

119 332



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

19 JUN 2014
Dna María Serna

Expediente: PFFPA/1/2C.5/ /2014
Recomendación No. PFFPA/1/2C.5/006/2014

12:27 PM

México D.F., a 6 de junio de 2014.

C. GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COSTERAS DE MÉXICO P R E S E N T E S

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4º párrafo quinto y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5 fracción XVIII, 15 fracciones I, III, V, IX y XII y 195 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 2 fracción XXXI, inciso a), 41, 42 y 45 fracciones I, III, IV y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, está facultada para emitir la presente Recomendación con la finalidad de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y teniendo en consideración los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Ante el desmedido crecimiento del comercio ambulante en playas, principalmente en temporadas vacacionales, así como la obstrucción del libre acceso y tránsito, ha sido necesario intensificar las acciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), a través de la implementación del Operativo Nacional Playa en Regla, el cual se ha diseñado para ejecutarse en tres etapas, semana santa, verano e invierno, con el objeto de realizar acciones de inspección y vigilancia en las principales zonas turísticas del país, así como dar continuidad a los resultados del operativo de las etapas anteriores.
2. El Operativo Nacional Playa en Regla tiene como premisa vigilar y verificar que en la época de mayor afluencia turística, el uso, aprovechamiento y explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y Playas Marítimas de los estados costeros del país, se efectúe conforme a la normatividad aplicable, garantizando el libre acceso y tránsito a estos bienes del dominio público de la Nación.
3. En el año 2013, el Operativo Nacional se implementó en las zonas de mayor afluencia turística, distribuidas en 54 municipios de los 17 estados costeros del país, con la

h



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

participación de 180 inspectores, quienes realizaron 1,220 recorridos, a lo largo de 1,956.02 km, vigilando un total de 264 playas en las que se detectaron diversas problemáticas, entre las que destaca la presencia de vendedores ambulantes y semifijos, sin permiso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para realizar sus actividades en Playas Marítimas y ZOFEMAT y, quienes manifestaron encontrarse autorizados por municipios para ejercer esta actividad en dichos bienes del dominio público de la Nación, principalmente en los Estados de Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca, Sonora y Veracruz. Durante el Operativo se realizó de 60 inspecciones, 2 clausuras en materia de Impacto Ambiental, 17 aseguramientos de vida silvestre, el retiro de 1,170 comerciantes ambulantes que ejercían la actividad de manera irregular y 1,573 bienes muebles operados sin concesión o permiso de la SEMARNAT; así como el retiro de 12 cuerdas y 108 automóviles que obstruían el libre tránsito a los turistas por Playas Marítimas y ZOFEMAT.

4. En el año 2014, hemos implementado el Operativo Nacional Playa en Regla, Semana Santa 2014, en las zonas de mayor afluencia turística del 9 al 20 de abril de 2014, distribuidas en 77 municipios de los 17 estados costeros del país, contando con la participación de 205 inspectores, quienes realizaron 2,433 recorridos, a lo largo de 7,991.29 km, vigilando un total de 405 playas en las que se detectaron diversas problemáticas, entre las que destaca la presencia de vendedores ambulantes y semifijos, sin permiso de la SEMARNAT para realizar sus actividades en Playas Marítimas y ZOFEMAT, reiterando ser autorizados por municipios para ejercer esta actividad en estos bienes de la Nación, principalmente en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Durante este Operativo se realizaron 178 inspecciones, 10 clausuras en materia de Impacto Ambiental, 8,580 aseguramientos de vida silvestre, el retiro de 1,086 comerciantes ambulantes que ejercían la actividad de manera irregular y 3,386 bienes muebles operados sin concesión o permiso de la SEMARNAT; así como el retiro de 41 cuerdas y 378 automóviles que obstruían el libre tránsito por las Playas Marítimas y ZOFEMAT a los turistas.
5. Para dar difusión a las acciones iniciadas por la PROFEPA en el Operativo Nacional "Playa en Regla" Semana Santa 2014 se realizaron 6 eventos de inauguración en 6 playas turísticas de los Estados de Sinaloa, Nayarit, Baja California Sur, Quintana Roo, Guerrero y Oaxaca contando con la participación de autoridades de los tres niveles de gobierno destacando la intervención de los Gobernadores de los Estados de Sinaloa y Quintana Roo, los Subprocuradores de Recursos Naturales, Jurídico y de Auditoría Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; así como Secretarios de Gobierno, Delegados Federales, Representantes del Poder Legislativo Federal y locales; prestadores de servicios y turistas. Se contó con la presencia de medios de comunicación nacional y locales, por lo que la realización del operativo se difundió en aproximadamente 68 medios de comunicación escritos, electrónicos y televisivos.
6. De conformidad con los artículos 7 fracciones IV y V, y 124 de la Ley General de Bienes Nacionales, la ZOFEMAT y la Playa Marítima son considerados bienes nacionales de uso



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

común y, su administración, en términos de lo establecido en los artículos 120 del referido ordenamiento legal y 31 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT corresponde a esta Secretaría, por conducto de su Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, la expedición de concesiones, permisos y autorizaciones, en tanto que las Delegaciones de SEMARNAT en las entidades federativas, están facultadas para la expedición de permisos.

II. ANÁLISIS DE DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Diversos instrumentos de carácter internacional, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático Global; la Convención sobre la Diversidad Biológica; la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar) y, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, reconocen a los ecosistemas costeros como de gran importancia para la conservación de biodiversidad, bienes y servicios ambientales; así como la implementación de acciones para la adaptación a los efectos del cambio climático.

MARCO JURÍDICO NACIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 27, que *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”*

En este sentido, la carta magna prevé en su artículo 27 que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional es de la Nación. Este principio constitucional de propiedad originaria, conlleva no solamente el poder de dominio que tiene la Nación para regular y vigilar sus bienes, sino que implica el ejercicio de los derechos reales inherentes a todo propietario, con las modalidades que establece la Constitución por tratarse de una propiedad de carácter público.

Bajo este tenor, el 20 de mayo de 2004 se expidió la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), en la que se determinan con claridad los bienes nacionales, conformados, entre otros, por los que refiere el artículo 27 párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mismo tiempo que se establece en este precepto legal que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales con el objeto de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural. Por lo que se pueden emitir medidas para establecer adecuadas provisiones para usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, a fin de evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La Ley General de Bienes Nacionales establece en el artículo 6 fracciones I, II y IX que están sujetos al régimen del dominio público de la Nación, entre otros, los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de la citada Ley y, los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional. Siendo bienes de uso común las Playas Marítimas y la ZOFEMAT.

Se entiende por bienes del dominio público los que son propiedad de la Nación y, por bienes de uso común los del dominio público susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes del lugar, con las restricciones establecidas en la ley.

Se define a las Playas Marítimas como las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales, y en el caso de la ZOFEMAT, cuando la costa presente playas estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba, tal y como lo prevé el artículo 119 fracción I de la misma Ley.

La explotación, uso o el aprovechamiento de estos bienes de la Nación, en términos de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá realizarse por parte de particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal; por lo que la Ley General de Bienes Nacionales prevé que para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgado con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

El artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que la concesión es el documento por medio del cual la SEMARNAT, a través de su Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, puede otorgar a los particulares, derechos de uso o aprovechamiento sobre ZOFEMAT, terrenos ganados al mar y playas; la concesión podrá ser otorgada por un periodo máximo de 50 años.

Por su parte, el permiso es el documento que emite la SEMARNAT a través de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros o sus Delegaciones en las



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Entidades Federativas, en zonas no concesionadas para uso de ZOFEMAT, terrenos ganados al mar y playas, existiendo dos tipos de permisos, los permisos transitorios y los permisos de comercio ambulante.

En términos del artículo 31 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, los permisos transitorios se otorgan en zonas no concesionadas para uso de ZOFEMAT y terrenos ganados al mar cuando se trate de realizar actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística, de investigación científica y otras de naturaleza transitoria. Su vigencia máxima es de un año y de dos años cuando se pretendan realizar obras.

Por su parte, los permisos de comercio ambulante en términos de los artículos 11, 12 y 13 del citado Reglamento, se otorgan para ejercer dicha actividad en playas y ZOFEMAT. Su vigencia no podrá exceder en ningún caso de un año y a su vencimiento podrá prorrogarse hasta por un término igual. Los permisionarios deberán portar un gafete con fotografía, expedido por la Secretaría y el atuendo que al efecto determine la propia Secretaría y no autorizan a ejercer esta actividad dentro de zonas concesionadas.

Otra forma de usar, aprovechar o explotar estos bienes de la Nación en términos del artículo 22 del ordenamiento reglamentario referido, es a través del Acuerdo de destino, documento expedido por la SEMARNAT por el cual destina la ZOFEMAT y terrenos ganados al mar al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales o municipales.

En el caso de estos bienes y de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la Ley General de Bienes Nacionales y 32 Bis fracciones VIII y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la SEMARNAT ejercer la posesión y propiedad de la nación; así como otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, para lo cual promoverá su uso y aprovechamiento sustentables.

Quedando a cargo de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, de manera específica y de conformidad con el artículo 31 fracciones I, XIV y XV del Reglamento Interior de la SEMARNAT, ejercer los derechos de la Nación sobre estos bienes nacionales y, otorgar, prorrogar, revocar, anular, caducar, nulificar, dejar sin efectos y declarar la extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones sobre su uso, aprovechamiento y explotación; autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de dichos actos



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

administrativos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia; y otorgar, prorrogar, modificar, revocar, extinguir, caducar, anular, nulificar, dejar sin efectos o autorizar la cesión de derechos y obligaciones respecto de estos bienes.

Por su parte, el artículo 40 fracciones IX inciso a) y XXVII del referido Reglamento Interior señala que las Delegaciones de la SEMARNAT en las entidades federativas tienen como atribución otorgar permisos, licencias, autorizaciones y sus respectivas modificaciones, entre ellas para el uso, explotación y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, terrenos ganados al mar que determinen las unidades administrativas centrales competentes; así como otorgar permisos para ejercer el comercio ambulante en las playas y la zona federal marítimo terrestre.

En el mismo sentido, los artículos 45, 51, 58 y 68 del citado Reglamento Interior, otorgan atribuciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para inspeccionar, vigilar y verificar que la ocupación, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, Playas Marítimas y terrenos ganados al mar, se efectúe al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino; vigilar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración, protección y restauración que se dicten en estos bienes; vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de ZOFEMAT, así como promover la participación en dicha vigilancia de las autoridades federales, estatales y municipales, universidades, centros de investigación y demás organizaciones de los sectores público, social y privado; asimismo solicitar a las unidades administrativas competentes de la SEMARNAT, el inicio de los procedimientos de revocación, nulidad, modificación, caducidad y declaratoria de rescate de los bienes sujetos al dominio público de la Federación y por incumplimiento a la legislación que regula su uso y aprovechamiento, lo cual realiza a través de una estrategia de inspección y vigilancia que se materializa en recorridos y operativos, así como visitas de inspección y verificación.

Resulta preciso señalar que la SEMARNAT es la dependencia facultada para la administración y vigilancia de estos bienes de la Nación, atribución que ejerce a través de sus diferentes unidades administrativas para promover el uso, aprovechamiento y desarrollo sustentable y, sólo en los casos establecidos en el artículo 120 de la Ley General de Bienes Nacionales, la SEMARNAT podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Gobiernos de los Estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes; sin embargo en tanto no se celebren estos convenios, las entidades federativas y municipios no pueden asumir estas facultades.

Por otra parte, es importante señalar que, al ser bienes de la Nación, de conformidad con el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, están obligadas a pagar las personas físicas y morales el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas,



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

enfaticando que en aquellos casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar, tomando en consideración los compromisos asumidos en el convenio que para tal efecto se suscriba, se destinarán a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

Es de aclarar que la suscripción del Anexo Uno al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal, no otorga a estados y municipios atribuciones para administrar dichos bienes u otorgar permisos, concesiones o autorizaciones para el uso, aprovechamiento y explotación.

III. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA NACIONAL EN MATERIA DE ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

La Zona Federal Marítimo Terrestre, las Playas Marítimas y los Terrenos Ganados al Mar son bienes del dominio público de la Nación, siendo los dos primeros, también bienes de uso común.

De manera particular la ZOFEMAT es una figura administrativa muy antigua en nuestro país, heredada de la legislación española, durante la época de la Colonia remontando su origen al siglo XIII, cuando se ubicó a las playas entre las cosas comunes y se dispuso que las propiedades de la Corona de Castilla en las Indias Occidentales no podían ser enajenadas, con lo que se reconoció la propiedad de los bienes del dominio real de uso común.¹

Por su parte, en el siglo XIX se estableció el origen conceptual de lo que con posterioridad debía entenderse como "Playa" y Zona Federal Marítimo Terrestre, al quedar establecido en una Orden Real, que por playa debe entenderse "todo aquel espacio que baña el agua de mar en su flujo y reflujo diario y veinte varas comunes más de la pleamar", aunado a que su origen no fue otro sino el deseo de mantener dentro de la propiedad real un espacio inmobiliario con características de uso común.

Con lo que, la ZOFEMAT, Playa Marítima y Terrenos Ganados al Mar, se consideran bienes del dominio público de la Nación y actualmente están sujetos a las disposiciones jurídicas de carácter patrimonial.

¹ Quijano, M. & Villagómez, J. (2006). Zona Federal Marítimo Terrestre como herramienta de gestión en zonas costeras y su relación con la propiedad colindante privada y social, así como con los accesos públicos. Sección IV. En: Moreno-Casasola, P., Peresbarbosa, E. y Travieso-Bello, A. C. (Ed.), *Estrategias para el manejo integral de la zona costera: un enfoque municipal Volumen I*. Xalapa, Ver., México: Instituto de Ecología A. C.-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SEMARNAT. ISBN 970-709-039-1.



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

En los últimos años se ha mostrado un especial interés en no acotar o restringir a criterios patrimoniales el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes de la Nación, en atención a su importancia económica y ambiental.

Dichos bienes han promovido inversión en infraestructura para mantener el flujo de visitantes por su potencial turístico y como detonante económico. En el mismo sentido, se han realizado acciones para mantener los bienes y servicios ambientales que estos otorgan a la sociedad. Lo anterior cobra aún más relevancia, debido a que en las zonas costeras habitan cerca del 50% de la población mundial, convirtiéndose en sitios de riesgo por inundación y erosión.²

Así, al encontrarse situados estos bienes de la Nación en zonas costeras, no se sustraen de las características ambientales que éstas poseen, pues aunque la ZOFEMAT y playas no ocupan grandes superficies, alberga diversas especies de flora y fauna además de que constituyen paisajes, resultantes de la heterogeneidad geomorfológica, climática, ecológica y socioeconómica.

La delimitación de la zona costera trasciende al contacto entre el sistema marino y terrestre, es una zona de transición de dos ambientes que se han adaptado y especializado a lo largo de tiempo, lo que lo constituye en un ecosistema frágil y dinámico, ya que la alteración en uno, tiene sus repercusiones en el otro ecosistema.

La interacción entre ambos ecosistemas y los procesos propios de cada uno, generan servicios ambientales tales como la protección contra desastres hidrometeorológicos. Esto comienza desde la barrera que forma el arrecife, pasando después por los pastos marinos, la zona de manglares y finalmente, la demás vegetación costera, lo que amortigua la intensidad de las tormentas y mareas de tempestad.

La vegetación que se desarrolla en los ecosistemas costeros participa en la protección de la línea de costa y en el control de la erosión. Esto se debe a que aminoran la fuerza de las olas y los vientos brindan protección del suelo mediante la estabilización a través de los entramados de raíces y tallos rastreros. Aunado a lo anterior, las dunas y playas cuentan con la capacidad de movilidad, lo que ayuda en la protección de la costa durante tormentas.³

En la ZOFEMAT, las playas y demás ambientes costeros donde se presenten suelos porosos, vegetación de playa, dunas y humedales, pueden tener la capacidad de funcionar como filtro del agua que se precipita o escurre, así como su posterior infiltración y percolación al subsuelo. Este proceso permite almacenar partículas contaminantes, hasta donde lo permita su capacidad de carga. Otros servicios que brindan las zonas costeras son la fijación de carbono debido al

² Watson, R., Zinyowera, M., Moss, R. & Dokken, D. (Ed.). (1997). Resumen para responsables de políticas. Impactos regionales del cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad. DMM y PNUMA.

³ Manson, R. & Moreno-Casasola, P. (2006). Servicios ambientales que proporciona la zona costera. Sección II. En: Moreno-Casasola, P., Peresbarbosa, E. y Travieso-Bello, A. C. (Ed.), Estrategias para el manejo integral de la zona costera: un enfoque municipal Volumen I. Xalapa, Ver., México: Instituto de Ecología A. C.-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SEMARNAT. ISBN 970-709-039-1.



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

secuestro de la materia orgánica sedimentaria, así como de carbonatos, además de constituirse como hábitat de vida silvestre.

En este contexto, las playas y la ZOFEMAT cumplen una función importante en la reproducción de la tortuga marina, por lo que el desarrollo costero descontrolado (principalmente turístico) y la presencia de vehículos motorizados, contribuyen a la mortalidad de la tortuga al compactar la arena, dificultando tanto la anidación como la salida de los neonatos de los nidos.

Debido a las mismas interrelaciones que forman, un efecto en cualquiera de los elementos del ecosistema, como el relleno y/o modificación de los flujos hídricos, tiene consecuencias adversas, como inundaciones y erosión.

En este sentido, es indudable la importancia que reviste el adecuado manejo, administración y vigilancia de estos bienes de la Nación, no sólo en las Playas Marítimas y su zona contigua (ZOFEMAT), sino también en las lagunas y esteros que se encuentran conectados con el mar; las desembocaduras de los ríos en éste y por lo que respecta a los cayos y arrecifes.

Esta cuestión toma mayor relevancia si se considera que actualmente en México se plantea la necesidad de realizar un manejo integral costero, el cual se define como un proceso continuo y dinámico por medio del cual se toman decisiones sobre el uso sustentable, el desarrollo y la protección de áreas y recursos marinos y costeros en una región, en donde el término integral se refiere tanto a una visión holística que abarca toda la zona costera y sus interacciones como la integración de visiones, acciones y perspectivas, que fomenta que haya una consistencia entre las políticas y las acciones; así como que se mantenga una relación entre los procesos de planificación y la implementación de acciones.

Si bien es cierto que en nuestro país el Manejo Integral de Zonas Costeras aún no se desarrolla, los intentos por regular las zonas costeras se han llevado a cabo desde hace algunos años a través de instrumentos de política ambiental como el Ordenamiento Ecológico del Territorio, principalmente el Ordenamiento Ecológico Marino, Local y Regional. Sin embargo entre las limitaciones jurídicas que se han puesto de manifiesto, está la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno. Así, la Federación tiene la atribución de elaborar e instrumentar el Ordenamiento Ecológico Marino (OEM), mientras que los municipios tienen la atribución de definir los usos del suelo dentro de su jurisdicción, lo que implica que los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio a nivel local y regional no pueden incluir a la ZOFEMAT en su área geográfica de aplicación, los cuales sólo pueden incluirse en los OEM.

En ese contexto, la administración y vigilancia de la ZOFEMAT podrá tener mejores resultados a partir de una visión integral con otros instrumentos de política ambiental, para contribuir a ordenar los usos, aprovechamientos y explotación que garanticen su uso sustentable, particularmente, si consideramos el potencial turístico de nuestro territorio.

México se constituye en uno de los principales destinos turísticos para los visitantes internacionales de acuerdo a datos difundidos por la **Organización Mundial del Turismo**,



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

autoridad que publicó en su Informe anual de Turismo, edición 2013, una derrama económica de **12,739 millones de dólares**⁴, en tanto que en el Primer Informe de Gobierno 2012-2013, se reporta que cifras dadas a conocer por el Banco de México, indican que el número de turistas internacionales vía aérea, de diciembre de 2012 a junio de 2013, fue de 7.7 millones de personas. El ingreso de divisas por visitantes internacionales para el mismo periodo fue de **8,550 millones de dólares**.

Siendo los destinos preferidos para esta categoría de turistas internacionales los de playa, particularmente los centros integralmente planeados conformados por dos regiones: Cancún - Cozumel y, Los Cabos. En ese contexto, el aprovechamiento sustentable de estos bienes de la Nación, es relevante para asegurar la continuidad y permanencia de su belleza escénica que atrae a visitantes nacionales y extranjeros.

Sin duda, la importancia de las Playas Marítimas y ZOFEMAT en la economía del país debe impulsarse a través de reconocimientos internacionales, como lo es la certificación "Blue Flag". En 2013 se reconocieron cinco playas mexicanas como de excelencia a nivel mundial mediante esta certificación, por la calidad del agua, la gestión y manejo ambiental, seguridad e infraestructura y educación e información ambiental, promoviendo con ello el desarrollo sustentable.

Con la implementación del Operativo Nacional Playa en Regla, la PROFEPA ha identificado la problemática presentada en las Playas Marítimas y ZOFEMAT, siendo muy recurrente la presencia de vendedores ambulantes irregulares sin permiso de la SEMARNAT. Durante el desarrollo del operativo en el año 2013 y el realizado en la etapa de Semana Santa 2014, se contabilizaron alrededor de 2,257 vendedores ambulantes irregulares y, aunque no exhibieron permiso otorgado por la autoridad competente, algunos mostraron documentos presuntamente emitidos por autoridades municipales, en los que se les autoriza el uso de estos bienes de la nación, siendo que la concesión, permiso o autorización para usar, aprovechar y explotar estos bienes sólo la otorga la SEMARNAT, que es la autoridad competente en la materia y no así los municipios.

A través de las concesiones, permisos y autorizaciones la SEMARNAT asigna y ordena el uso de estos bienes de la nación, a fin de garantizar el desarrollo sustentable. La presencia de un gran número de vendedores ambulantes en Playas Marítimas y ZOFEMAT, sin permiso de la SEMARNAT ocasiona saturación de personas en estos sitios, lo que causa molestias a los turistas, reduciendo los espacios de esparcimiento y, en algunas ocasiones se han identificado robos. Por otra parte, el impacto ambiental en dichos bienes y zonas adyacentes ocasionado por la generación de residuos sólidos, compactación de suelos y contaminación por heces fecales, entre otros.

⁴ Organización Mundial del Turismo. Disponible en http://dtxtg4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_sp_lr_0.pdf



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Durante el Operativo Nacional Playa en Regla, también se han identificado establecimientos semifijos, como los utilizados para la comercialización de bebidas alcohólicas, los cuales no cuentan con permiso de la SEMARNAT para uso de la ZOFEMAT.

Sin duda, las Playas Marítimas y la ZOFEMAT tienen un amplio potencial económico, sin embargo se debe impulsar su desarrollo sustentable, a fin de garantizar la preservación de los bienes y servicios ambientales que brindan, así como generar opciones de desarrollo económico.

IV. CONCLUSIONES

A partir de la implementación del Operativo Nacional Playa en Regla en sus diversas etapas y en atención a los resultados obtenidos, surgió el interés de esta Procuraduría Federal por promover la participación de las autoridades administrativas en el ordenamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y playas marítimas.

La participación y disposición que han mostrado las autoridades estatales y municipales para colaborar con las acciones iniciadas por esta Procuraduría en coordinación con diversas dependencias federales, son la materialización del interés común de los tres niveles de gobierno por contribuir a la protección, uso y aprovechamiento sustentable de estos bienes de la nación en beneficio de nuestro país.

El marco jurídico aplicable otorga atribuciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para inspeccionar, vigilar y verificar que la ocupación, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, Playas Marítimas y terrenos ganados al mar, se efectúe al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino; sin embargo, es importante redoblar esfuerzos para transitar hacia un aprovechamiento sustentable y ordenado, en el que la participación de autoridades federales, estatales y municipales será fundamental.

Por todo lo expuesto y con fundamento en la normativa de carácter internacional y nacional citada en el presente instrumento, con el propósito primordial de hacer cumplir cabalmente lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre, esta autoridad:

RECOMIENDA

A los Gobernadores de las Entidades Federativas costeras de México:

PRIMERO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, a fortalecer las acciones de vigilancia que se realizan en la Zona Federal Marítimo



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Terrestre y Playas Marítimas, conminándolos a participar en las labores que esta Procuraduría realiza en el marco del Operativo Nacional Playa en Regla que se lleva a cabo en las épocas de mayor afluencia turística en el país, Semana Santa, Verano e Invierno y, a través de la integración y capacitación de grupos de vigilantes participativos en esta materia.

SEGUNDO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, para que se reitere a las administraciones municipales costeras, que la autoridad competente para ejercer la posesión y propiedad de la nación; así como otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, en la Zona Federal Marítimo Terrestre, Playas Marítimas y Terrenos Ganados al Mar, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de sus distintas unidades administrativas, de conformidad con lo previsto en los artículos 120 de la Ley General de Bienes Nacionales, 32 Bis fracciones VIII y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 31 fracciones I, XIV y XV, y 40 fracciones IX inciso a) y XXVII del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

TERCERO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, que los municipios costeros implementen las acciones necesarias para regular los negocios que expenden bebidas alcohólicas en Playas Marítimas y Zona Federal Marítimo Terrestre, para lo que deberán contar previamente con la concesión, permiso o autorización que al efecto expida la SEMARNAT.

CUARTO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, que los municipios costeros informen a los usuarios que, independientemente del pago de derechos que se realice por uso y goce de ZOFEMAT que establece la Ley Federal de Derechos, así como de cualquier otra autorización de carácter estatal o municipal que se obtenga para realizar la actividad que corresponda; deberán contar previamente con el permiso, concesión o autorización respectiva que al efecto expide la SEMARNAT.

QUINTO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial que los municipios costeros se abstengan de otorgar documentos a los usuarios en los que les "permitan el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT", ya que ésta es una atribución exclusivamente Federal, por ser bienes de la Nación.

SEXTO.- Notifíquese.

La presente recomendación, de acuerdo a lo señalado en los artículos 5 fracción XVIII y 195 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 45 fracciones I y VI del



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se emite con el propósito fundamental de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, **estando facultada esta Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para llevar a cabo su seguimiento, así como hacerla pública**, por lo que solicito a los Gobernadores de las Entidades Federativas costeras del país, dar respuesta sobre la aceptación o no de esta recomendación, informando a esta Procuraduría, **dentro del término de quince días hábiles posteriores a la recepción de la presente.**

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a los Gobernadores de las Entidades Federativas, costeras, de ser el caso, remitan a esta Procuraduría, los informes correspondientes que reflejen los avances y las acciones implementadas a fin de dar cumplimiento a la presente recomendación.

ATENTAMENTE

EL PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

G.

GUILLERMO JAVIER HARO BÉLCHEZ