno y primavera secos, y cálidos. Temperatura media anual de 26.5°C y precipitación media anual de 967.5 mm.

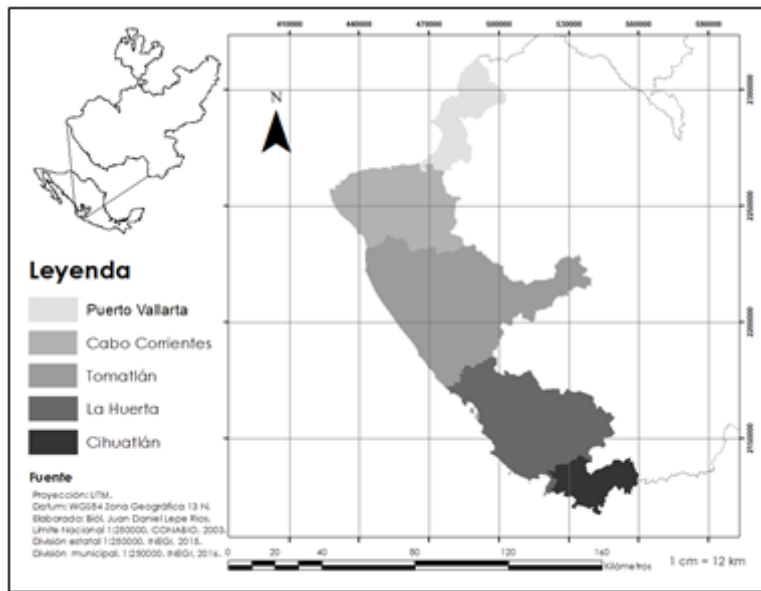


Figura 1. Área de estudio. Municipios costeros del estado de Jalisco. Elaboración propia.

III. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

Se llevó a cabo una revisión documental del marco jurídico que comprende los ecosistemas de manglar, particularizando los que tienen aplicación para la costa de Jalisco, empleando la técnica de análisis de contenido a través de un muestreo intencional teórico (Andreu, 2002). Para el análisis se establecieron los cuatro niveles de legislación que contemplan a los ecosistemas de manglar: Municipal, Estatal, Federal e Internacional/Supranacional.

Se inició con la revisión del marco jurídico municipal de la situación legislativa de los manglares que se encuentran en cada uno de los cinco municipios que cuentan con litoral y presencia de manglar, posterior a ello, se analizó el contenido del marco jurídico estatal que se basó en la revisión de las leyes estatales que cobran aplicación en el estado de Jalisco que prevén dicho ecosistema y protegen al manglar; posterior a ello fue el marco jurídico nacional donde se abordó con el análisis de la Constitución Federal Mexicana, por ser la Ley Suprema promulgada en vigor desde 1917; de la cual se derivan las leyes generales mexicanas que siguen vigentes, aunque con un sentido progresista de actualización y reforma hasta la actualidad, tomando en cuenta las modificaciones que se han hecho en el Diario Oficial de la Federación, LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) y finalmente fue el marco jurídico a nivel Internacional/Supranacional tomando como base las Organizaciones Internacionales que se encargan de proteger a los ecosistemas de manglar; dentro de las cuales México es miembro y partícipe.

El marco jurídico se abordó de forma extensa y su principal objetivo fue dar a conocer los instrumentos legales para analizarlos y compararlos entre sí; considerando la legislación ambiental internacional, nacional, estatal y municipal. Con la finalidad de conocer y mejorar el alcance de estos instrumentos.

1. Legislación Internacional

El objetivo esencial de vinculación a la legislación ambiental internacional nace de la interpretación armónica que se da del estudio de los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal y que ello, desprende la máxime de regular y proteger el

derecho que tienen los pueblos o Estados, en este caso, lo que comprende a la jurisdicción del Estado de Jalisco a no ser afectados por la explotación, usurpación, degradación y contaminación de los recursos naturales transfronterizos. Este es diferente a las regulaciones o leyes de cada uno de los estados; ya que se ocupa exclusivamente de la hipótesis referida al origen o causa de los efectos de los impactos ambientales.

1.1 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar)

La Convención sobre los Humedales es la encargada de proporcionar al marco para la Cooperación Internacional y la Acción Nacional; es decir, vinculante entre los tres niveles de gobierno locales en pro de la conservación y el uso racional de los humedales. Es el principal foro intergubernamental entre estados, para promover la Cooperación Internacional hacia la conservación de los humedales. La misión es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la Cooperación Internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”. En el marco de los tres pilares de la Convención, las Partes Contratantes se comprometen a: trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio mediante planes, políticas y legislación nacionales, medidas de gestión y educación del público; designar humedales prioritarios para la lista de Humedales de Importancia Internacional y garantizar su manejo eficaz; cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y proyectos de desarrollo que puedan afectar a los humedales (Ramsar, 2016).

1.2 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La CITES proporciona un marco jurídico internacional en el cual se establecen los procedimientos que deben seguir los países participantes para la adecuada regulación del comercio internacional de las especies incluidas en sus Apéndices mediante un sistema de permisos y certificados. Para ello, es indispensable que cada uno de los países que participan en la Convención designen una o más Autoridades

Administrativas que se encargan de regular el sistema de permisos y certificados, y una o más Autoridades Científicas que asesoren sobre los efectos del comercio en las especies (CITES, 1973).

En México existen tres autoridades CITES: La Autoridad de la Administración Pública Federal está representada por la Dirección General de Vida Silvestre (SEMARNAT), la Autoridad Científica por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Autoridad Judicial encargada de revisar el cumplimiento de la Ley por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

1.3 Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica

Firmado el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. El objetivo principal de este Convenio es asegurar una acción internacional eficaz para frenar la destrucción de las especies biológicas, su hábitat y ecosistemas.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es el primer instrumento multilateral que aborda la biodiversidad como un asunto de importancia mundial, que demuestra la preocupación ante su deterioro y reconoce su papel en la viabilidad de la vida en la Tierra y en el bienestar humano. El CDB es el instrumento más importante en la promoción de la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable del capital natural, impulsando acciones para el desarrollo sustentable.

1.4 Convención para la Protección y Desarrollo del Medio Ambiente Marino para la Región del Gran Caribe (Convención de Cartagena)

Entró en vigor en 1986 con el propósito de proteger y manejar las zonas marinas y costeras de la región del Gran Caribe. La Convención de Cartagena y sus Protocolos constituyen un importante instrumento legal para la cooperación regional en el Gran Caribe y cuenta con tres protocolos de acción: 1. Protocolo de derrames petroleros, provee Cooperación Regional cuando un derrame petrolero amenaza la costa de un Estado parte, y para la preparación y actualización de planes de contingencia. 2. Protocolo de Áreas Protegidas Especiales y Vida Salvaje (SPAW),

brinda protección y manejo de áreas marinas y áreas terrestres asociadas; así como también a la vida salvaje. 3. Protocolo de Fuentes Terrestres de Contaminación Marina (LBSMP); el cual es un instrumento para tratar a la contaminación del medio ambiente la cual ha alcanzado la zona costera.

2. Legislación Nacional

Las acciones hasta ahora realizadas abarcan todas las zonas de distribución de manglares en México; esto es sin duda, el umbral para contener a corto plazo la pérdida de los manglares y fortalecer las medidas para su conservación. Sin embargo, no se logrará sin una política integral que incluya mecanismos de restauración del ecosistema, oportunidades de desarrollo económico de las comunidades costeras, educación ambiental y el desarrollo de infraestructura agropecuaria, urbana y turística más amigable con el ecosistema de manglar, en donde se involucren en la planificación los actores de las instituciones de los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad en general.

Del total de la superficie de manglar 45.2 % (348,065 ha) se encuentra decretada como Área Natural Protegida (ANP) Federal. 21.4 % (164,713 ha) está dentro de sistemas de áreas protegidas estatales. Debido a una sobreposición entre algunas áreas federales y estatales, la superficie total de manglar bajo protección incluyendo ambas modalidades es de 53.7 % (413,749 ha) (CONABIO, 2009). Los estados con el mayor porcentaje de manglares en áreas protegidas federales son: Baja California (100 %), Campeche (90.3 %), Chiapas (66.9 %) y Quintana Roo (64.5 %). En Colima, Michoacán y Guerrero no hay áreas protegidas federales. Los estados con el mayor porcentaje de manglares en áreas protegidas estatales son Chiapas (71.3 %), Yucatán (45.8 %) y Campeche (35.4 %). En los estados de Tabasco, Tamaulipas, Colima, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Guerrero y Oaxaca no se documentaron áreas protegidas estatales (CONABIO, 2009).

Por otro lado, con el inventario se determinó que 30 sitios Ramsar, son reconocidos como Humedales de Importancia Internacional y coinciden con zonas de manglar. La superficie de manglar en estos sitios es de 523,816 ha que representan el 68.0 % de la superficie total de cobertura de manglar en México. De acuerdo con ello,

México se ha comprometido a desarrollar programas de conservación en dichas áreas (CONABIO, 2009).

Atendiendo a la problemática y al desconocimiento actual de la cobertura y distribución de los manglares, la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) implementó el proyecto Sistema de Monitoreo de los Manglares de México (SMMM), en el cual participan diferentes instituciones involucradas en conocer el estado de degradación, funcionamiento y conservación de los manglares de México.

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

Establece disposiciones de carácter general para todo el territorio nacional que son: “de orden público e interés social con el objeto de propiciar el desarrollo sustentable”; además, las bases para “la preservación y protección de la biodiversidad; así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas” (Arts. 1 y 2). La dinámica de las ANPs se contempla de igual modo en la distribución de atribuciones municipales (Arts. 8 y 16). Como principios generales de la política ambiental. La LGEEPA establece que “los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad” (Art. 15). Esta Ley dicta criterios para la planificación del desarrollo urbano cuidando los factores ambientales; ya que son parte de la calidad de vida (Art. 23). Establece las bases definitorias y los objetivos de las ANPs, en sus Artículos 44 y 45, de sus categorías y las competencias de los tres niveles de gobierno (Art. 46).

2.2 Ley General de Vida Silvestre

Fue aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de abril del 2000. Es la primera ley de carácter general en materia de vida silvestre con la que cuenta México para enfrentar los retos derivados de su mega diversidad y su problemática socioeconómica. El objeto de esta ley 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 sus hábitats en el territorio de la República Mexicana; y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción. Contempla disposiciones para conservar la vida silvestre y los servicios ambientales que ella proporciona, refiriéndose además a la Política Nacional en Materia de Vida Silvestre y su Hábitat (Título II), a la Concertación y Participación Social (Título IV), al Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (Título V), Medidas de Control y Seguridad, Infracciones y Sanciones (Título VIII); entre otros.

2.3 Estrategia Nacional para la Atención de Humedales Costeros en particular el Ecosistema de Manglar

Documento propuesto por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promovido en 2010, tiene como objetivo desarrollar una visión integral del sector medio ambiente y transversal a la Administración Pública Federal, que conduzca sus actividades en el ámbito costero nacional; para que los humedales costeros, en particular el ecosistema de manglar en el territorio nacional, conserve; y en su caso, se restaure su estructura, función y extensión, procurando la participación directa y permanente de la sociedad; así como, la generación de alternativas productivas sustentables, para la cual propone cinco estrategias como ejes temáticos de planeación ambiental.

2.4 Normas Oficiales Mexicanas (NOM)

Cuyo objeto se determina en la LGEEPA (Art. 36) y que están referidas a la Ley Federal de Metrología y Normalización. Entre las NOM aplicables a las actividades realizadas en los manglares se encuentran de manera prioritaria las siguientes:

NOM-059-SEMARNAT-2010. Se refiere a la clasificación de especies de flora y fauna silvestres en cuanto a su estatus legal de protección y su situación poblacional.

NOM-001-ECOL-1996. Se refiere a las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.

NOM-002-PESC-1993. Regula el aprovechamiento del camarón y el cuidado de su hábitat.

NOM-022-SEMARNAT-2003. Establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

3. Legislación Estatal

Para poder aplicar leyes y normas ambientales resulta necesario que los municipios que forman parte del estado de Jalisco; sean partícipes activos en la aplicación de leyes y normas generales y estatales, cuya vigilancia y sanción correspondan a este nivel de gobierno.

3.1 Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEE-PA)

El estado de Jalisco, establece en su Artículo 1 que es de orden público e interés social... “para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, proteger el ambiente y el patrimonio cultural en el Estado de Jalisco”. El establecimiento de las ANPs se considera de utilidad pública (Art. 2). La distribución de competencias entre el Estado y los Municipios se describe en los Artículos. 5, 6, 8. Los criterios de aplicación de la política ambiental se dictan en su Artículo 9, dentro de los que destaca que “no deberá anteponerse el beneficio particular por sobre el derecho de la sociedad a un ambiente sano y el equilibrio de los ecosistemas en su totalidad, en parte de los mismos o de sus componentes”. La regulación de las ANPs se establece en sus Artículos 35, 42-46, 54-56 y 61. El fomento a la investigación científica se contempla en el Artículo 37.

3.2 Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco

El Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ) es un grupo intersectorial conformado a partir de la iniciativa de diversas instituciones, conscientes de la gran importancia de las funciones ecológicas de

los humedales y la necesidad de lograr el uso racional y la conservación de estos ecosistemas; está constituido por la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado (SEMADET), la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) y la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA), por dependencias del Gobierno Federal, La Universidad de Guadalajara y Asociaciones Civiles. El acuerdo de coordinación fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 20 de agosto de 2005, mediante el acuerdo DIGELAG/ACU-039/2005, Sección II.

3.3 Decreto 18431 del Congreso del Estado de Jalisco

El decreto fue publicado el 27 de julio del 2000 en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, estableciendo la Zona de Conservación Ecológica del Estero El Salado (ZCEES) y su Plan de Manejo completo, elaborado por la Universidad de Guadalajara. A continuación, se destacan algunos de sus artículos más importantes.

ARTÍCULO PRIMERO. - Se declara como Área Natural Protegida bajo la categoría de Zona de Conservación Ecológica al Estero “El Salado”, en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Se aprueba el Plan de Manejo de dicha ANP, que elaboró el Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara y que estaba previamente aprobado por el Consejo Consultivo del Estero “El Salado” y por el H. Cabildo del Ayuntamiento de Puerto Vallarta.

ARTÍCULO TERCERO. - Comprende una superficie a proteger de 168-96-50 ha; de las cuales 126.6 ha corresponden a vegetación de manglar y marismas, el resto se conforma por dos remanentes de selva mediana subcaducifolia bordeada por sucesiones de elementos de vegetación acuática y subacuática, bosque espinoso y vegetación secundaria. Cuenta con una superficie de cuenca de 3,423 ha y un volumen medio de escurrimiento de 17,865.59 m³.

ARTÍCULO CUARTO. - El área cuenta con tres tipos de zonas: Zonas de conservación, Zonas de restauración, Zonas de uso público.

4. Legislación Municipal y bases de propuesta técnica intermunicipal.

El municipio ejerce atribuciones ambientales que se señalan en las normas y leyes generales correspondientes para cada estado y municipio, pero partiendo del artículo 115 Constitucional que delimita las obligaciones del municipio y específicas del estado de Jalisco; los cuales tienen por objeto, establecer los preceptos y las normas para la conservación, protección, restauración, preservación, remediación, recuperación y rehabilitación del ambiente; así como, para controlar, corregir y prevenir los procesos de deterioro ambiental que se presenten en cada uno de los municipios; y partiendo primigeniamente de los reglamentos municipales en materia ambiental de los cinco municipios costeros (Cabo Corrientes, Cihuatlán, La Huerta, Puerto Vallarta y Tomatlán) mantienen el compromiso para realizar un esquema intermunicipal que permita a las autoridades de la Administración Pública (en sus diferentes competencias), que concurren el manejo y recuperación o conservación de los espacios de manglar en los que convergen sus diferentes jurisdicciones; primeramente Municipal, pero con énfasis a los espacios de protección federal designados; lo que sigue en cuestión vincula voluntades que comparten su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal, las fracciones: II, al verse cubiertos de personalidad los municipios, es que los mismos pueden expedir legislaturas respecto de sus necesidades administrativas; así como los reglamentos que ya se tienen y que pueden funcionar como base para el reglamento que homologue la competencia en materia de manglar donde concurren las competencias; el apartado C, contempla su base constitucional, III que habla de los servicios públicos que ostentan los municipios en su apartado i señala: *“Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”* y VI, que se transcribe: *“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia”*, expuesto esto es que resulta pertinente formular una propuesta de adecuación y seguimiento normativo intermunicipal con la que se pueda llegar a la mejor disposición y preservación del manglar en la Costa de Jalisco, se toman

de referencias la jurisprudencia, así como la sentencia 307/2016 de amparo (SCJN, 2016).

4.1 Municipio de Puerto Vallarta

Reglamento Municipal para la Protección Ambiental de Puerto Vallarta, Jalisco

Establece, que para el desarrollo sustentable considera prioritaria la creación de ANP (Art. 5). Los Artículos 7 y 8 determinan la concurrencia competencial entre el Municipio, el Estado y la Federación, así como las posibilidades de realizar convenios entre ellos. Las atribuciones municipales se establecen en el Artículo 9, que se adminicula con el 115 de la Constitución Federal, precisando las atribuciones del municipio en comento. El carácter consultivo del Ordenamiento del Territorio Municipal se establece en el Artículo 20, incluyendo las ANPs. En sus Artículos 26 y 27 regula el establecimiento de los asentamientos humanos. Las ANPs de interés municipal se regulan conforme a los Artículos 33-37. Finalmente, en su Artículo 53 se dictan disposiciones de protección y conservación de las Áreas Verdes y ANPs. Este municipio cuenta con dos ecosistemas de manglar:

Sistema Estuarino Boca Negra – Boca de Tomates

a) Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El Sistema Estuarino Boca Negra-Boca de Tomates es propiedad de la nación, con una superficie de 164.30 ha y cuenta con cuatro tipos de tenencia de la tierra: Zona Federal Marítimo Terrestre, Zona Federal del Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, Propiedad Privada y Terrenos Ejidales; y se ubica dentro del uso de suelo correspondiente a Actividades Silvestres clave (AS).

Medidas de conservación adoptadas

El área está propuesta como Parque Ecológico Municipal.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del

Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sistema Estuarino estero El Salado

Los ordenamientos jurídicos que fundamentan y legitiman el establecimiento y operación de la Zona de Conservación Ecológica Estero “El Salado” (ZCEES), se derivan del Art. 27 Constitucional, donde se establece el ejercicio de la soberanía del Estado Mexicano sobre las tierras, aguas y recursos del territorio. En general, las leyes y normas mexicanas relacionadas con las ANP pueden ser agrupadas en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal o Municipal.

Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El estero El Salado es propiedad de la nación. Las 168-96-50 ha del área a proteger (de las 289-25-62.60 ha que se decomisaron a los ejidos El Coapinole y Puerto Vallarta) fueron expropiadas por el estado de Jalisco de acuerdo al decreto del 16 de mayo de 1994; y se inscribieron en el registro público de la propiedad el 5 de diciembre de 1997. Su expropiación, según lo expresa el decreto, es por causa de utilidad pública.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.2 Municipio de Cabo Corrientes

A pesar de que no se encuentran registros de ecosistemas de manglar en el municipio por parte de las dependencias gubernamentales correspondientes, con apoyo de los estudios en campo, se pudo verificar que hay presencia de este tipo de ecosistemas a lo largo de la costa de Cabo Corrientes.

Estero Mayto

a). Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El estero Mayto es propiedad de la nación. La tenencia de la tierra está repartida en pequeñas propiedades principalmente particulares; así como terrenos ejidales de las comunidades vecinas que constituyen el mayor porcentaje.

Medidas de conservación adoptadas

No cuenta con ninguna categoría en el régimen de las áreas protegidas. La Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras, ha desarrollado desde hace 14 años un programa de protección de las tortugas marinas en la playa colindante al estero; y como parte de sus acciones regulares realiza tareas de protección del manglar, la selva baja caducifolia y los márgenes del estero.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional; y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.3 Municipio de Tomatlán

El municipio de Tomatlán cuenta con cinco ecosistemas de manglar en su extensión territorial.

4.3.1 Sistema Estuarino Agua Dulce – El Ermitaño

a). Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El sistema estuarino lagunar es propiedad de la nación. La tenencia de la tierra está repartida en pequeños propietarios, y terrenos ejidales de las comunidades vecinas (Ejido Cruz de Loreto y Ejido El Portezuelo).

Medidas de conservación adoptadas

Hasta la fecha no hay programas de manejo de los recursos naturales, a excepción del manejo de los recursos pesqueros por parte de la Cooperativa de Producción Pesquera La Cruz de Loreto, con rígidas temporadas de veda para algunas especies de peces, pero principalmente para el camarón.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.3.2 Sistema Estuarino El Chorro

a) Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El estero El Chorro es propiedad de la nación. La tenencia de la tierra está repartida en pequeñas propiedades principalmente de los desarrollos turísticos colindantes y particulares; así como terrenos ejidales de las comunidades vecinas que constituyen el mayor porcentaje.

Medidas de conservación adoptadas

No cuenta con ninguna categoría en el régimen de las áreas protegidas. La Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras, ha desarrollado desde hace 20 años un programa de protección de las tortugas marinas en la playa colindante al estero; y como parte de sus acciones regulares realiza tareas de protección del manglar, la selva baja caducifolia y la vegetación riparia. Sin embargo, estas actividades se ven limitadas debido a la falta de un plan de manejo del Santuario de Tortugas Marinas.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del

Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.3.3 Sistema Estuarino Majahuas

a) Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El estero Majahuas es propiedad de la nación. La tenencia de la tierra está repartida en pequeñas propiedades principalmente de los desarrollos turísticos colindantes y particulares; así como, terrenos ejidales de las comunidades vecinas que constituyen el mayor porcentaje.

Medidas de conservación adoptadas

No cuenta con ninguna categoría de protección en el régimen de las áreas protegidas. La playa colindante con el estero está protegida por la CONANP a través de la categoría de Santuario de Tortugas Marinas (“El Playón de Mismaloya”, municipio de Tomatlán), el cual no cuenta con plan de manejo.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.3.4 Sistema Estuarino Laguna Xola – Paramán

a) Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

La laguna Xola-Paramán es propiedad y soberanía de la Nación. El mayor porcentaje de la tenencia de la tierra está conformada por terrenos ejidales seguido de pequeñas propiedades particulares y desarrollos turísticos cercanos.

Medidas de conservación adoptadas

La playa colindante con la Laguna Xola-Paramán está protegida por la CONANP a través del Santuario de Tortugas Marinas (“El Playón de Mismaloya”, Municipio de Tomatlán). Sin embargo, esto no ha impedido que se plantee el establecimiento de

megadesarrollos turísticos aldaños a la laguna Xola-Paramán, ni el establecimiento de una aeropista internacional. No existe un plan de manejo del Santuario de Tortugas Marinas.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.3.5 Sistema Estuarino Chalacatepec

a). Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

La laguna Chalacatepec es propiedad y soberanía de la Nación. La tenencia de la tierra está repartida en pequeñas propiedades principalmente de los desarrollos turísticos colindantes y particulares, así como terrenos ejidales (Ejido José María Morelos) de las comunidades vecinas que constituyen el mayor porcentaje.

Medidas de conservación adoptadas

La playa Chalacatepec está contigua al Santuario de Tortugas Marinas de “El Playón de Mismaloya”; la cual está protegida a través del Campamento Tortuguero de Chalacatepec. Debido a las actividades de conservación de tortugas marinas en la playa, ha cobrado relevancia local la necesidad de desarrollar acciones de protección de la laguna. Sin embargo, esto no ha impedido que se plantee el establecimiento de megadesarrollos turísticos aldaños a la misma. Se ha reducido la tala de mangle gracias a las normas que regulan el uso de este recurso; y se espera en un futuro, establecer un programa de manejo adecuado al sitio, el cual integrará las precisiones normativas requeridas y en específico para la recuperación y aprovechamiento del mismo con fines de beneficiar a las comunidades aldañas.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.4 Municipio de La Huerta

En el municipio de la Huerta se encuentran registrados dos ecosistemas de manglar.

4.4.1 Sistema Estuarino Cuixmala – Chamela

a) Tenencia de la tierra/régimen de propiedad

La reserva está comprendida por terrenos lagunares y costeros federales, así como por terrenos privados propiedad de la Fundación Ecológica de Cuixmala A.C., de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad de Guadalajara y de pequeños propietarios; y una porción del Ejido Rincón de Ixtán, mismo que no se encuentra ocupado, permanece en estado natural y representa menos del 12 % de la superficie de la Reserva.

El uso de suelo está previsto como área natural protegida conforme al Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada “Costa Alegre” del estado de Jalisco, en vigor desde el día siguiente de su publicación, el 27 de febrero de 1999, en el *Periódico Oficial* de Jalisco, por lo que debe atenerse a las restricciones de la declaratoria que estableció el Área en 1993 y a su Programa de Manejo. Las áreas núcleo que representan un 80 % de la superficie de la reserva, mantienen su cobertura de vegetación original o se encuentran bajo procesos de regeneración y restauración.

Medidas de conservación adoptadas

Además de las que prescribe la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por su calidad de área natural protegida y; específicamente, de Reserva de la Biosfera, están vigentes las del Reglamento de esa Ley en Materia de Áreas Naturales Protegidas, las de la Declaratoria que creó la reserva en 1993 y las previstas en su Programa de Manejo de La Fundación Ecológica de Cuixmala A.C, así como todas las otras disposiciones normativas de aplicación propia del Estado.

Jurisdicción

Conforme a la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esta Reserva es de jurisdicción federal.

4.4.2 Sistema Estuarino La Manzanilla

a) Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

El estero La Manzanilla es propiedad y soberanía de la nación. La tenencia de la tierra alrededor del cuerpo de agua es de carácter ejidal (Ejido La Manzanilla) y algunas pequeñas propiedades principalmente de casa habitación colindante.

Medidas de conservación adoptadas

La declaratoria como sitio RAMSAR del estero La Manzanilla el 02 de febrero de 2008, favorece la implementación de planes de manejo integral sustentable de los recursos naturales; y del propio cuerpo de agua y zona circundante; con la participación de varios sectores interesados como el gobierno municipal, el sector social, la Universidad de Guadalajara, y los gobiernos federal y estatal, así como los sectores económicos representados en el estero.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.5 Municipio de Cihuatlán

Sistema Lagunar Barra de Navidad

a). Tenencia de la tierra / régimen de propiedad

La laguna Barra de Navidad es propiedad y soberanía de la Nación. La tenencia de la tierra está repartida en terrenos ejidales de las comunidades vecinas que constituyen el mayor porcentaje (Ejido Barra de Navidad, Ejido El Jaluco, Ejido La Culebra, Ejido El Rebalse, Ejido Las Guácimas, Ejido Villa Obregón); y algunas propiedades principalmente de particulares y los desarrollos turísticos colindantes.

Medidas de conservación adoptadas

La declaración como sitio RAMSAR de la Laguna Barra de Navidad a partir del 20 de noviembre de 2007, favoreció la implementación de planes de manejo integral sustentable de los recursos naturales y del propio cuerpo de agua y zona circundante; y se promovió la participación de varios sectores interesados como el gobierno municipal, el sector social, la Universidad de Guadalajara, y los gobiernos federal y estatal, así como los sectores económicos representados en la laguna.

Jurisdicción

La jurisdicción es de carácter federal, el cuerpo de agua es considerado un bien nacional y la concesión para su uso es administrado por la Comisión Nacional del Agua, organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

IV. DISCUSIONES

La legislación ambiental en México surge en el marco del paradigma del Desarrollo Sustentable y se propone como una estrategia normativa para regular la relación hombre-naturaleza (Aguiluz *et al.*, 2001). Desde esta perspectiva, se considera que México tiene la responsabilidad de la protección y conservación de los manglares en el 33 % de sus litorales que comprenden 12,600 km². Este compromiso se inserta en los avances del marco jurídico ambiental internacional, el cual ha avanzado considerablemente en los últimos años. Tal y como se menciona en el informe de la ONU (2019); en el cual se registran más de 1,100 acuerdos ambientales desde el año de 1972, incluyendo leyes a nivel internacional que regulan la protección de los recursos naturales, pero que no se aplican de forma adecuada por las instituciones gubernamentales de los diferentes países (UNEP, 2013).

Para México la LGEEPA (Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente) corresponde al órgano normativo que establece los principios de política ambiental nacional, pero no cuenta con una regulación directa sobre la protección y conservación de los manglares. Sin embargo, a nivel federal la aplicación de la NOM-022-SEMARNAT-2003 corresponde a un ordenamiento normativo y su

vinculación con los humedales costeros con presencia de manglar; establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

Esta norma corresponde a un instrumento normativo de lo que existe en otros países en materia de protección de manglares: Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977 en Costa Rica y Ley Forestal en el artículo 35 del Decreto Legislativo 101-96 en Guatemala; por citar otro ejemplo, en Cuba se encuentran establecidos decretos, resoluciones y documentos jurídicos como la Ley Forestal para la protección estricta de los manglares. Se podría continuar con la lista de países que cuentan con una Legislación robusta en el tema de los humedales costeros. Sin embargo, como lo menciona Brañes (2000) se requiere de la participación y compromiso de los gobiernos federal, estatal y municipal, pero sobre todo de la participación ciudadana.

En el ámbito nacional y de manera cronológica se glosan los índices de registro de las tesis que han emitido los órganos colegiados de circuito, también la jurisprudencia emitida por el pleno de la SCJN, así como la sentencia de amparo más reciente en relación con los manglares y su resumen, que funcionan como base para la posterior aplicación de la normativa municipal en su relación de competencia y concurrencia constitucional (primeramente con la nación y a la par del estado) pues dicta que es la federación quien debe coordinar y llevar el monitoreo de los manglares que se vean afectados y que por tanto deban ser reparados los daños:

Número de registro digital: 2005817 Tesis aislada en materia Constitucional, Administrativa
Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
libro 4, marzo de 2004, tomo I, página 561. *“VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA, ASÍ COMO LA NOM-022-SEMARNAT-2003, SATISFACEN EL ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL”*.

Énfasis personal:

Esta tesis revisa el control de constitucionalidad e interrelaciona con los actos regulatorios arbitrarios, el modelo regulatorio Constitución y específicamente el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003,

que respectivamente, prohíben la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia, medidas que se consideran razonables. Además, dichas medidas son proporcionales, pues responden a una finalidad constitucionalmente legítima frente a un derecho que constitucionalmente acepta modalidades por cuestiones de interés social, sin que la prohibición de remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia pueda considerarse una medida equivalente a una expropiación o confiscación de la propiedad privada.

Número de registro digital: 2005818 Tesis aislada en materia Constitucional, Administrativa
Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
libro 4, marzo de 2004, tomo I, página 562. *“VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MANGLARES, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD JURÍDICA”*.

Énfasis personal:

El citado artículo, al establecer ciertas medidas para la protección de los manglares, no viola el derecho a la igualdad jurídica reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la diferencia en el trato que se le da a un predio que contiene humedales costeros en zonas de manglar respecto a los demás, depende de su situación fáctica; es decir, de la existencia de comunidades de mangle en ellos, pues ésta justifica el otorgamiento de un tratamiento distinto a dichos terrenos en relación con aquellos en los que no se desarrollan ecosistemas de humedal costero. En ese sentido, la igualdad no debe entenderse solamente como una condición de equiparación en el trato que se da a sujetos genéricamente, sino que es una situación que debe verificarse entre quienes se encuentran en ciertas circunstancias específicas; lo anterior, de conformidad con la Constitución Federal que, en su artículo 27, párrafo tercero, da lugar a las modalidades a la propiedad contenidas en el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre. De ahí que la variante de la igualdad en el contexto ambiental es un concepto en el que cobra relevancia el compromiso de preservar los recursos

naturales, por lo que se entiende que el criterio en el que se basa la distinción entre sujetos responde a un fin objetivo y constitucionalmente válido -la protección al medio ambiente detrás del cual existe una ponderación o evaluación entre los intereses que se pretende preservar.”

Número de registro digital: **2005819** Tesis aislada en materia Constitucional, Administrativa
Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
libro 4, marzo de 2004, tomo I, página 563.

“VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA Y 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, NO VULNERAN EL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”.

Énfasis personal:

La Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, la conservación, el aprovechamiento sustentable y la restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Por tanto, el artículo 60 Ter de la ley general relativa, y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, no vulneran el derecho a la irretroactividad de la ley, reconocido en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de su formulación gramatical no se advierte un ámbito temporal de validez en el que se afecten derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor, sino que son aplicables y de observancia general para situaciones posteriores a su vigencia.”

Número de registro digital: 2017253 Tesis aislada en materia Constitucional, Administrativa
Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 55, junio de 2018, tomo IV, página 3091. *“MANGLARES O HUMEDALES COSTEROS. BASES CONSTITUCIONALES*

Y LEGALES DE SU PROTECCIÓN POR LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL”.

Énfasis Personal:

Los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen un diseño regulatorio para preservar el medio ambiente y la restauración del equilibrio ecológico, mediante modalidades de uso de la propiedad en beneficio social y con base en el interés público, reconocidos como fines constitucionalmente legítimos asociados al derecho humano a un medio ambiente sano, previsto en el artículo 4o., párrafo quinto, de la propia Norma Suprema. Ahora bien, al reconocerse el valor hidrológico, biológico, químico, ecológico, económico, cultural y social de los manglares o humedales costeros, se dispuso en el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, así como en la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, la prohibición de remover, rellenar, trasplantar, podar o cualquier obra o actividad que afecte la integridad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y de 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. En estas condiciones, para la conservación de los manglares o humedales costeros, los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, deben atender y no contravenir las disposiciones reglamentarias de los preceptos constitucionales que se refieren a la protección al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y aun cuando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé una concurrencia regulatoria, corresponde a la Federación la competencia originaria para decidir cuáles serán las facultades a ejercer por los órganos de gobierno, según lo establezcan las leyes emitidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales en la materia indicada, por lo cual, el ejercicio de las atribuciones de los Municipios deberá realizarse en estricto apego a las disposiciones federales y estatales; de lo contrario, los actos de éstos contravendrían directamente la Constitución Federal y pondrían en riesgo el diseño normativo tendente a perseguir una finalidad objetiva y

constitucionalmente válida, como lo es la protección de los manglares o humedales costeros, como ecosistema fundamental para el medio ambiente.”

Número de registro digital: 2024385 Jurisprudencia Undécima Época Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

“JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. USO DEL “ENTORNO ADYACENTE” COMO CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO POR PERSONAS FÍSICAS”.

Énfasis personal:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el “entorno adyacente” de un ecosistema, entendido como su área de influencia delimitada a partir de los servicios ambientales que presta, puede ser utilizado como criterio para verificar el interés legítimo en los juicios de amparo ambientales. De ahí que en esos casos se puede acreditar dicho interés con la existencia de un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que surge, por ejemplo, cuando la parte quejosa demuestra habitar o utilizar su “entorno adyacente”. Justificación: La Primera Sala sostuvo en el amparo en revisión 307/2016 que el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales. De ahí que uno de los criterios para identificar esa relación entre la persona y los servicios ambientales, es el concepto de “entorno adyacente”, conforme al cual son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan tal entorno o las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Dichas áreas se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el “entorno adyacente” de un ecosistema, es beneficiario de

sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa. Sin que para ello resulte necesario demostrar que el daño al medio ambiente efectivamente existe, pues atendiendo al principio de precaución, tal circunstancia debe constituir la materia de fondo del juicio de amparo.”

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (Amparo de Revisión núm. 307/2016)

“Vecinas de la Laguna del Carpintero, en el Municipio de Tampico, Tamaulipas, reclamaron en amparo la violación de su derecho a un medio ambiente sano como consecuencia del desarrollo de un proyecto de Parque Temático Ecológico, al considerar que se estaba afectando el manglar existente en la zona. La juez de distrito que conoció el asunto determinó que las particulares no podían acudir al juicio de amparo, dado que no se acreditaba el interés legítimo para combatir los actos reclamados, en tanto no se trataba de un interés difuso sino simple y no se logró evidenciar cómo se afectaba directamente su derecho fundamental a la salud a causa de la construcción del Parque o cómo afectaba la tala del mangle al medio ambiente. Sobre este asunto se pronuncia el recurso de revisión, que desarrolla disposiciones contenidas en el Acuerdo de Escazú” (CEPAL, 2016).

Así como los aspectos importantes a destacar de ella, como lo es el derecho a un medio ambiente y servicios ambientales, el reconocimiento del interés legítimo para las comunidades anexas a promover el juicio de amparo en materia ambiental, las afectaciones a los ecosistemas, el principio de precaución y la manifestación del impacto ambiental, Inversión de la carga de la prueba; finalmente el papel que debe tomar el juzgador para llegarse de los medios de prueba necesarios para resolver, ahora bien; es importante resumir el contenido de dicha sentencia:

“Se modifica la sentencia recurrida y, por lo tanto, se obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias a otorgar la protección más amplia al derecho humano a un medio ambiente sano absteniéndose de ejecutar los actos reclamados consistentes en el desarrollo del Proyecto de Parque Temático Ecológico, y a revocar de forma inmediata cualquier permiso y/o autorización otorgada a particulares para la construcción y ejecución del Proyecto. Por otra parte, para la recuperación del ecosistema y sus servicios ambientales

del área en que se desarrolla el Proyecto se requiere emitir un Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero (CEPAL, 2016).

Con el objeto de velar por el cumplimiento de la presente ejecutoria, las autoridades responsables deberán remitir bimestralmente a este Alto Tribunal un informe detallado sobre el cumplimiento del Proyecto de Recuperación y Conservación del manglar de la Laguna del Carpintero. En términos del principio de participación ciudadana, estos informes de cumplimiento y opiniones especializadas deberán publicarse por las autoridades vinculadas y, en específico, deberán ponerse a disposición de la quejosa a efecto de que manifieste lo que estime conveniente con relación a las acciones emprendidas para la recuperación del referido ecosistema y el cumplimiento de la presente ejecutoria” (CEPAL, 2016).

En la costa de Jalisco estos temas también se encuentran alejados de la discusión gubernamental, debido a que los resultados obtenidos del análisis del marco jurídico de los manglares representan fallas 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 se ha realizado una interpretación sistémica de los cuerpos normativos mencionados. Este hecho ha motivado que se hayan otorgado autorizaciones ilegales de construcción originando la fragmentación de manglares con una disminución de su cobertura del 11 % en un periodo de 10 años (Curiel, 2018). Lo cual queda evidenciado por la PROFEPA (2018) citado en El Informador (2019) colocando a Jalisco en segundo lugar a nivel nacional en denuncias ambientales. Por otra parte, la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente de Jalisco (PROEPA) recibió 16 denuncias por descargas de aguas negras irregulares entre enero del 2018 y mayo del 2019 afectando a lo largo de la costa de Jalisco ecosistemas de humedales y manglares (PROEPA, 2019).

Como se puede apreciar en este análisis la reglamentación ambiental de los municipios no responde a la realidad del marco jurídico de los manglares, ni a las áreas estratégicas por conservar. A consecuencia de lo anterior, a nivel municipal sólo se tienen reglamentos con visión del territorio político-administrativo; pero como elemento positivo a nivel internacional, la Convención Ramsar reconoce en Jalisco ocho humedales costeros (laguna Barra de Navidad, estero La Manzanilla, sistema lagunar Agua Dulce-El Ermitaño, laguna Xola-Paramán, laguna de Chalacatepec,

estero El Chorro, estero Majahuas y Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala) (Ezcurra, 2010). Esta designación como sitios Ramsar implica que dichas áreas son relevantes para conservar ecosistemas de humedales y que su existencia representa una oportunidad para proteger los componentes clave de la biodiversidad, pero al no existir una definición legal clara de su manejo no pueden llamarse propiamente áreas protegidas.

V. CONCLUSIONES

La legislación de los ecosistemas de manglar es compleja; ya que su ubicación geográfica es única, reducida a las regiones tropicales del planeta; situación que los hace más vulnerables a la pérdida y reducción de su superficie; y, por consiguiente, la afectación de los servicios ecosistémicos que brindan al entorno y a los ecosistemas vecinos.

Actualmente las principales limitaciones para la conservación de los manglares no sólo se deben a la falta de conocimiento sobre la importancia biológica y ecológica que estos ecosistemas tienen, sino que también debe superarse el interés político a nivel nacional sobre la explotación o expropiación de estos sitios, sumando a estas limitantes la falta de gobernabilidad ética.

Se considera que el análisis del marco jurídico relacionado con los manglares en la costa de Jalisco es robusto y sólido; ya que se ejerce en la normatividad analizada el principio general del derecho; que establece que las leyes se encuentran por encima de las normas técnicas y los reglamentos, pero que deben operar de manera armónica. Lo cual significa que, ninguna norma puede contradecir a una ley.

Para lograr un avance sustancial al Derecho Ambiental, es necesario que estos análisis normativos funcionen como base para cimentar en los municipios de la costa de Jalisco, los acuerdos intermunicipales de evaluación, disposición, manejo y conservación de los manglares; mismos que gozan como ya se revisó, de protección federal e internacional, por ello; la primicia constitucional contenida en el artículo 115, fracciones II, III, V y VI, con los cuales se puedan disponer un OPD estatal a cargo, de la responsabilidad compartida de los municipios que la comprenden; siguiendo los lineamientos en la sentencia de amparo 307/2016, se

pueden monitorear las zonas de manglar en donde las competencias concurren y que con esto se llegue a facilitar la conservación o recuperación, que resulta de interés para la Administración Pública Estatal puesto que aproxima a un verdadero estado de derecho para el ambiente en la materia específica de los manglares; mismos que tienen su relevancia ambiental y ecológica; que debe ser considerada una prioridad.

El principal reto para la conservación de estos ecosistemas, es conocer y aplicar (por parte de las autoridades competentes y la sociedad civil) dichas leyes, normas y reglamentos que permitan lograr la sustentabilidad del recurso manglar en sus tres pilares fundamentales: social, económico y ambiental. Con el único objetivo de que la conservación de los manglares en esta región de la Costa Occidental de México sea efectiva de acuerdo con los contextos ecológicos, socioeconómicos y de gobernanza locales y del estado de Jalisco.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiluz M., Vásquez Sánchez, A., Molina Rosales, D.O. y Saldívar Moreno, A. (2001). “Planeación ambiental participativa: de la teoría a la práctica en San Cristóbal de las Casas, Chiapas”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (pp. 321-349) vol 1 (núm. 47). El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/26483733_Planeacion_ambiental_participativa_de_la_teor%C3%ADa_a_la_practica_en_San_Cristobal_de_Las_Casas_Chiapas
- Andréu J. (2002), “Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada”, *Hispania Revista Española de Historia, Centro de estudios andaluces, España*, vol 1 (núm. 43), pp. 1-34.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (2009). *Manglares de México: Extensión y distribución*. CONABIO, México.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Recuperado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-suprema-corte-justicia-la-nacion-mexico-amparo-revision-num-3072016>.
- Convención sobre el comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (22 de abril de 2019). Recuperado de <https://www.cites.org/esp/contact.php>
- Curiel Ballesteros A., Cruz Angon, A., Ordorica Hermosillo, A., Valero Padilla, J. y Melgarejo, E.D. (2018). “Servicios de los ecosistemas”, en CONABIO (comps.), *La Biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado*. (p. 385). CONABIO, México.
- Diario Oficial de la Federación, México, D. F. (26 de abril de 2019). “Reglamento Municipal para la Protección Ambiental de Puerto Vallarta, Jalisco: Que establece los preceptos y las normas para la conservación, protección, restauración, preservación, remediación, recuperación y rehabilitación del ambiente, así como para controlar, corregir y prevenir los procesos de deterioro ambiental que se presenten en el Municipio”.

- Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* Recuperado de <http://siga.jalisco.gob.mx/assets/documentos/normatividad/reglavallarta.htm>
- Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* (24 de abril de 2019). Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863829&fecha=06/01/1997
- Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* (24 de abril de 2019). “Norma Oficial Mexicana NOM-002-PESC-1993 (2006): Para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* Recuperado de <http://legismex.mty.itesm.mx/normas/pesc/pes002-06.pdf> (consultada en 24 de abril de 2019).
- Diario Oficial de la Federación, México, D.F.* (24 de abril de 2019). “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, México, D.F.* Recuperado de <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3281/1/nom-022-semarnat-2003.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* (24 de abril de 2019). “Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT (2010): Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo”. *Diario Oficial de la Federación, México, D. F.* Recuperado de <https://www.gob.mx/profepa/documentos/norma-oficial-mexicana-nom-059-semarnat-2010> (consultada en 24 de abril de 2019).
- El Informador* (29 de abril de 2019). “Jalisco es segundo lugar en denuncias ambientales”. *El Informador*. Recuperado de <https://www.informador.mx/Jalisco-es-segundo-lugar-en-denuncias-por-dano-ambiental1201905150001.html>
- Estrategia Nacional para la Atención de Humedales Costeros en particular el Ecosistema de Manglar (30 de enero de 2010): Secretaria de Medio

- Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/politica-nacional-de-humedales.pdf>
- Ezcurra Ezequiel, J. C., Sarukhan, J., De la Maza, J., y Galindo, C. (2010). “*Humedales mexicanos de importancia internacional*”, en CONABIO (comps.), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*. (p. 240). CONABIO, México.
- Hernández Melchor, G. I., Sol Sánchez, A., Ruiz Rosado, O. y Valdez Hernández, J. I. (2016). “Controversias legislativas en la protección del ecosistema manglar: el caso Tabasco, México”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol 1 (núm. 14), pp. 2841-2855.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica (22 de abril de 2018): *Cabo Corrientes Diagnóstico del municipio*. Recuperado de: <https://ieeg.gob.mx/contenido/Municipios/Cabocorrientes.pdf>
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1989): *Tiene por objeto regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y el patrimonio cultural en el estado de Jalisco*. Recuperado de <http://sigajalisco.gob.mx/assets/documentos/normatividad/leepa.htm>
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2012): Que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Recuperado de <https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/protocolo/LGEEPA.pdf>
- Ley General de Vida Silvestre (2018): 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. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_190118.pdf

- Macintosh, D. and Ashton, E. (2002). *A Review of Mangrove Biodiversity Conservation and Management*. Centre for tropical research. University of Aarhus. Denmark.
- Naciones Unidas. *Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)*. En la *Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro*. 1993. Recuperado de www.un.org/es/events/biodiversity/convention.shtml
- Naciones Unidas (1998): *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkpspan.pdf>
- Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996 (1997): *Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales*. Recuperado de <http://www.economia-noms.gob.mx/normas/noms/1997/001-ecol.pdf>
- ONU (2019): *Environmental Rule of Law. First Global Report*. United Nations Environment Programme. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1YaHtUkEW4qIHOhaZlWCggTv0P-KFHFCC/view_
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco. (29 de abril de 2019). “Decreto 18431 del Congreso del Estado de Jalisco”. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Recuperado de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Emprestito%201.5.PDF>
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco. (20 de abril de 2019). “Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco”. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Recuperado de <https://semadet.jalisco.gob.mx/medio-ambiente/biodiversidad/comite-estatal-de-humedales>
- PROEPA (2019): *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente*. Recuperado de <https://semadet.jalisco.gob.mx/acerca/proepa>
- PROFEPA (2018): *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*. Recuperado de <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/590/1/mx/jalisco.html>
- RAMSAR. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. (2016), *Compilación de Tratados de las Naciones Unidas N° 14583*. Modificada

según el Protocolo de París, 3 de diciembre de 1982, y las Enmiendas de Regina 28 de mayo de 1987. Ramsar, Irán.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016): Sentencia de Amparo 307/2016. Recuperado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-suprema-corte-justicia-la-nacion-mexico-amparo-revision-num-3072016>.

UNEP (2013): *Budget and programme of work for the biennium 2014–2015 and the Environment Fund and other budgetary matters. Twenty-seventh session of the Governing Council/ Global Ministerial Environment Forum*. Recuperado de <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10609/K1350046.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada en 29 de junio de 2019).

Uribe Pérez J. y Urrego Giraldo, L.E. (2009). “Environmental management of mangrove ecosystems. An approach for the Colombian case”. *Gestión y Ambiente*, vol 1 (núm. 2), pp. 57-72.