

AMPARO EN REVISIÓN: 410/2013
QUEJOSA: *****

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: DOLORES RUEDA AGUILAR
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA

S U M A R I O

El diez de noviembre de dos mil nueve, la Delegada Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el Estado de Quintana Roo, negó a la quejosa la ampliación del plazo de la autorización para la construcción del “*****”. Lo anterior por considerar que de otorgarse una nueva ampliación se contravendría el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la *****. Inconforme con lo anterior, la quejosa presentó demanda de amparo indirecto en la cual alegó la inconstitucionalidad del artículo y Norma Oficial mencionadas por contravenir los principios de irretroactividad de la Ley y de su acto de aplicación; de igualdad a que se refiere el artículo 13 de la Constitución Federal, y falta de competencia para imponer modalidades a la propiedad privada. La Juez de Distrito que conoció del asunto dictó sentencia por la que negó el amparo al estimar que el artículo y la Norma Oficial reclamados no violan los principios de irretroactividad ni de igualdad, y que no imponen modalidades a la propiedad privada, que en el acto de aplicación no fueron aplicados de manera retroactiva y que éste se encuentra debidamente fundado y motivado. La quejosa presentó recurso de revisión, cuyo conocimiento en cuanto al artículo reclamado dejó a salvo el Tribunal Colegiado a esta Suprema Corte.

C U E S T I O N A R I O

¿La juez de Distrito se ocupó del análisis de las cuestiones alegadas en los conceptos de violación? ¿Son las normas reclamadas violatorias del principio de no retroactividad de la ley? ¿La Norma Oficial Mexicana reclamada ***** , es violatoria del artículo 27 constitucional por establecer modalidades a la propiedad privada? ¿Es el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre violatorio de la garantía de igualdad jurídica? ¿Deben quedar sin materia los recursos de revisión

AMPARO EN REVISIÓN 410/2013

adhesiva? ¿Debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado por cuanto hace a las cuestiones de legalidad que subsisten?

México, Distrito Federal, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintitrés de octubre de dos mil trece emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos al amparo en revisión **410/2013**, promovido por *****, en representación de ***** en contra de la sentencia dictada por la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el juicio de amparo indirecto *****.

I. ANTECEDENTES

1. De la revisión efectuada a las constancias de autos se desprende que por oficio *****, de siete de junio de dos mil dos, la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo autorizó a ***** para realizar las obras y actividades del proyecto “*****” con pretendida ubicación en los predios *****, lotes ***** al ***** y *****, lotes ***** a *****, en el Municipio *****¹.
2. Por oficio *****, de diez de junio de dos mil cuatro, la Delegación mencionada **otorgó una prórroga de dieciocho meses** para elaborar el programa integral de manejo ambiental para realizar las obras del proyecto “*****”².

¹ Páginas 422 a 432 del juicio de amparo indirecto *****.

² *Ibíd.* Páginas 439 a 442.

AMPARO EN REVISIÓN 410/2013

3. Por oficio *****, de doce de mayo de dos mil seis, la Delegación mencionada **otorgó una prórroga de dos años** para iniciar la etapa de preparación del sitio y construcción del proyecto “*****”³.
4. Por oficio *****, de veinte de noviembre de dos mil siete, la autoridad ambiental **negó la solicitud de prórroga** de la quejosa para establecer un programa integral de manejo ambiental para el multicitado desarrollo⁴. Lo anterior, con fundamento en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
5. Mediante oficio *****, de doce de mayo de dos mil ocho, la autoridad ambiental **otorgó una prórroga de dieciocho meses** a la quejosa para iniciar la etapa de preparación del sitio y construcción del proyecto “*****”⁵.
6. Finalmente, mediante oficio *****, de diez de noviembre de dos mil nueve, la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo, resolvió **negar la prórroga solicitada** por la quejosa para iniciar la etapa de preparación del sitio y construcción del proyecto “*****”⁶. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la *****.

II. TRÁMITE

7. **Demanda de amparo.** *****, por conducto de su representante legal, por escrito presentado el doce de enero de dos mil diez ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, solicitó el amparo y protección de la Justicia

³ *Ibíd.* Páginas 447 a 450.

⁴ *Ibíd.* Páginas 451 a 454.

⁵ *Ibíd.* Páginas 456 a 458.

⁶ *Ibíd.* Páginas 459 a 466.

Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan⁷:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
2. H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
3. C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
4. C. Secretario de Gobernación;
5. C. Director General del Diario Oficial de la Federación;
6. Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo;
7. Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales, Unidad de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo;
8. Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental;
9. Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

ACTOS RECLAMADOS:

De las autoridades enunciadas en los puntos 1 a 5, en el ámbito de sus respectivas competencias, se reclamó la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del **artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre**. De las autoridades señaladas en los puntos 5, 8 y 9, demandó la inconstitucionalidad de la Norma Oficial Mexicana ***** . Finalmente, de las autoridades restantes, reclamó el acto de aplicación de las normas reclamadas, contenido en el **oficio *******, de diez de noviembre de dos mil nueve.

8. En la demanda de amparo, la quejosa adujo que se violaron en su perjuicio las garantías consagradas en los artículos 13, 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

⁷ *Ibíd.* Página 2.

9. **Resolución del juicio de amparo.** Por razón de turno tocó conocer de la demanda de amparo al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, cuyo Secretario Encargado del Despacho, mediante proveído de trece de enero de dos mil diez admitió a trámite la demanda, registrándola con el número *****⁸.
10. Seguidos los trámites procesales correspondientes, la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, celebró la audiencia constitucional, la cual tuvo verificativo el veinticuatro de noviembre de dos mil once, y dictó sentencia, terminada de engrosar el ocho de febrero de dos mil doce, en la cual determinó negar el amparo solicitado⁹.
11. **Interposición del recurso de revisión principal.** En desacuerdo con el fallo anterior, la quejosa presentó recurso de revisión mediante escrito presentado el dos de marzo de dos mil doce ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo¹⁰. Por cuestión de turno tocó conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimoséptimo Circuito, órgano que, por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil doce la admitió y registró con el número *****¹¹.
12. **Interposición del recurso de revisión adhesiva.** El Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos, en representación de la **Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental**, del **Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, y éste a su vez del **Presidente de la República**¹² y¹³,

⁸ *Ibíd.* Páginas 491 a 493.

⁹ *Ibíd.* Tomo II. Páginas 2021 a 2033.

¹⁰ Página 3 del amparo en revisión 410/2013.

¹¹ Página 2 del amparo en revisión *****.

¹² Páginas 20 a 51 del amparo en revisión 410/2013.

presentó sendos recursos de revisión adhesiva, contenidos en los oficios ***** y *****, mismos que fueron admitidos de forma definitiva por el Tribunal Colegiado mediante acuerdos de veintiuno de septiembre de dos mil doce¹⁴ y veintiocho de enero de dos mil trece¹⁵, respectivamente.

13. Por resolución dictada el día veintisiete de junio de dos mil trece, el Colegiado se declaró legalmente incompetente para conocer del fondo del recurso de revisión y resolvió dejar a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal para conocer de la constitucionalidad del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre¹⁶.
14. **Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de ocho de agosto de dos mil trece, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta asumió su competencia originaria para conocer del recurso de revisión hecho valer por la quejosa recurrente, así como de la adhesión presentada por el Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos, en representación de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; lo registró con el número 410/2013 y ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Procurador General de la República para los efectos legales conducentes. Finalmente, se ordenó turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución respectivo¹⁷.

¹³ Páginas 228 a 247 del amparo en revisión *****.

¹⁴ *Ibíd.* Página 116.

¹⁵ *Ibíd.* Página 249.

¹⁶ *Ibíd.* Páginas 301 a 322.

¹⁷ Páginas 54 a 56 del amparo en revisión 410/2013.

15. El dieciséis de agosto de dos mil trece, el Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y remitió los autos a la ponencia del Ministro mencionado, donde inicialmente fueron turnados¹⁸.

16. Por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil trece, el Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, regularizó el procedimiento, y tuvo por interpuesta la revisión adhesiva presentada por el Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos, en representación del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y éste último en representación del Presidente de la República.¹⁹

III. COMPETENCIA

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en el artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. El artículo Tercero Transitorio de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, dispone, en relación con su entrada en vigor, que los juicios de amparo iniciados con anterioridad al tres de abril de la referida anualidad, seguirán tramitándose hasta su

¹⁸ *Ibíd.* Página 58.

¹⁹ *Ibíd.* Página 81 a102.

resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

19. De conformidad con lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio y toda vez que la demanda de amparo de la quejosa fue presentada el doce de enero de dos mil diez, el presente recurso de revisión será resuelto de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.
20. Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 47, en relación con los artículos 14 a 17, todos ellos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de abril de dos mil ocho; y conforme a lo previsto en los Puntos Primero, Segundo, fracción III, y Quinto, en relación con los Puntos Tercero y Cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año.
21. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos de los Puntos Segundo, fracción III, y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, dado el sentido del fallo.
22. **Oportunidad.** Conviene mencionar que no será necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos el recurso de revisión principal²⁰, así como los recursos de revisión adhesivas de las autoridades responsables Subsecretario de Fomento y Normatividad

²⁰ Página 20 del amparo en revisión *****.

Ambiental²¹, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Presidente de la República²², habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en el término legalmente establecido.

IV. PROCEDENCIA

23. El recurso de revisión interpuesto por la quejosa resulta procedente, en virtud de que el mismo se interpuso en términos del artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo, en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se cuestionó la constitucionalidad de un ordenamiento federal, como lo son el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril de dos mil tres.

24. Al respecto, cabe destacar que, si bien el estudio de los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la Norma Oficial Mexicana en cuestión constituye competencia delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con el Punto Cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por economía procesal y en cumplimiento a la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la impartición de justicia pronta y expedita, esta Primera Sala considera procedente reasumir competencia originaria y realizar el estudio respectivo en esta instancia.

²¹ *Ibíd.* Página 174.

²² *Ibíd.* Página 261.

25. Lo anterior, tomando en consideración, además, que la temática a analizar está íntimamente vinculada al problema de inconstitucionalidad de leyes que habrá de examinarse en el recurso de revisión por este Alto Tribunal.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

26. **Problemática a resolver.** Esta Primera Sala considera que en el caso el problema a resolver consiste en determinar, en primer término, si como lo aduce la quejosa recurrente, la Juez de Distrito, faltó a los principios de congruencia y exhaustividad al no haber analizado la totalidad de los argumentos de los conceptos de violación. Asimismo, esta Sala deberá determinar si los argumentos de agravio de la recurrente resultan suficientes para demostrar que, contrario a lo resuelto por la juzgadora de primera instancia, son inconstitucionales el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, así como la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril de dos mil tres. De ese modo, las preguntas que se deben responder son las siguientes:

- ¿La juez de Distrito se ocupó del análisis de las cuestiones alegadas en los conceptos de violación?
- ¿Son las normas reclamadas violatorias del principio de no retroactividad de la ley?
- ¿La Norma Oficial Mexicana reclamada NOM-022-SEMARNAT-2003, es violatoria del artículo 27 constitucional por establecer modalidades a la propiedad privada?
- ¿Es el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre violatorio de la garantía de igualdad jurídica?
- ¿Deben quedar sin materia los recursos de revisión adhesiva?
- ¿Debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado por cuanto hace a las cuestiones de legalidad que subsisten?

27. **Primera cuestión: ¿La juez de Distrito se ocupó de las cuestiones alegadas en los conceptos de violación?**
28. **Conceptos de violación.** En el **primer concepto de violación**, la quejosa adujo que el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, así como la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, son violatorios de la garantía de irretroactividad de las leyes, prevista por el artículo 14 de la Constitución.
29. La quejosa explicó que desde mil novecientos noventa y cinco, adquirió la propiedad de unos bienes inmuebles y en dos mil dos, obtuvo la autorización de manifestación de impacto ambiental para desarrollar en ellos el proyecto “*****” (actos anteriores a la entrada en vigor de las normas que reclamó de inconstitucionales). Por ello, sostuvo que en el momento en que adquirió la propiedad de los inmuebles identificados como “*****”, éstos ya estaban cubiertos por comunidades de manglares y en esa época no existía impedimento o limitación alguna para desarrollarlos. No obstante, señaló que a partir de la entrada en vigor de las normas combatidas (dos mil tres y dos mil siete), se afecta su patrimonio ya que las restricciones que imponen implican efectos retroactivos al inhibir el aprovechamiento de su propiedad.
30. Para la quejosa el principio de irretroactividad de la ley supone una garantía de seguridad jurídica que implica que ciertos actos, como la adquisición de la propiedad, deben quedar regidos por la ley o el marco jurídico vigente al tiempo en que éstos se hayan realizado. Así —prosiguió— la propiedad privada, por implicar un “derecho real continuo, *ius perpetuum*”, debe regirse por la legislación aplicable al momento de la adquisición de los bienes inmuebles en cuestión.

31. Sostuvo, además, que no obstante la facultad constitucional de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales, ello no significa que tenga derecho a imponer actos privativos y confiscatorios con efectos retroactivos. Además, sostuvo que un particular no tiene por qué sufrir una pérdida o perjuicio en su patrimonio en beneficio de la colectividad sin recibir compensación o indemnización alguna.
32. Asimismo, afirmó que las normas reclamadas suponen una confiscación que conforme al artículo 27 de la Constitución debe ser realizada mediante el pago de una indemnización. Para la quejosa corresponde “una indemnización cuando las modalidades que la Nación a través del órgano competente, o sea del Congreso de la Unión, impone a la propiedad privada, sean de tal magnitud, que sus efectos se asemejen a los de una expropiación”.
33. En el mismo sentido, la quejosa sostuvo que no cuestiona la prevalencia del derecho de la colectividad y de las generaciones futuras a contar con un medio ambiente adecuado; sin embargo, estimó que ello no significa que sea permisible la aplicación de normas retroactivas ya que se impide el aprovechamiento que sobre los bienes de su propiedad se permitía con el marco regulatorio anterior.
34. Asimismo, la parte quejosa alegó que ante los efectos retroactivos en su patrimonio del artículo y norma cuestionados, el efecto de la sentencia de amparo es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, reestableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. La quejosa señaló que en el caso, dada la existencia del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida

Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, existe imposibilidad jurídica para realizar las obras en sus propiedades que ya le habían sido autorizadas, razón por la cual “en el evento de concederse el amparo que se solicita, resultaría sin duda procedente una ejecución sustituta de la sentencia, a través del pago de la cantidad que resulte del incidente que al caso se haga valer para tales fines”.

35. En el **segundo concepto de violación**, la parte quejosa reclamó la aplicación de normas de forma retroactiva por parte de la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo. La quejosa sostuvo que es evidente y flagrante la aplicación del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 mediante el oficio por el cual la autoridad ambiental negó la ampliación del plazo para la preparación y construcción del proyecto “*****”, ordenamientos que dijo, son posteriores a la adquisición de la propiedad y al permiso para la construcción del desarrollo contenido en la manifestación de impacto ambiental.
36. En este mismo concepto de violación, la quejosa repitió de manera íntegra lo aducido en el primer concepto de violación en lo referente al principio de irretroactividad, las facultades del Congreso de la Unión para imponer modalidades a la propiedad privada, y sobre los efectos restitutorios de la sentencia de amparo.
37. En el **tercer concepto de violación**, la quejosa adujo la inconstitucionalidad del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre por ser contraria al principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución. Sostuvo la quejosa que a partir de la entrada en vigor del artículo reclamado se creó una situación de

inequidad entre los propietarios de inmuebles sobre los que existen comunidades de mangle y sobre los que no. Para la quejosa, el artículo combatido limita el aprovechamiento de ciertos bienes inmuebles, dejando a sus propietarios en una clara desventaja frente a propietarios de otros predios, pues a los que tienen en sus predios colonias de mangle, se les impide utilizar la superficie conforme a los programas de desarrollo urbano del Municipio de Isla Mujeres.

38. La quejosa sostuvo que la desventaja en que la norma pone a los propietarios de bienes inmuebles con comunidades de mangle, es violatoria del principio de igualdad previsto en el artículo 13 constitucional. Que si ahora, por tener en su propiedad comunidades de mangle protegidas por el artículo cuestionado y por ello no se le puede liberar de su observancia, ello no implica que no pueda ser resarcido a través de una ejecución sustituta mediante el pago de una compensación que en su momento y mediante el incidente respectivo se fije.
39. En su **cuarto concepto de violación**, la quejosa cuestionó la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, toda vez que ésta, argumenta, impone modalidades a la propiedad privada, lo cual sólo puede hacer el Congreso de la Unión conforme al artículo 27 de la Constitución. Sin embargo, sostiene la quejosa que la Norma Oficial Mexicana combatida fue creada por una autoridad administrativa, incompetente para imponer restricciones a la propiedad.
40. Finalmente, en el **quinto concepto de violación**, la quejosa reclamó el oficio de diez de noviembre de dos mil nueve por el cual la autoridad ambiental negó la ampliación del plazo para la preparación y construcción del proyecto “*****”, por indebida fundamentación y motivación.

41. La quejosa expuso que la indebida fundamentación del oficio reclamado deriva de la invocación de un precepto legal inaplicable al caso por las características del asunto, las cuales impiden la adecuación del mismo en la hipótesis normativa. Por otra parte, sostuvo, la indebida motivación deriva de la disonancia entre las razones expuestas en el acto de autoridad y el contenido de la norma que se aplica.
42. La quejosa reclamó la aplicación del artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo pues consideró que, contrario a lo que sostuvo la autoridad ambiental, del mismo no se desprende que la sumatoria de las ampliaciones a los plazos que se concedan en materia administrativa federal no puedan rebasar de la mitad del plazo original.
43. La quejosa señaló que la ilegalidad del oficio reclamado también derivó de la aplicación retroactiva del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, porque la vigencia de tales normas es posterior a la adquisición de la propiedad y de la autorización para construir el desarrollo que ya tenía autorizado.
44. **Sentencia de la Juez de Distrito.** La Juez que conoció del asunto negó el amparo solicitado con base en las siguientes consideraciones:
45. En primer lugar, **en cuanto a la violación al principio de irretroactividad**, sostuvo que, contrariamente a lo aducido por la quejosa, el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, fundamentos utilizados para negar a la quejosa la ampliación del término para

iniciar el proyecto “*****”, operan hacia el futuro al proteger a las comunidades de manglares ubicadas en territorio nacional y, en consecuencia, no vulneran las autorizaciones previas y sus respectivas ampliaciones. La Juez sostuvo que las disposiciones reclamadas no afectan situaciones anteriores, específicamente las autorizaciones y ampliaciones ambientales de dos mil dos, dos mil seis y dos mil ocho, toda vez que éstas fueron otorgadas por un período de tiempo limitado, y al final de su vigencia podrían ser revalidadas o prorrogadas a juicio de la Secretaría, tal y como se advierte de la propia autorización.

46. La juzgadora federal sostuvo que la autoridad ambiental, mediante la emisión del oficio reclamado por el que se negó la ampliación del plazo, no afectó situaciones anteriores porque la quejosa no tenía un “derecho vitalicio” para realizar el proyecto “*****”, sino que la autorización original y sus ampliaciones tenían una vigencia cierta.
47. Al respecto, la Juez de Distrito precisó que si bien las autorizaciones pueden ser ampliadas previa valoración de la autoridad medioambiental, en el caso ésta consideró que no era viable una nueva ampliación del plazo otorgado por estimar, entre otras cuestiones, que con una nueva ampliación se afectaría a las comunidades de mangle protegidos por el artículo 60 Ter la Ley General de Vida Silvestre.
48. La Juez de Distrito apoyó sus consideraciones, por analogía, en la tesis aislada LXI/2008 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: “VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 55 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”.

49. Respecto al argumento de la quejosa consistente en que el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre vulnera en su perjuicio la **garantía de igualdad a que se refiere el artículo 13 constitucional**, la Juez sostuvo que éste era igualmente infundado.
50. Lo anterior por considerar que el precepto impugnado tiene las características propias de toda norma jurídica, tales como la generalidad, la abstracción y la impersonalidad. La juzgadora dijo que si bien el artículo 60 Ter incide en un conjunto de sujetos que se encuentran en un mismo supuesto (propietarios de predios que contengan comunidades de mangle), “no por ello debe considerarse privativa, en virtud de que precisamente se trata de una categoría indeterminada de personas, ya que se establece por igual a todos los que se sitúen en el mismo supuesto legal, sin contraerse a un caso concreto, previsto de antemano o que se aplique en consideración a especie o persona en particular, ni pierde su vigencia después de aplicarse al caso concreto, que es lo que prohíbe el artículo 13 de la Constitución [...]”.
51. Respecto al argumento relativo a la **falta de competencia de la autoridad ambiental para emitir la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003** en la que se impongan modalidades a la propiedad privada, la Juez de Distrito lo consideró infundado al estimar que, contrario a lo afirmado por la quejosa, de la lectura de dicha norma advertía que ésta no regula modalidades a la propiedad privada, pues su objetivo es establecer las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

52. La Juez de Distrito, señaló que contrario a lo afirmado por la quejosa, la Norma Oficial Mexicana cuestionada no constituye una limitación a la propiedad privada, sino que tiene como objetivo establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en el orden jurídico para proteger el medio ambiente y preservar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos en los ecosistemas.
53. En cuanto a la **indebida fundamentación y motivación del oficio reclamado**, la Juez de Distrito lo consideró infundado, al estimar que el contenido del artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es suficientemente claro en cuanto a que la ampliación de la autorización no puede exceder en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente. Por ello, dijo que si el plazo original para la realización del proyecto fue por un período de cuatro años, y las ampliaciones respectivas fueron hechas por dos años (oficio 04/SGA/408/06) y dieciocho meses (06/ORC/245/08), de otorgar una nueva ampliación, se contravendría el referido artículo 31.
54. La Juez del conocimiento señaló que además, la negativa a la ampliación del plazo que combate la quejosa, no sólo se fundamentó en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también en el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y en la NOM-022-SEMARNAT-2003, que prohíben terminantemente la remoción de manglares, y en los predios de la quejosa existen esos ejemplares, por lo que fue correcta la decisión de la Delegada Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
55. Finalmente, en cuanto al argumento de la quejosa de obtener una compensación económica en vía de **cumplimiento sustituto de la**

sentencia de amparo. La Juez de Distrito lo consideró infundado al estimar que “no es posible hablar de un cumplimiento sustituto sino hasta que ha quedado firme la sentencia definitiva en la que, en su caso, se hubiere concedido a la parte quejosa el amparo y protección de la justicia federal, hipótesis que no se encuentra actualizada en el caso que nos ocupa, en el que se negó a la parte quejosa el amparo, al resultar infundados sus conceptos de violación.”

56. **Recurso de revisión principal.** En el **primer agravio**, la quejosa recurrente sostiene que la Juez de amparo violentó los principios de congruencia y exhaustividad al pretender analizar los conceptos de violación en un solo considerando, siendo que las cuestiones planteadas eran distintas entre sí. En consecuencia, dice que la juzgadora dejó de ocuparse de los siguientes argumentos:
57. Dice la recurrente que la Juez no analizó la retroactividad que por su sola expedición generan el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003. La quejosa recurrente reitera que al tiempo de adquisición de los predios afectados, éstos ya estaban cubiertos de manglares, sin que existiera impedimento o limitación legal alguna para aprovechar dichos inmuebles.
58. Asimismo, aduce que la Juez tampoco analizó las pruebas periciales en materia ambiental rendidas por los peritos de la quejosa y del juzgado, quienes coincidieron en que no es posible realizar ningún tipo de obra de infraestructura o edificación hotelera o turística en sus predios, pues ello sería contrario a la legislación medioambiental vigente. La quejosa recurrente aduce que los peritos mencionados coincidieron que cualquier edificación en el área afectaría la

integralidad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y su zona de influencia.

59. La recurrente aduce, además, que la Juez no valoró las pruebas periciales rendidas en materia de daños y perjuicios ocasionados. La quejosa sostiene que los peritos contratados coincidieron en que con la aplicación retroactiva de las normas, el perjuicio sufrido por la quejosa ascendió a \$*****, ya que sus predios fueron afectados en su valor, al no poder construir o desarrollar alguna edificación turística u hotelera, lo que sin duda afecta su patrimonio.

60. La quejosa recurrente sostiene que la sentencia de amparo es omisa en estudiar la totalidad de lo expuesto en el primer concepto de violación, en el que expuso que su propiedad debería seguir regida conforme al marco legal vigente a cuando la adquirió, ya que las modalidades introducidas por las normas controvertidas sí representan afectación en su aprovechamiento en beneficio de la colectividad, y por ende, le debería corresponder una indemnización.

61. La recurrente aduce que no se estudió el argumento relativo a que la aplicación retroactiva de las normas impugnadas resulta “una verdadera confiscación”, merecedora de una indemnización. La quejosa reitera que la Juez dejó de valorar las pruebas rendidas, mismas que, asegura, demuestran que la normatividad vigente impide el desarrollo turístico y habitacional de los predios de su propiedad, localizados en Isla Mujeres, Quintana Roo, y que su valor se perdió en un monto igual a las cantidades indicadas en los referidos dictámenes. La recurrente transcribe los artículos 1855, 1856, 1919 y 1929, del Código Civil del Estado de Quintana Roo, relativos al derecho de propiedad.

62. Afirma la recurrente que también sostuvo que no resultaría justo que sólo la quejosa fuera quien sufriese con las limitaciones a su derecho de propiedad, siendo afectado patrimonialmente. Que lo adecuado sería obtener un resarcimiento compensatorio por parte de la Nación, pues aun cuando no se le privó totalmente de la propiedad de sus predios en Isla Mujeres, con la aplicación del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana impugnados, se le privó de su derecho al aprovechamiento autorizado conforme a la legislación anterior.
63. La recurrente sostiene además que la Juez de Distrito dejó de considerar lo planteado respecto al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios económicos que pudiera obtener la quejosa.
64. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado, determinó dejar a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la constitucionalidad del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, señalando que si bien también se impugna la NOM-022-SEMARNAT-2003 y el oficio ***** , que constituye el primer acto de aplicación de la ley cuestionada, en éstos dos últimos incide el estudio que se realice de la constitucionalidad del referido artículo 60 Ter, por lo que ordenó remitir el asunto a este Alto Tribunal para el dictado de la sentencia correspondiente.
65. **Consideraciones del fallo.** En cuanto a los argumentos relativos a que la Juez de Distrito violentó los principios de exhaustividad y congruencia por haber pretendido dar respuesta a los conceptos de

violación en un solo considerando resulta **infundado**, toda vez que tal circunstancia no vuelve ilegal la sentencia recurrida, pues de su lectura se advierte que la juzgadora de amparo sí dio respuesta integral y suficiente a los conceptos de violación, en cuanto a la retroactividad alegada tanto del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, de la NOM-022-SEMARNAT-2003 y su aplicación. Además, de la propia lectura de la sentencia recurrida se advierte un estudio completo y coherente de los argumentos de la quejosa relativos al cumplimiento sustituto de la sentencia mediante una indemnización.

66. En efecto, de la lectura de la sentencia recurrida cuya síntesis ha quedado precisada en los párrafos 44 a 55 de esta ejecutoria, se advierte que contrario a lo afirmado por la quejosa recurrente, la Juez del conocimiento realizó un estudio adecuado de los planteamientos hechos valer en la demanda de amparo, desestimándolos por las razones siguientes:

a) Contrario, a lo aducido por la quejosa, el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 operan hacia el futuro al proteger a las comunidades de manglares ubicadas en territorio nacional y, en consecuencia, no vulneran las autorizaciones previas y sus respectivas ampliaciones. Tales disposiciones no afectan situaciones anteriores, específicamente las autorizaciones y ampliaciones ambientales de dos mil dos, dos mil seis y dos mil ocho, toda vez que éstas fueron otorgadas por un período de tiempo limitado, y al final de su vigencia podrían ser revalidadas o prorrogadas a juicio de la

Secretaría, tal y como se advierte de la propia autorización.

- b) Con el oficio reclamado, no se afectaron situaciones anteriores porque la quejosa no tenía un “derecho vitalicio” para realizar el proyecto “*****”, sino que la autorización original y sus ampliaciones tenían una vigencia. Si bien las autorizaciones pueden ser ampliadas previa valoración de la autoridad, en el caso ésta consideró que no era viable una nueva ampliación del plazo otorgado originalmente, por estimar que con ello se afectarían a las comunidades de mangle protegidas por el artículo 60 Ter la Ley General de Vida Silvestre.
- c) Consideró correcta la negativa a la ampliación del plazo, ya que ésta se fundamentó en el artículo 31 de la Ley General de Procedimiento Administrativo, así como en el artículo 60 Ter de la Ley Federal de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003, que prohíben la remoción de manglares, los cuales existen en los predios de la quejosa.
- d) Señaló que no era posible hablar de un cumplimiento sustituto de la sentencia, sino hasta en tanto quede firme la que en su caso conceda el amparo, hipótesis que no se actualizó, al resultar infundados los conceptos de violación de la quejosa.

67. Como puede apreciarse con claridad de la síntesis de la sentencia de amparo, ésta se ocupó de forma suficiente de todos los planteamientos de la quejosa recurrente. La forma de análisis de la

juzgadora fue congruente con la *litis* del juicio de amparo, sin que haya lugar a los planteamientos de omisión hechos valer en el escrito de agravios.

68. Esta Primera Sala no advierte que la juzgadora de amparo haya sido omisa en analizar los argumentos de la quejosa tendientes a demostrar que el artículo y la Norma Oficial Mexicana, así como su acto de aplicación, son contrarios a la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14 de la Constitución. Lo anterior pues, a partir de los argumentos hechos valer por la propia quejosa —en los cuales confundió la impugnación de la norma misma, así como su acto de aplicación por cuanto hace al derecho fundamental referido— la juzgadora federal dio una respuesta integral a la cuestión que fue sometida a su consideración.
69. Por otra parte, en cuanto al argumento de agravio de la recurrente relativo a la omisión de la Juez de valorar las pruebas periciales rendidas en el juicio de amparo indirecto, esta Primera Sala advierte que el mismo resulta **fundado pero inoperante**.
70. Lo anterior pues, si bien la Juez de Distrito no hizo mención en la sentencia dictada sobre la valoración de las pruebas periciales ofrecidas en materia ambiental y sobre daños y perjuicios a que hace referencia la recurrente, esta Primera Sala estima que ello era innecesario. Esto ya que precisamente al haberse determinado por la Juez que el artículo y la Norma Oficial impugnados no eran inconstitucionales, la valoración de las pruebas periciales a ningún efecto práctico hubiera conducido, en atención a que sólo en caso de haberse declarado su inconstitucionalidad por sentencia firme, y que por ello se le hubiere concedido el amparo en su caso, pudiera

establecerse un cumplimiento sustituto de la sentencia, procedería cuantificar el monto de alguna indemnización.

71. En efecto, la valoración de la cuantificación del perjuicio era innecesaria en virtud de que, como lo expuso adecuadamente la juzgadora de amparo, la indemnización solicitada por la quejosa dependía de la concesión del amparo, supuesto no actualizado en el caso.
72. Así, si dichas pruebas periciales se orientaron a demostrar la existencia y el importe al que ascienden los daños producidos por la aplicación de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, al validar la ley y su aplicación, no había necesidad alguna de analizar pormenorizadamente los elementos probatorios aportados por la quejosa.
73. **Segunda cuestión: ¿Son las normas reclamadas violatorias del principio de no retroactividad de la ley?**
74. **Agravios. En su segundo agravio**, la quejosa recurrente aduce que contrario a lo determinado por la Juez del conocimiento, en el oficio ***** , de diez de noviembre de dos mil nueve, al negarle la ampliación de plazo para la etapa de preparación y construcción del proyecto “*****”, sí se le aplicaron retroactivamente el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003, puesto que tales disposiciones son posteriores a la adquisición de la propiedad así como de la autorización para su construcción.
75. Sostiene la recurrente que si desde el año dos mil dos, se le autorizó desarrollar el proyecto “*****”, conforme a la teoría de los

derechos adquiridos, la aplicación de un marco legal posterior para negar la ampliación de la autorización, implica la aplicación retroactiva de las normas reclamadas. Aduce que conforme al principio *tempus actum*, el otorgamiento del permiso no puede ni debe ser regido por una ley que no hubiera estado en vigor en la época en que hubieran acaecido.

76. La recurrente aduce que aunque los preceptos legales no tienen por objeto desconocer las autorizaciones y sus respectivas ampliaciones, al aplicársele retroactivamente, sí tuvieron el efecto de desconocerlas, y la Juez dejó de observar que el motivo del amparo fue el artículo y la norma cuestionada por su sola entrada en vigor, y luego a través de su primer acto de aplicación que fue la negativa a prorrogar su autorización, por lo que evidentemente tienen un efecto retroactivo sobre su derecho de propiedad pues ya no puede aprovecharlo.

77. Para la recurrente, el razonamiento de la Juez de Distrito respecto a que los permisos no son vitalicios es equivocado y confuso. Dice que “si bien éstos pudieran no serlo, en realidad lo que sí es vitalicio es el derecho que se tiene sobre la propiedad de algo, conforme al marco jurídico vigente del tiempo en el que se adquirió, y en tanto no se venda o no se pierda por prescripción extintiva de tal derecho.” Por tanto, si se solicita a la autoridad la prórroga o ampliación del plazo de la autorización, ésta debe concederla basándose en las condiciones preexistentes y conforme al marco vigente en que se dio la autorización, pues no es válido que se niegue la ampliación solicitada en base a disposiciones jurídicas que entraron en vigor con posterioridad a la autorización originalmente concedida, de lo contrario implica desconocer derechos adquiridos.

78. La recurrente combate, además, la aplicación por analogía de la tesis aislada LXI/2008 de la Segunda Sala, pues considera que ésta se refiere a la retroactividad de una ley ambiental por sí misma, sin que en el precedente se haya resuelto un problema de aplicación retroactiva de dicha ley en un acto de autoridad específico. Continúa diciendo que el análisis de la aplicación retroactiva de leyes supone verificar que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes al momento que acaecieron los hechos y que, en caso de conflicto, se aplique la norma más benéfica para el particular.
79. La quejosa recurrente considera que la protección que se conceda como consecuencia de la aplicación retroactiva de las normas que combate debe tener por objeto el cumplimiento sustituto, siendo procedente el pago de daños y perjuicios, toda vez que el otorgamiento de las autorizaciones requeridas supondría un perjuicio al medio ambiente.
80. **Consideraciones del fallo.** El artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, norma reclamada por la ahora recurrente, es del tenor literal siguiente:

“Artículo 60 Ter. Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por

objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.”

81. Se considera pertinente transcribir la exposición de motivos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de febrero de dos mil siete, que adicionó el artículo citado para los efectos posteriores de este fallo:

“Cada vez que se extraen criaturas vivientes de su hábitat, éstas se vuelven marginales y aquello que es marginal tiende a ser minimizado y destruido’.

Con esta cita de Jack Turner las legisladoras del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República traemos a su atención una cuestión que nos inquieta y preocupa: la inminente destrucción del humedal costero, comúnmente conocido como manglar.

El manglar es un humedal de tipo pantanoso-salobre afectado por las mareas, que marca la transición entre el mar y la tierra. Está dominado por árboles y arbustos, especialmente del género *Rhizophora* spp (mangle rojo), comúnmente asociados con los estuarios, los arrecifes de coral y las marismas. De acuerdo con algunos investigadores, el manglar es el equivalente costero del bosque selvático.

Los manglares son ecosistemas irremplazables porque llevan a cabo un sinnúmero de funciones de importancia hidrológica, biológica, química, ecológica, económica, cultural y social.

Tomando en cuenta que el agua es el elemento característico del manglar, la función hidrológica que éste desempeña es la más importante. Esta se define por el hidroperíodo, sistema estacional de las mareas que determina el nivel de agua superficial y subterránea del manglar. El hidroperíodo también contribuye a que el manglar regule los mínimos y máximos del flujo de agua. Al regular los mínimos de agua evita que en época de sequía haya escasez de alimento, nutrientes o exceso de minerales. Por otra parte, al regular los máximos de agua mediante el flujo de estuarios y ríos adyacentes, el manglar contribuye a evitar que éstos se desborden y ocasionen pérdidas materiales y humanas.

Por lo que se refiere a su importancia biológica, el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos (National Research Council) ha establecido que se trata de uno de los humedales más productivos del planeta ya que aprovechan las mareas para adquirir una elevada cantidad de nutrientes.

El alto contenido de nutrientes permite a un importante número de especies terrestres y acuáticas de éste y otros ecosistemas

alimentarse. Por ejemplo, datos del Instituto de Ecología de Campeche, refieren que hasta un 90% de las pesquerías del Golfo de México dependen de los manglares en alguna etapa de su ciclo de vida. Aunado a ello, los manglares transportan entre el 20% y 45% de su productividad primaria neta a los estuarios adyacentes, contribuyendo así a elevar la productividad primaria costera.

Otra función biológica del manglar es ser el hábitat de diversas especies, además de servir de zona de refugio a diferentes aves marinas, animales vertebrados e invertebrados. También funciona como sitio de crianza y estadía durante el invierno para aves migratorias. Sobre esta función en particular se ha calculado un valor promedio mundial de \$304 dólares por hectárea al año.

Cabe destacar que algunas de las especies que habitan los manglares mexicanos son endémicas, como por ejemplo: el pavo ocelado, la codorniz yucateca, el loro yucateco, el jaguar, el tapir de Bairdy, los peces "cachorritos". Asimismo, éstos acogen especies migratorias como el cocodrilo de Belice, la cigüeña americana, la barlacla carinegra, la garceta rojiza, el flamenco rosa del Caribe, el pato blanco. También albergan especies en peligro de extinción como el mono aullador, la pardela mexicana, el ganso de collar, el ganso de melena, el rascón café, el caracol rosado, y las tortugas laúd, golfina, carey, caguama, blanca y prieta.

Los estudiosos del tema han advertido que las especies que dependen del manglar podrían extinguirse si éste fuera perturbado o modificado.

De hecho, de la valoración de esta función surge la Convención de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR). Al ser México un estado parte de dicha convención está obligado a impedir ahora y en el futuro, las progresivas intrusiones en y pérdida de humedales, incluidos los manglares, pues de lo contrario se ocasionará un daño, no sólo a éstos, sino también a las aves acuáticas migratorias, consideradas por ésta como un recurso internacional. No hay que perder de vista que los humedales mexicanos reciben al 17% de las aves migratorias del Continente.

Ahora bien, la capacidad que tienen los manglares para mantener la calidad del agua es quizá la función química más importante que desempeñan. Los nutrientes o la materia orgánica como el nitrógeno, ingresan al manglar y se depositan en el suelo donde son degradados mediante diferentes procesos. Esta función ha adquirido importancia no sólo para aquellos que ya comienzan a utilizar a los manglares como plantas de tratamiento de agua residual, sino por los economistas, quienes han estimado que esta tarea tiene un valor de \$4,177 dólares por hectárea al año.

En México, donde el 92% de los cuerpos superficiales de agua se encuentra contaminado debido al vertimiento sin tratamiento previo del 78% de las aguas residuales municipales y el 75% de las industriales, la función química de los manglares es vital. De hecho,

se ha comprobado que pueden eliminar hasta un 90% de la materia orgánica disuelta en sus aguas, elevando, en consecuencia, la calidad de agua de los cuerpos adyacentes.

Aunado a lo anterior, los manglares recargan los acuíferos subterráneos que almacenan el 97% del agua dulce no congelada, única fuente de agua potable para millones de personas en el mundo. Esta función adquiere relevancia sobre todo si consideramos que más del 15% de los cuerpos de agua subterránea que existen en el país se encuentran sobreexplotados. Todo lo anterior nos permite afirmar que sin manglares saludables no habrá agua pura.

Los manglares son árboles muy resistentes, por lo que, al disminuir la fuerza de los vientos, las olas y las corrientes marinas tienen la capacidad de proteger tierra adentro de los efectos nocivos de las tormentas, ciclones y huracanes. Ello resulta sumamente trascendental para países como el nuestro, que por su ubicación geográfica son altamente vulnerables a los embates de huracanes. Recordemos las cuantiosas pérdidas materiales y en vidas humanas que el paso del huracán Isidoro dejó en Campeche, Yucatán y Quintana Roo en 2003; o los daños que ocasionó el huracán Kenna en Nayarit, Jalisco y Sinaloa; o bien, los del huracán Roxana en Veracruz, todos ellos lugares donde el mangle ha sufrido algún tipo de afectación.

Por si lo anterior no fuese suficiente, los manglares tienen un valor cultural significativo, conformado por las creencias y actividades desarrolladas en este ecosistema. Estudios realizados bajo los auspicios de la Convención de RAMSAR han demostrado que más del 30% de los manglares presentan alguna importancia arqueológica, histórica, o religiosa. En términos monetarios este tipo de valor a nivel mundial ha sido calculado en \$881 dólares por hectárea al año.

A pesar de que los manglares llevan a cabo éstas y otro tipo de funciones, las actividades que desarrolla el hombre continúan amenazando su existencia y México no es la excepción.

El bosque de manglar se encuentra en las costas del Pacífico y Golfo de California, así como en el Golfo de México y Mar Caribe. Más aún, del lado del Pacífico, el manglar encuentra el límite biogeográfico septentrional de su distribución.

De las 69 especies tropicales y subtropicales de manglares que existen en el mundo, 8 se localizan en el continente Americano y de éstas, 6 se localizan en México. Esto nos da un indicio de la riqueza biológica que poseemos en torno a ésta especie forestal. No obstante, un estudio del Instituto de Ecología de Campeche establece que a pesar de que nuestro país cuenta con la segunda mayor extensión de manglar en el continente con 660,000 hectáreas, ésta sólo representa el 4 % del área mundial.

El impacto ambiental de los desarrollos portuarios, la

infraestructura turística, el dragado, la canalización, los rellenos, el incremento de sedimentos, entre otras actividades, continúan provocando el deterioro y pérdida de grandes extensiones de humedal costero.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en los últimos 20 años se ha perdido el 65% de la superficie cubierta por manglares. De igual forma, esta dependencia ha dado a conocer que cada año se deforestan 9,913 hectáreas de manglar. Más aún, se ha calculado que de continuar con esta tendencia, para el año 2015 habremos perdido la totalidad de los bosques de manglar costero de nuestro país.

Sin duda alguna, estas cifras nos indican la urgencia de promover la protección y conservación de este apreciable ecosistema. No obstante, lejos de cumplir el cometido de poner a México al día y a la vanguardia en este tema, la autoridad ambiental ha respondido a los intereses y presiones del sector turístico y de comunicaciones.

Desde el comienzo de este año, ambos sectores presionaron fuertemente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que eliminara las "trabas legales" que impedían el desarrollo de infraestructura portuaria y turística. Más aún, la acusaron de que a pesar de no contar con bases técnicas y legales estaba frenando la inversión de aproximadamente 500 millones de dólares. Ante la creciente presión, SEMARNAT decidió que la ley no estaría más al servicio de la naturaleza y realizó modificaciones a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-ECOL-2003.

Esta acción irracional y carente de ética abre la posibilidad de destruir los humedales costeros y nos lleva a cuestionarnos ¿qué bases técnicas, además de las aquí ya mencionadas necesitan esos sectores para entender que es imperioso y urgente proteger y conservar las pocas hectáreas de manglar que quedan en el país?

Tanto la autoridad ambiental como quienes la presionaron ignoran que 500 millones de dólares no son suficientes para cubrir el daño permanente e irreversible que se ocasionará. Más aún, desconocen que el valor anual por los servicios ambientales que el manglar presta en todo el país oscila entre 6 mil 600 millones y 11 mil 55 millones de dólares al año. Si la importancia del factor monetario es tal para la actual administración, estas cifras deberían ser razón suficiente para conservar y proteger los manglares en vez de destruirlos.

De igual forma borran de su memoria el hecho de que los manglares son tan solo uno de los muchos ecosistemas forestales que no han sido estudiados desde 1994, año en que se llevó a cabo el último inventario nacional forestal. Al no haber estudios científicos recientes, no podemos ni debemos permitir que se ponga en peligro la viabilidad de los manglares. De hacerlo no sólo se pondría en peligro al manglar y las miles de vidas silvestres y humanas que dependen de su existencia, sino también la infraestructura turística y de comunicaciones que ya existe.

La creciente amenaza que se cierne sobre los manglares nos ha llevado a denunciar en esta tribuna la deficiente implementación de la política ambiental. A esta denuncia se han unido otras voces, las voces de la sociedad que reclama el cumplimiento de las disposiciones consagradas en el artículo 4º constitucional, relativas al derecho que tenemos los mexicanos a gozar de un medio adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, así como de la disposición prevista en el artículo 1º fracción III de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece que uno de los objetos de dicho ordenamiento es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente.

A pesar del nutrido reclamo, la autoridad ambiental presta oídos sordos y olvida que públicamente se comprometió a impulsar los trabajos de conservación de los humedales y sus comunidades, así como a incrementar la estrategia de protección a estos sitios.

Esta actitud incomprensible para cualquiera que aprecie las riquezas naturales que este país posee, nos lleva a proponer una iniciativa de ley que evite a toda costa la destrucción de los mangles mexicanos, cuyas especies, reiteramos, representan el 75% de todas las que se encuentran en el continente.

En ese sentido, la iniciativa que hoy presentamos prohíbe la realización de todas aquellas actividades que sean perjudiciales, o que causen desequilibrio ecológico a los manglares. De igual forma, condiciona el desarrollo de cualquier tipo de aprovechamiento no extractivo, a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”

82. Por otra parte, se transcribe además la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, contra la cual la quejosa también esgrime argumentos tendientes a demostrar su inconstitucionalidad:

“NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-022-SEMARNAT-2003, QUE ESTABLECE LAS ESPECIFICACIONES PARA LA PRESERVACION, CONSERVACION, APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE Y RESTAURACION DE LOS HUMEDALES COSTEROS EN ZONAS DE MANGLAR

PREFACIO

[...]

INDICE

0.0. Introducción

1.0 Objeto y campo de aplicación

2.0 Referencias

3.0 Definiciones

4.0 Especificaciones

5.0 Grados de concordancia con normas y recomendaciones internacionales

6.0 Observancia de esta Norma

7.0 Evaluación de la conformidad

8.0 Bibliografía

0.0 Introducción

0.1 Que la definición internacional de humedal costero se basa en la integridad del ecosistema, que incluye la unidad fisiográfica inundable y de transición entre aguas continentales, marinas y la comunidad vegetal que se ubica en ellas, así como las regiones marinas de no más de 6 m de profundidad en relación al nivel medio de la marea más baja.

0.2 Que para efecto de esta Norma, se considerará humedal costero a la unidad hidrológica que contenga comunidades vegetales de manglar.

0.3 Que aplicando el principio precautorio y dada la falta de información referente a otros tipos de humedales como marismas, pantanos dulceacuícolas de bosque (zapotales, anonas, tazistales) o con vegetación herbácea emergente (tulares, popales), serán sujetos de Manifestación de Impacto Ambiental que incorporarán estudios de línea de base.

0.4 Que los componentes de un humedal costero comprenden a las comunidades vegetales y zonas de inundación con procesos geomicrobianos cuya integridad está íntimamente ligada a la dinámica hidrológica propia del humedal costero o funcionalmente asociados a ecosistemas y humedales costeros, del mismo cuerpo de agua (laguna costera, estuario, delta, estero o bahía) o en la franja costera a los pastos marinos y arrecifes coralinos en su caso.

0.5 Que se considere a cabalidad los servicios y funciones que los humedales costeros desarrollan, tanto por los estudios de impacto ambiental, así como en los ordenamientos ecológicos, con el propósito de dimensionar los efectos negativos de alteraciones cercanas o a distancia por las actividades humanas y naturales.

0.6 Que reconociendo el gran valor que tienen los humedales costeros para la sociedad en términos de servicios ambientales, las metas globales de manejo están encaminadas a mantener sus procesos ecológicos, así como la implementación de acciones de protección y restauración de éstos, restaurando en lo posible el tipo de bosque y estructura forestal original y evitando la pérdida de ésta y su dinámica hidrológica.

0.7 Que el país posee más de 14,000 kilómetros de costa considerando los ecosistemas lagunares y estuarinos, con más de 125 lagunas costeras, cuya extensión superficial total cubre un 33% de sus litorales (12,600 km²).

0.8 Que en 1993 la cobertura de manglar en México era de 956,149 Ha (INEGI) y actualmente la superficie cubierta por manglar es de 886,760 Ha (Inventario Nacional Forestal, 2000; cifra preliminar). Entre 1993 y 2000 la cobertura de manglar se redujo en 7.8%, ya que se eliminó 69,389 Ha de este tipo de vegetación en el territorio nacional. Esto da una pérdida en promedio de 9,913 Ha al año, o 1.12% como tasa de deforestación anual, para este tipo de vegetación.

0.9 Que la distribución de manglares en México es extensa, distribuyéndose tanto en los litorales del Pacífico y Golfo de California y del lado del Atlántico en el Golfo de México y el Caribe. Hacia el norte (29° latitud Norte) se encuentra en nuestro país el límite biogeográfico septentrional de su distribución.

0.10 Que en algunas zonas protegidas de la costa, en donde el oleaje es nulo o casi nulo, puede haber una conexión directa entre el manglar y el ecosistema marino costero (agua salada). En los casos de los manglares que se desarrollan en los esteros de los ríos, los manglares pueden tener contacto con ecosistemas marinos en el extremo de la desembocadura, formando ecosistemas deltáicos y de río, que tienen una zona bajo la influencia de las mareas.

0.11 Que la mezcla de agua salada y dulce tiene gradientes de salinidad variables a lo largo del estero determinando la estructura de la comunidad de manglar que esté ubicada en las franjas de las lagunas costeras, y en algunos casos las comunidades de popales, de tulares o de vegetación acuática flotante que se desarrolla a lo largo de los bordes del manglar.

0.12 Que en la península de Yucatán, el desarrollo de los manglares se ve limitado por las características cársticas de la península, la rápida filtración a través de la roca calcárea, y la ausencia de ríos superficiales, la escasa influencia de las mareas y el efecto de huracanes. De tal manera que la comunidad vegetal depende de los escurrimientos subterráneos con manifestaciones de superficie como cenotes, rías y petenes en la franja litoral. Dichas características hacen que los bosques de manglar no exceden los 15 m de altura e incluso por lo general están alrededor de los 5 m en contraste con otros lugares húmedos con suelos de aluvión, adonde el mangle puede alcanzar hasta 30 m.

0.13 Que en la costa Pacífica, los manglares son menos desarrollados y menos extensos (con excepción de Nayarit y Chiapas) que los del Golfo de México presentando no más de los 15 m de altura e incluso en general su altura es alrededor de los 7 m. Esto debido a las características fisiográficas y climáticas de la costa occidental, por ser una costa de colisión, con acantilados y playas cortas bordeadas por montañas y plataforma continental ausente o muy estrecha. Con un clima de semiárido a árido, recibiendo menos de 20% del volumen total de lluvias en el país. Dichas condiciones hacen que la comunidad vegetal dependa en gran parte del reciclamiento de sus nutrientes.

0.14 Que los manglares de diversas regiones del Caribe y del Pacífico Occidental se encuentran funcionalmente relacionados con los ecosistemas lagunares costeros, pastos marinos y corales, participando en los ciclos de vida de diversos organismos acuáticos, así como manteniendo la calidad del agua en los ecosistemas coralinos.

0.15 Que los gradientes de salinidad determinan la distribución de las comunidades vegetales y animales dentro de una unidad hidrológica, por lo que las actividades que afecten estos gradientes, dentro y fuera del humedal costero deben de regularse.

0.16 Que el régimen de mareas determina la dinámica del estuario y la tasa de transporte de oxígeno que llega al sistema radicular. El

movimiento de las mareas afecta la tasa de sedimentación e intercambio, y remueve los sulfuros tóxicos.

0.17 Cualquier actividad productiva deberá considerar a cabalidad los servicios y funciones que los humedales costeros desarrollan, en los Estudios de Impacto Ambiental, así como en los ordenamientos ecológicos, con el propósito de dimensionar los efectos negativos de alteraciones cercanas o a distancia por las actividades humanas y naturales.

0.18 Se considerará en los Estudios Preventivos y los Ordenamientos Ecológicos el balance de fuerzas entre el régimen hidrológico de la cuenca continental y la suma de fuerzas de las corrientes y mareas oceánicas existentes, mismas que determinan la mezcla de aguas dulce y salada recreando las condiciones estuarinas, determinantes en los humedales costeros y las comunidades vegetales que soportan.

0.19 Que debe existir un ordenamiento y valoración apropiada de los servicios ambientales que proveen estos ecosistemas, cuyo valor ecológico, económico directo e indirecto, cultural, científico y recreativo debe mantenerse.

0.20 Que los humedales costeros se caracterizan por tener funciones hidrológicas, de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera, de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.

0.21 Que el manglar y los suelos de los humedales costeros desempeñan una función importante en la depuración del agua eliminando las altas concentraciones de nitrógeno y fósforo, así como en algunos casos productos químicos tóxicos.

0.22 Que los humedales costeros contribuyen a recargar acuíferos subterráneos que almacenan el 97% de las aguas dulces no congeladas del mundo y en México el problema de la sobre explotación de los mantos acuíferos es agudo.

0.23 Que la producción primaria es el proceso que gobierna a los estuarios y el porcentaje de detritus y materia orgánica es producido por la comunidad de manglar, marismas y pastos marinos. Esta producción es significativa para el mantenimiento de la cadena trófica del estuario, la zona marina adyacente, los arrecifes de coral y la dinámica poblacional de especies marinas pelágicas.

0.24 Que el detritus orgánico generado por la descomposición de hojas de manglar es el elemento más importante de la cadena trófica en las lagunas costeras y estuarios, constituyendo más de 20% del alimento de especies de invertebrados y peces herbívoros.

0.25 Que los humedales costeros aminoran la velocidad de la corriente de agua proveniente de la cuenca y estimulan la deposición de sedimentos y asimilación de nutrientes acarreados por ella. La retención de nutrientes en estos ecosistemas hace que sean uno de los ecosistemas más productivos de la biosfera, comparables incluso con los sistemas de agricultura intensiva (caña de azúcar y arroz) y reducen o evitan la eutroficación del cuerpo lagunar y zona marina adyacentes.

0.26 Que el ciclo de importación y exportación de detritus depende de las variaciones estacionales y anuales existentes en los procesos de producción primaria, así como en el ingreso de materia orgánica en sus formas particulada o suspendida, que son arrastrados a los humedales como parte de los sedimentos o por

escorrentías provenientes de la cuenca, así como por la variación de reclutamiento (vía capturas pesqueras) y otras presiones que se ejerzan sobre especies que migran de los sistemas estuarinos.

0.27 Que en términos ecológicos, la diversidad biológica de una zona de manglar no se puede considerar de manera aislada, ya que el manglar es el sitio de forrajeo, caza, refugio, anidación, crecimiento y alimentación para muchas especies de fauna de los ecosistemas con los cuales hace conexión, y de esta manera constituyen corredores biológicos que dan continuidad a los ecosistemas.

0.28 Que, mientras el manglar forma parte de una unidad hidrológica, también forma parte de una unidad ecológica en la cual el mantenimiento de la biodiversidad depende, en parte, de la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y acuáticos que se encuentran contiguos al manglar.

0.29 Que dada su localización costera, los humedales costeros de tipo manglar son ecosistemas que tienen un papel importante como zona de transición, conexión y amortiguamiento entre el medio acuático y terrestre, y sus ecosistemas respectivos. Por un lado, en la franja costera terrestre, hay una contigüidad directa entre los manglares y las selvas altas, medianas o bajas típicas de las zonas tropicales (se sustituyen matorrales xerófilos en las zonas áridas del Norte del país), generalmente con una zona de transición (ecotono) entre ambos ecosistemas, en donde elementos de los dos se encuentran entremezclados, a veces formando selvas inundables.

0.30 Que los ecotonos entre manglares y otros tipos de vegetación son muy importantes para la conservación de la biodiversidad, ya que no sólo incluyen especies de los dos ecosistemas en contacto, sino a veces son el hábitat de especies únicas, endémicas a estas zonas de transición, así como especies migratorias y en peligro de extinción.

0.31 Que los humedales costeros son comunidades vegetales productivas, cuyos servicios ambientales incluyen el proveer sustento alimenticio a numerosas comunidades humanas establecidas en la costa, ya que son hábitat de crianza y desove de poblaciones de especies marinas de interés comercial y de subsistencia.

0.32 Que por las funciones biológicas de los manglares, éstos aportan servicios ambientales fundamentales para la actividad pesquera ribereña, ya que sirven de zonas de protección y crianza de una diversidad de especies de peces, crustáceos y moluscos al recibir alevines, larvas, postlarvas y juveniles. Los efectos de su degradación repercuten de manera significativa sobre el deterioro de la pesca ribereña.

0.33 Que el valor del manglar y la integridad hidrológica del humedal costero en términos de sitios de crianza, refugio y crecimiento de especies de interés comercial y no comercial, fuente de postlarvas y otros servicios ambientales relacionados con la pesca, caza y la acuicultura no han sido incorporados a los costos de producción de estas actividades económicas.

0.34 Que existe una correlación positiva entre la extensión y estado de conservación de la zona de manglares y el volumen de captura de peces y camarones en las aguas adyacentes.

0.35 Que el 90% de la pesca mundial se realiza en la plataforma continental (<200 m de profundidad) y de ésta el 70% lo constituyen organismos estuarinos o aquellos que en algún periodo de su vida dependen de los humedales costeros. Que el 51% de los organismos de importancia comercial pesquera está directamente relacionado con la presencia de humedales costeros, y el resto lo está indirectamente. Asimismo, un gran número de especies de moluscos y crustáceos como el camarón, completan su ciclo biológico en los manglares.

0.36 Que por cada hectárea de manglar destruido, se estima una pérdida anual de 757 kg de camarón y peces de importancia comercial.

0.37 Que los principales recursos pesqueros (peces, crustáceos y moluscos) que provienen de zonas más profundas de los esteros, del mar, ríos y drenes, ingresan como parte de los arrastres planctónicos o en los flujos y reflujos o bien por movimientos propios a las partes más someras de los humedales, donde encuentran alimento, refugio y sitios de crianza.

0.38 Que los humedales son sumideros de carbono y que su conversión para uso agropecuario y su destrucción liberará grandes cantidades de dióxido de carbono, que es el gas responsable de por lo menos 60% del aumento de la temperatura mundial o efecto de invernadero.

0.39 Que los manglares son excelentes evapotranspiradores, porque suple significativamente de humedad a la atmósfera y al hacerlo se convierte en fuente de enfriamiento natural para las comunidades cercanas.

0.40 Que los humedales costeros protegen a centros, poblaciones e infraestructura costera de los efectos destructivos del oleaje y viento generado por huracanes y tormentas, así como de inundaciones.

0.41 Que los humedales costeros desempeñan una función crítica en la protección y estabilización de la costa contra las mareas de tormenta y otros fenómenos climáticos; reducen la fuerza del viento, las olas y las corrientes, intrusión salina, y de la erosión costera.

0.42 Que los humedales costeros suelen desempeñar una función crítica en el control de las inundaciones, por lo que la destrucción de llanuras inundables para utilización agrícola o infraestructura urbana y turística ha reducido esta capacidad. La construcción de muros de contención en lugar de vegetación natural, y represas en los ríos para mejorar el control de las crecidas tiene con frecuencia el efecto opuesto y promueve la erosión costera.

0.43 Que la suma o acumulación de impactos ambientales producidos en la mayoría de las lagunas costeras y estuarios provocados por los desarrollos portuarios y la infraestructura turística, canalizaciones, dragados, rellenos, así como diversas actividades productivas sobre las cuencas hidrológicas (agricultura, ganadería, deforestación, etc.), así como por el vertimiento de aguas residuales urbanas, la disposición de residuos sólidos y algunas formas de energía, han reducido y deteriorado los hábitat productivos, aumentando los depósitos de sedimentos, afectando, la calidad del agua del estuario, alterando los ciclos

biogeoquímicos y provocando presión sobre las poblaciones de diversas especies estuarinas en general.

0.44 Que dichas actividades se pueden clasificar en: externas e internas. Externas son: asolvamientos, salinización, eutroficación, desviación del patrón hidrológico, escurrimientos contaminados. Internas son: desecación o relleno de humedales costeros, desecación por canalización y dragado, cambios en el patrón hidrológico por fragmentación del humedal costero, cambios del hábitat por su transformación a estanquería acuícola u otros usos, por canalización excesiva y apertura o clausura totales o parciales de bocas al mar; deforestación, acidificación de suelos, quema y sobre pastoreo, contaminación por metales pesados, uso de artes de pesca no selectivas, compactación del sedimento por tráfico de ganado y humano en marismas y otros humedales costeros.

0.45 Que la contaminación generada en la cuenca y la persistencia de éstos principalmente en las fases acuosa y sedimentaria, causan efectos negativos significativos en los humedales, ya que los plaguicidas, hidrocarburos, metales pesados y otros contaminantes presentes en las aguas residuales y residuos sólidos tienen efectos tóxicos sobre las comunidades biológicas que entren en contacto con dichas sustancias.

0.46 Que los efectos pueden ser letales o subletales (migración y bioacumulación en los tejidos que afecta el crecimiento del individuo, la dinámica de las poblaciones de fauna, sobre todo de tipo bentónico, el contacto de tóxicos en la flora y fauna que constituyen la base de la cadena alimentaria es grave, ya que algunas sustancias como los plaguicidas pueden inhibir la fotosíntesis y algunos pueden quedar almacenados y acumularse a lo largo de las redes tróficas.

0.47 Que el aumento en los contenidos de materia orgánica, así como de los compuestos de fósforo y nitrógeno en el agua proveniente de campos agrícolas y granjas pueden ocasionar eutroficación en los cuerpos de agua costera; asimismo, consecuentes modificaciones en la estructura y los procesos ecológicos de humedales costeros.

0.48 Que la construcción de infraestructura es una fuente de riesgo en la alteración de los flujos naturales con cambios en el reciclaje de nutrientes y cambio en el ciclo de deposición y/o transporte de sedimentos a escala local.

0.49 Que en el medio físico se puede provocar un incremento en la erosión de playas, salinización de los mantos freáticos por intrusión salina o percolación, incremento de la tasa de sedimentación, y vulnerabilidad a los fenómenos meteorológicos en las playas.

0.50 Que los humedales costeros, donde se desarrollan actividades industriales, extractivas, agropecuarias, de transformación, turísticas, e infraestructura urbana en general, han ocasionado el deterioro y pérdida de grandes extensiones de vegetación costera indispensables para el mantenimiento de la integridad del ecosistema, de la biodiversidad y la estabilización costera.

0.51 Que la conservación de un humedal costero depende del control de las actividades que más lo afectan, como son la canalización, utilización del agua de escurrimiento, dragado, tala o quema de vegetación y pastoreo, así como mantener el equilibrio de la función hidrológica y la calidad del agua.

0.52 Que la exploración y explotación del petróleo, así como el desarrollo de la industria petroquímica y del petróleo ha causado considerables daños irreversibles en humedales costeros, ríos, lagos y lagunas. Ejemplo de esto son las costas de Tabasco, Península de Atasta, Campeche, y la cuenca del Coatzacoalcos en Veracruz, con altos niveles de solventes, grasas, aceites, fenoles, compuestos azufrados, nitrógeno, metales pesados y otros contaminantes.

0.53 Que la tala roza o deforestación de la vegetación de manglar provocan el surgimiento de diversos iones químicos entre ellos los de azufre, cuyo contacto con el agua y la exposición a la luz solar provoca la generación de sulfuro de hidrógeno que en grandes concentraciones es una sustancia de alta toxicidad para la biodiversidad.

0.54 Que la tendencia actual es el desarrollo de granjas semi-intensivas en las que se registran densidades de 80,000 a 180,000 postlarvas por hectárea e intensivas donde la post-larva de camarón es concentrada en los estanques a una densidad de 350,000 a 600,000 post-larvas por hectárea. El camarón cultivado, especialmente en estos sistemas es altamente vulnerable a infecciones parasitarias, virus y bacterias que tienen el potencial de propagarse a la población nativa o infectar a otras poblaciones de invertebrados y generar problemas económicos y ecológicos.

0.55 Que los estanques utilizados para acuicultura deben desaguarse y ser lavados con frecuencia usándose continuamente agua dulce y salada de los cuerpos de agua circundantes para remplazar al agua contaminada. El agua de descarga de los estanques es rica en materia orgánica, fertilizantes, medicinas, antibióticos, y productos tóxicos para el control de plagas, desinfectantes y estimulación de crecimiento. Este tipo de contaminación tiene el riesgo de provocar la mortalidad de organismos estuarinos y el cambio en la composición y diversidad de las comunidades naturales.

0.56 Que la extracción de agua subterránea por bombeo provoca intrusión de la cuña salina con la consecuente salinización de los acuíferos. La extracción de agua de los estuarios adyacentes por medio de canales de llamada con la consecuente remoción de larvas y juveniles de peces y moluscos, afecta inevitablemente el reclutamiento de dichas poblaciones y a la pesca local, causando daño a los pescadores de subsistencia además de la pérdida de semilla para las propias granjas.

0.57 Que el empleo de especies exóticas en la acuicultura se agrava cuando se utilizan especies genéticamente modificadas; estas especies tienen parásitos y patógenos ajenos a las especies nativas, y las aguas de descarga pueden contener virus, bacterias y hongos exóticos que pueden afectar negativamente a las poblaciones nativas.

0.58 Que la bioacumulación de contaminantes, metales pesados, antibióticos, puede generar un problema de salud humana.

0.59 Que las granjas camaronícolas abandonadas tienen poco potencial de ser rehabilitadas con vegetación natural, o utilizadas para otras actividades productivas ya que el suelo de los estanques contiene una alta concentración de sales.

0.60 Que de conformidad con lo establecido por la Ley Forestal, la Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales, por excepción, previa opinión del Consejo Regional correspondiente con base en una Manifestación de Impacto Ambiental.

0.61 Que nuestro país ha suscrito y ratificado acuerdos internacionales para la conservación de los humedales costeros, lo cual hace necesario instrumentar mecanismos que hagan compatible el aprovechamiento sustentable de estos ecosistemas con su conservación y restauración.

0.62 Que en términos de lo dispuesto por el Reglamento de la Ley Forestal, se define para los efectos de la propia ley a la superficie con vegetación de humedales costeros (con énfasis en los bosques de manglar) como zonas de conservación y que, por sus características físicas y biológicas están sometidas a un régimen de protección y aprovechamiento restringido siempre que no se ponga en riesgo el suelo, la calidad de agua y la biodiversidad.

0.63 Que en razón de la problemática antes expuesta y de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en atención a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la regulación y aprobación de la materia objeto de esta Norma.

1.0 Objeto y campo de aplicación

El campo de aplicación de la presente Norma es obligatoria para todo usuario en la cuenca hidrológica, dentro del marco del plan global de manejo de la cuenca hidrológica.

1.1 Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer las especificaciones que regulen el aprovechamiento sustentable en humedales costeros para prevenir su deterioro, fomentando su conservación y, en su caso, su restauración.

1.2 Para efectos de esta Norma se entiende por humedal costero las unidades hidrológicas integrales que contengan comunidades vegetales de manglares.

1.3 Las disposiciones de la presente Norma Oficial Mexicana son de observancia obligatoria para los responsables de la realización de obras o actividades que se pretendan ubicar en humedales costeros o que por sus características, puedan influir negativamente en éstos.

2.0 Referencias

Esta Norma se complementa con las siguientes normas oficiales mexicanas:

2.1 Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales y bienes nacionales, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1997.

2.2 Norma Oficial Mexicana NOM-002-PESC-1993, Para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de diciembre de 1993 y su modificación publicada el 30 de julio de 1997 en el **Diario Oficial de la Federación**.

2.3 Norma Oficial Mexicana NOM-009-PESC-1993, Que establece los procedimientos, para determinar las épocas y zonas de veda

para la captura de las diferentes especies de flora y fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 4 de marzo de 1994.

2.4 Norma Oficial Mexicana NOM-012-RECNAT-1996, Que establece los establecimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento de leña para uso doméstico, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de junio de 1996.

2.5 Norma Oficial Mexicana NOM-013-PESC-1994, Para aprovechar las especies de caracol en aguas de jurisdicción federal de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 21 de abril de 1995.

2.6 Norma Oficial Mexicana NOM-015-PESC-1994, Para regular la extracción de las existencias naturales de ostión en los sistemas lagunares, estuarinos del Estado de Tabasco, publicada, en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de abril de 1995.

2.7 Norma Oficial Mexicana NOM-020-RECNAT-2000, Para la rehabilitación, mejoramiento y conservación de terrenos forestales de pastoreo. Publicada como definitiva en el **Diario Oficial de la Federación** el 7 de diciembre de 2002.

2.8 Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. Publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 22 de marzo de 2002.

2.9 Norma Oficial Mexicana NOM-060-ECOL-1994, Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en los suelos y cuerpos de agua por el aprovechamiento forestal, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de mayo de 1994.

2.10 Norma Oficial Mexicana NOM-061-ECOL-1994, Que establece especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestre por el aprovechamiento forestal, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de mayo de 1994.

2.11 Norma Oficial Mexicana NOM-062-ECOL-1994, Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad que se ocasionen por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de mayo de 1994.

3.0 Definiciones

Para los efectos de esta Norma se entiende por:

3.1 Actividades productivas: Incluyen toda actividad económica que contemple la modificación, extracción o establecimiento de obra en un ecosistema; incluye la actividad pesquera, acuícola, agropecuaria, extractiva, industrial y de servicios.

3.2 Acuicultura: Cultivo de especies de flora y fauna acuática, mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado en todo estudio biológico, ambiente acuático y en cualquier tipo de instalación.

3.3 Acuicultura extensiva: Cultivo de especies de flora y fauna acuática que se desarrolla en cuerpos de aguas naturales o artificiales de grandes dimensiones en donde los organismos introducidos obtienen su alimento del medio, no existe control de enfermedades, competidores y depredadores.

3.4 Acuicultura intensiva: Cultivo de especies de flora y fauna acuática que se lleva a cabo en instalaciones ex profeso, en donde los organismos confinados son controlados en su alimentación, sanidad, talla y densidad. Asimismo, se controla el agua y calidad del producto.

3.5 Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales, en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos.

3.6 Anonas: Arbol frutal de selva baja caducifolia.

3.7 Bahía: Formación costera, abierta y cóncava, formada por la erosión natural de la costa.

3.8 Bajo impacto: Cuando la obra o actividad que se pretenda llevar a cabo no causará desequilibrio ecológico, ni rebasará los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate.

3.9 Cambio de utilización del terreno forestal: Remoción o transformación total o parcial de la vegetación de terrenos forestales, para destinarlos a actividades no forestales.

3.10 Cambio en la característica ecológica: Se considera la alteración o pérdida del balance en cualquiera de las funciones, procesos y las interrelaciones entre los componentes biológicos, químicos y físicos.

3.11 Característica ecológica: Es la estructura, procesos e interrelaciones de los componentes biológicos, químicos y físicos de los humedales costeros. Estos derivan de las interacciones de procesos individuales, funciones, atributos y valores de los ecosistemas.

3.12 Comunidad vegetal: Se refiere a un grupo de poblaciones de plantas que habitan en determinada zona y que muestran patrones específicos en su distribución, abundancia y evolución, por ejemplo: bosque de coníferas, bosque mesófilo, selva alta, manglar, etc.

3.13 Cenote: Depósito de agua generalmente proveniente de filtración subterránea a través de la roca calcárea, cuyo techo ha colapsado y es expuesto al exterior; característico de la península de Yucatán.

3.14 Conservación: La protección, cuidado, manejo y mantenimiento de los ecosistemas, los hábitat, las especies y las poblaciones de la vida silvestre, dentro o fuera de sus entornos naturales, de manera que se salvaguarden las condiciones naturales para su permanencia a largo plazo.

3.15 Cuenca hidrológica: El territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hidráulico.

3.16 Cuerpos de agua: Los lagos, acuíferos, ríos y sus cuencas permanentes e intermitentes, bahías, ensenadas, lagunas costeras, estuario, marismas, embalses, pantanos, ciénegas y otras corrientes.

3.17 Derecho de vía: Franja de terrenos localizada a lo largo de obras con infraestructura lineal como un camino, carretera o línea eléctrica, canales y ductos que tienen por objeto proporcionar el espacio suficiente para la construcción, operación y mantenimiento de dichas obras.

3.18 Ecotono: Zona de transición en el borde de contacto entre dos ecosistemas.

3.19 Ensenada: Formación fisiográfica costera descrita como entrada de mar en forma de bolsa, protegida de las corrientes y oleaje provenientes de mar abierto.

3.20 Especie dominante: Especie que presenta mayor abundancia o frecuencia con relación a las demás que conforman una comunidad dentro del ecosistema.

3.21 Especie nativa: Aquella que se origina de un lugar determinado.

3.22 Especie exótica: Aquellos que se encuentran fuera de su ámbito de distribución natural, lo que incluye a los híbridos y modificados.

3.23 Estuario: Es un ecosistema costero cuya fisiografía es semicerrada con conexión al mar abierto y cuya característica es la dilución de agua marina con aporte de agua dulce proveniente de un escurrimiento continental, por lo que la salinidad varía entre 3 y 25 partes por mil. Los sistemas estuarinos incluyen estuarios, deltas, lagunas costeras, esteros, manglares, zonas lodosas y arrecifes.

3.24 Estudio de impacto ambiental: Documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

3.25 Eutroficación: Agotamiento del oxígeno por una cantidad elevada de nutrientes.

3.26 Función: Cuando nos referimos a las funciones de un humedal costero hablamos de los procesos ecológicos naturales y su importancia en el balance dinámico biogeoquímico de la cuenca o de la zona geográfica donde se encuentran.

3.27 Función hidrológica: Algunos humedales costeros recargan acuíferos y otros descargan al manto freático que ayuda a mantener las corrientes de las cuencas y las riberas. En ambos casos los humedales costeros contribuyen en el mantenimiento de las fuentes de agua para municipios, agricultura e industria. Contribuyen al mantenimiento y mejoramiento de la calidad del agua removiendo los excesos de nutrientes y otros contaminantes. Los humedales naturales y artificiales se han utilizado para tratar aguas residuales y desbordamientos por tormentas.

3.28 Función de contigüidad: La contigüidad es un indicador del potencial del hábitat disponible para especies de flora y fauna, como un sustento de mínimas poblaciones viables. Factores como los procesos migratorios o corredores biológicos de intercambio genético no son del todo evidentes, particularmente cuando existen accidentes fisiográficos que interrumpen superficialmente la comunicación entre distintos cuerpos de agua. Los humedales costeros aislados que se encuentran en pasajes fragmentados tienden a ser degradados con facilidad por plantas exóticas o invasoras o calidad de agua disminuida.

3.29 Función de regulación climática: Los humedales costeros son capaces de almacenar y liberar lentamente la energía solar como calor, funcionando como reguladores microclimáticos y regionales.

3.30 Función en el mantenimiento de la vida silvestre: Los humedales costeros proveen sitios esenciales para la reproducción, anidación, alimentación para aves acuáticas residentes o temporales, mamíferos, reptiles y anfibios. A nivel mundial, los humedales costeros dan sustento aproximadamente a una tercera parte de todas las especies raras y en peligro de extinción y muchas especies de plantas también en peligro se distribuyen en los humedales costeros.

3.31 Función de productividad acuática: La biomasa vegetal producida por los humedales costeros forma la base de muchas cadenas alimenticias acuáticas y terrestres.

3.32 Granja camaronícola: Instalación dedicada al desarrollo y cultivo de especies de camarones.

3.33 Hábitat: El sitio específico en un medio ambiente físico, ocupado por un organismo, especie, población o por comunidades de especies en un tiempo determinado.

3.34 Halófita o vegetación halófila: Plantas que representan adaptación fisiológica para tolerar concentraciones variadas de sal en el agua y en el suelo.

3.35 Hidrófita: Plantas cuyo ciclo de vida se desarrolla en el medio acuático.

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

3.37 El informe preventivo: Es el documento que contiene el estudio técnico de la obra que se pretende realizar, y los siguientes requisitos:

I. Datos generales de quien pretenda realizar la obra o actividad proyectada o, en su caso, de quien hubiere ejecutado los proyectos o estudios previos correspondientes;

II. Descripción de la obra o actividad proyectada, y

III. Descripción de las sustancias o productos que vayan a emplearse en la ejecución, a la obra o actividad proyectada, y los que en caso vayan a obtenerse como resultado de la obra o actividad, incluyendo emisiones a la atmósfera, descargas de aguas residuales y tipo de residuos y procedimientos para su disposición final.

3.38 Línea de base: Es la información básica que se debe obtener sobre el ciclo y patrón hidrológico del humedal, calidad del agua, estructura de la comunidad vegetal, estacionalidad y la fauna silvestre asociada.

3.39 Manejo de hábitat: Aquel que se realiza sobre la vegetación, el suelo y otros elementos o características fisiográficas en áreas definidas, con metas específicas de conservación, mantenimiento, mejoramiento o restauración.

3.40 Manglar: Comunidad arbórea y arbustiva de las regiones costeras tropicales y subtropicales, compuestas por especies

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

3.41 Manifestación de impacto ambiental: Documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

3.42 Marea: Efecto gravitacional generado por cuerpos celestes, en particular la Luna, sobre las masas de agua y cuya periodicidad es de 12 o 24 horas.

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

3.44 Muestreo: Proceso mediante el cual se obtiene información representativa de una población o . ecosistema con el fin de diagnosticar su estado actual.

3.45 Obras o actividades productivas: Aquellos trabajos, laborales u ocupaciones antropogénicas tales como: acuacultura, asentamientos humanos, industriales, obras: eléctrica, minera, turística, comunicaciones y transportes, que modifican el marco biofísico y generan degradación del ecosistema en los humedales costeros.

3.46 Pantano: Humedal estuarino o dulceacuícola que presenta vegetación de macrófitas acuáticas y una porción de tierra firme con humedad constante, como tular y popal.

3.47 Patrón hidrológico: Todos y cada uno de los sistemas de flujo de aguas continentales, costeras o marinas, considerando en ello la dirección y velocidad, que mantienen una dinámica de circulación para sostener la integridad de uno o varios ecosistemas.

3.48 Peten: Se denomina comúnmente como petenes a los islotes de vegetación arbórea que se encuentran inmersos en una matriz de vegetación baja inundable. En los petenes se presentan variaciones en la elevación del terreno y por lo tanto en la profundidad de la inundación y la duración de la misma, la cual determina qué asociación vegetal se manifiesta en cada sitio.

3.49 Población: El conjunto de individuos de una especie silvestre que comparten el mismo hábitat, un legado genético similar; se considera como la unidad básica de manejo de las especies silvestres en vida libre.

3.50 Popal: Comunidad vegetal formada por plantas herbáceas de 1 a 3 m de alto, cuyas hojas grandes y anchas de color verde claro sobresalen del agua, constituyendo una masa muy densa.

3.51 Post-larva: Estadio juvenil de los crustáceos en el cual se adquiere la morfología de los progenitores.

3.52 Preservación: Conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los

ecosistemas y hábitat naturales; es una medida de protección para salvaguardar la representatividad de las especies, comunidades o ecosistemas que se han visto amenazadas por efecto del deterioro ambiental o las actividades humanas.

3.53 Red fluvial: Conjunto de corrientes, superficies temporales y permanentes de un determinado territorio. Su configuración en plano está controlada por diversos factores como el relieve, la litología neotectónica y otros.

3.54 Recursos forestales maderables: Los constituidos por árboles.

3.55 Recursos forestales no maderables: Las semillas, resinas, fibras, gomas, ceras, rizomas, hojas, pencas y tallos provenientes de vegetación forestal, así como los suelos de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.

3.56 Regeneración: El proceso natural mediante el cual se restablecen los elementos originales de un ecosistema.

3.57 Residuos sólidos: Materiales de deshecho que provienen de actividades que se desarrollan en asentamientos humanos, sitios y servicios públicos, demoliciones, construcciones, establecimientos comerciales y de servicios, así como residuos industriales que no se deriven de su proceso o residuos sólidos municipales.

3.58 Restauración: Conjunto de actividades (que pueden incluir canalización o desvío de flujos) encaminadas a rehabilitar terrenos degradados, para que recuperen y mantengan parcial o totalmente su suelo, dinámica hidrológica, estructura de la vegetación y biodiversidad.

3.59 Restauración pasiva: Se refiere a los humedales costeros en los cuales los procesos naturales del humedal costero son capaces de retomar en lo posible, a su condición previa al disturbio, una vez que las alteraciones producto de la presencia humana, que condujeron a la degradación han sido eliminadas del sitio.

3.60 Restauración activa: Se aplica a los sitios que han sido perturbados tan seriamente por el hombre que se requieren las acciones del hombre, mediante técnicas de ecología e ingeniería, para regresar al sitio a alguna situación preexistente.

3.61 Ría: Parte inferior de un valle fluvial con aportes de agua subterránea y en comunicación con el mar.

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

3.63 Secretaría: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3.64 Tapos: Barreras formadas por tallos y ramas de especies de mangles que son utilizados como arte de pesca en el encierro y captura de camarón. La utilización de éstos, así como copos, almadrabas y artes de pesca fijas o cimentadas en aguas de jurisdicción federal, así como sus dimensiones y localización están sujetas a previa autorización de la SAGARPA.

3.65 Terraplén: Área terrestre destinada al depósito de material de dragado, y cuyo perímetro está conformado por bordos de contención.

3.66 Terrenos forestales: Los que están cubiertos por vegetación forestal, excluyendo aquellos situados en áreas urbanas.

3.67 Toxicidad: Es la propiedad que tienen las sustancias de ejercer un daño, o efecto nocivo al entrar en contacto con organismos vivos.

3.68 Tular: Comunidades de plantas herbáceas (monocotiledóneas) de 1 a 3 m de alto, de hojas angostas o bien carentes de órganos foliares. Arraigados en el fondo del terreno. Forman masas densas.

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

3.70 Usuario: Toda persona física o moral que realice alguna acción de aprovechamiento, explotación, conservación o protección de humedales costeros.

3.71 Valoración de los servicios ambientales: Cuando hablamos del valor de un humedal costero nos referimos a lo que tiene valor, relevancia, es deseable o útil para el desarrollo de la vida humana desde el punto de vista económico, cultural, histórico, religioso, educativo, recreativo, estético o espiritual. El valor puede cambiar de magnitud, dependiendo de la localización del humedal costero, la disponibilidad y abundancia de los recursos contenidos en él y de las presiones humanas para utilizarlos. No existe un método único para la valoración de los humedales costeros.

3.72 Valores o servicios económicos: Cuando son apropiadamente manejados, los bosques de humedales costeros son un importante recurso para la silvicultura. Dada su alta productividad, los . humedales costeros han sido utilizados para la producción de alimentos (por ejemplo: acuacultura y pasturaje) y muchos poseen un gran potencial para la producción alimentaria.

3.73 Valores o servicios sociales: Atributos como recreación, educación, interpretación, investigación, estéticas o de espacios y valores históricos y arqueológicos. Los humedales sirven como sitios para la caza y la pesca, poseen gran diversidad y belleza, ya que proveen de espacio abierto para la recreación y el disfrute visual. Muchos humedales costeros en el mundo han servido de inspiración para famosas pinturas, producción literaria y poética.

3.74 Vegetación forestal: Conjunto de plantas dominadas por especies maderables y no maderables, arbóreas y arbustivas que desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas y otros tipos de vegetación.

3.75 Zapotal: Bosque tropical perennifolio o subperennifolio más característico de la Península de Yucatán, vegetación con predominancia de chicozapote (*Manilkara zapota*).

3.76 Zona federal marítimo terrestre: Es la franja de tierra firme de 20 metros de ancho, medida a partir del nivel de pleamar

máxima registrada, y que es establecida bajo lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Bienes Nacionales.

4.0 Especificaciones

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

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

4.1 Toda obra de canalización, interrupción de flujo o desvío de agua que ponga en riesgo la dinámica e integridad ecológica de los humedales costeros, quedará prohibida, excepto en los casos en los que las obras descritas sean diseñadas para restaurar la circulación y así promover la regeneración del humedal costero.

4.2 Construcción de canales que, en su caso, deberán asegurar la reposición del mangle afectado y programas de monitoreo para asegurar el éxito de la restauración.

4.3 Los promoventes de un proyecto que requieran de la existencia de canales, deberán hacer una prospección con la intención de detectar los canales ya existentes que puedan ser aprovechados a fin de evitar la fragmentación del ecosistema, intrusión salina, asolvamiento y modificación del balance hidrológico.

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

4.5 Cualquier bordo colindante con el manglar deberá evitar bloquear el flujo natural del agua hacia el humedal costero.

4.6 Se debe evitar la degradación de los humedales costeros por contaminación y asolvamiento.

4.7 La persona física o moral que utilice o vierta agua proveniente de la cuenca que alimenta a los humedales costeros, deberá restituirla al cuerpo de agua y asegurarse de que el volumen, pH, salinidad, oxígeno disuelto, temperatura y la calidad del agua que llega al humedal costero garanticen la viabilidad del mismo.

4.8 Se deberá prevenir que el vertimiento de agua que contenga contaminantes orgánicos y químicos, sedimentos, carbón metales pesados, solventes, grasas, aceites combustibles o modifiquen la temperatura del cuerpo de agua; alteren el equilibrio ecológico, dañen el ecosistema o a sus componentes vivos. Las descargas provenientes de granjas acuícolas, centros pecuarios, industrias, centros urbanos, desarrollos turísticos y otras actividades productivas que se vierten a los humedales costeros deberán ser tratadas y cumplir cabalmente con las normas establecidas según el caso.

4.9 El permiso de vertimiento de aguas residuales a la unidad hidrológica debe ser solicitado directamente a la autoridad competente, quien le fijará las condiciones de calidad de la descarga y el monitoreo que deberá realizar.

4.10 La extracción de agua subterránea por bombeo en áreas colindantes a un manglar debe de garantizar el balance hidrológico en el cuerpo de agua y la vegetación, evitando la intrusión de la cuña salina en el acuífero.

4.11 Se debe evitar la introducción de ejemplares o poblaciones que se puedan tornar perjudiciales, en aquellos casos en donde existan evidencias de que algunas especies estén provocando un daño inminente a los humedales costeros en zona de manglar, la Secretaría evaluará el daño ambiental y dictará las medidas de control correspondientes.

4.12 Se deberá considerar en los estudios de impacto ambiental, así como en los ordenamientos ecológicos el balance entre el aporte hídrico proveniente de la cuenca continental y el de las mareas, mismas que determinan la mezcla de aguas dulce y salada recreando las condiciones estuarinas, determinantes en los humedales costeros y las comunidades vegetales que soportan.

4.13 En caso de que sea necesario trazar una vía de comunicación en tramos cortos de un humedal o sobre un humedal, se deberá garantizar que la vía de comunicación es trazada sobre pilotes que permitirán el libre flujo hidráulico dentro del ecosistema, así como garantizar el libre paso de la fauna silvestre. Durante el proceso constructivo se utilizarán métodos de construcción en fase (por sobre posición continua de la obra) que no dañen el suelo del humedal, no generen depósito de material de construcción ni genere residuos sólidos en el área.

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

4.15 Cualquier servicio que utilice postes, ductos, torres y líneas, deberá ser dispuesto sobre el derecho de vía. En caso de no existir alguna vía de comunicación se deberá buscar en lo posible bordear la comunidad de manglar, o en el caso de cruzar el manglar procurar el menor impacto posible.

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

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

4.17 La obtención del material para construcción, se deberá realizar de los bancos de préstamo señalados por la autoridad competente, los cuales estarán ubicados fuera del área que ocupan los manglares y en sitios que no tengan influencia sobre la dinámica ecológica de los ecosistemas que los contienen.

4.18 Queda prohibido el relleno, desmonte, quema y desecación de vegetación de humedal costero, para ser transformado en potreros, rellenos sanitarios, asentamientos humanos, bordos, o cualquier otra obra que implique pérdida de vegetación, que no haya sido autorizada por medio de un cambio de utilización de terrenos forestales y especificada en el informe preventivo o, en su caso, el estudio de impacto ambiental.

4.19 Queda prohibida la ubicación de zonas de tiro o disposición del material de dragado dentro del manglar, y en sitios en la unidad hidrológica donde haya el riesgo de obstrucción de los flujos hidrológicos de escurrimiento y mareas.

4.20 Queda prohibida la disposición de residuos sólidos en humedales costeros.

4.21 Queda prohibida la instalación de granjas camaronícolas industriales intensivas o semintensivas en zonas de manglar y lagunas costeras, y queda limitado a zonas de marismas y a terrenos más elevados sin vegetación primaria en los que la superficie del proyecto no exceda el equivalente de 10% de la superficie de la laguna costera receptora de sus efluentes en lo que se determina la capacidad de carga de la unidad hidrológica. Esta medida responde a la afectación que tienen las aguas residuales de las granjas camaronícolas en la calidad del agua, así como su tiempo de residencia en el humedal costero y el ecosistema.

4.22 No se permite la construcción de infraestructura acuícola en áreas cubiertas de vegetación de manglar, a excepción de canales de toma y descarga, los cuales deberán contar previamente con autorización en materia de impacto ambiental y de cambio de utilización de terrenos forestales.

4.23 En los casos de autorización de canalización, el área de manglar a deforestar deberá ser exclusivamente la aprobada tanto en la resolución de impacto ambiental y la autorización de cambio de utilización de terrenos forestales. No se permite la desviación o rectificación de canales naturales o de cualquier porción de una unidad hidrológica que contenga o no vegetación de manglar.

4.24 Se favorecerán los proyectos de unidades de producción acuícola que utilicen tecnología de toma descarga de agua, diferente a la canalización.

4.25 La actividad acuícola deberá contemplar preferentemente post-larvas de especies nativas producidas en laboratorio.

4.26 Los canales de llamada que extraigan agua de la unidad hidrológica donde se ubique la zona de manglares deberá evitar, la remoción de larvas y juveniles de peces y moluscos.

4.27 Las obras o actividades extractivas relacionadas con la producción de sal, sólo podrán ubicarse en salitrales naturales; los bordos no deberán exceder el límite natural del salitral, ni obstruir el flujo natural de agua en el ecosistema.

4.28 La infraestructura turística ubicada dentro de un humedal costero debe ser de bajo impacto, con materiales locales, de preferencia en palafitos que no alteren el flujo superficial del agua, cuya conexión sea a través de veredas flotantes, en áreas lejanas de sitios de anidación y percha de aves acuáticas, y requiere de zonificación, monitoreo y el informe preventivo.

4.29 Las actividades de turismo náutico en los humedales costeros en zonas de manglar deben llevarse a acabo de tal forma que se evite cualquier daño al entorno ecológico, así como a las especies de fauna silvestre que en ellos se encuentran. Para ello, se establecerán zonas de embarque y desembarque, áreas específicas de restricción y áreas donde se reporte la presencia de especies en riesgo.

4.30 En áreas restringidas los motores fuera de borda deberán ser operados con precaución, navegando a velocidades bajas (no mayor de 8 nudos), y evitando zonas donde haya especies en riesgo como el manatí.

4.31 El turismo educativo, ecoturismo y observación de aves en el humedal costero deberán llevarse a cabo a través de veredas flotantes, evitando la compactación del sustrato y el potencial de riesgo de disturbio a zonas de anidación de aves, tortugas y otras especies.

4.32 Deberá de evitarse la fragmentación del humedal costero mediante la reducción del número de caminos de acceso a la playa en centros turísticos y otros. Un humedal costero menor a 5 km de longitud del eje mayor, deberá tener un solo acceso a la playa y éste deberá ser ubicado en su periferia. Los accesos que crucen humedales costeros mayores a 5 km de longitud con respecto al eje mayor, deben estar ubicados como mínimo a una distancia de 30 km uno de otro.

4.33 La construcción de canales deberá garantizar que no se fragmentará el ecosistema y que los canales permitirán su continuidad, se dará preferencia a las obras o el desarrollo de infraestructura que tienda a reducir el número de canales en los manglares.

4.34 Se debe evitar la compactación del sedimento en marismas y humedales costeros como resultado del paso de ganado, personas, vehículos y otros factores antropogénicos.

4.35 Se dará preferencia a las obras y actividades que tiendan a restaurar, proteger o conservar las áreas de manglar ubicadas en las orillas e interiores de las bahías, estuarios, lagunas costeras y otros cuerpos de agua que sirvan como corredores biológicos y que faciliten el libre tránsito de la fauna silvestre.

4.36 Se deberán restaurar, proteger o conservar las áreas de manglar ubicadas en las orillas e interiores de las bahías, estuarios, lagunas costeras y otros cuerpos de agua que sirvan como corredores biológicos y que faciliten el libre tránsito de la fauna silvestre, de acuerdo como se determinen en el Informe Preventivo.

4.37 Se deberá favorecer y propiciar la regeneración natural de la unidad hidrológica, comunidad vegetales y animales mediante el restablecimiento de la dinámica hidrológica y flujos hídricos continentales (ríos de superficie y subterráneos, arroyos permanentes y temporales, escurrimientos terrestres laminares, aportes del manto freático), la eliminación de vertimientos de aguas

residuales y sin tratamiento protegiendo las áreas que presenten potencial para ello.

4.38 Los programas proyectos de restauración de manglares deberán estar fundamentados científica y técnicamente y aprobados en la resolución de impacto ambiental, previa consulta a un grupo colegiado. Dicho proyecto deberá contar con un protocolo que sirva de línea de base para determinar las acciones a realizar.

4.39 La restauración de humedales costeros con zonas de manglar deberá utilizar el mayor número de especies nativas dominantes en el área a ser restaurada, tomando en cuenta la estructura y composición de la comunidad vegetal local, los suelos, hidrología y las condiciones del ecosistema donde se encuentre.

4.40 Queda estrictamente prohibido introducir especies exóticas para las actividades de restauración de los humedales costeros.

4.41 La mayoría de los humedales costeros restaurados y creados requerirán de por lo menos de tres a cinco años de monitoreo, con la finalidad de asegurar que el humedal costero alcance la madurez y el desempeño óptimo.

4.42 Los estudios de impacto ambiental y ordenamiento deberán considerar un estudio integral de la unidad hidrológica donde se ubican los humedales costeros.

5.0 Grado de concordancia con acuerdos internacionales

5.1 Convenio Ramsar (Irán, 1971).

5.2 Protocolo que modifica la Convención sobre los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 29 de abril del 1986.

5.3 Memorando de entendimiento sobre el Acta para la conservación de los humedales de Norteamérica firmado entre México-Canadá-Estados Unidos, firmado en 1988.

6.0 Observancia de esta Norma

6.1 Es de observancia general y obligatoria para las personas físicas y morales nacionales y extranjeras que pretendan llevar a cabo cualquier tipo de actividad en los humedales costeros mexicanos.

6.2 La observancia de la presente Norma no exime del cumplimiento de otras disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

6.3 La vigilancia del cumplimiento de la presente Norma, correspondiente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la PROFEPA, cuyo personal realizará los actos de inspección y vigilancia que sean necesarios.

6.4 Para garantizar la observancia de esta Norma y los daños que se pueden ocasionar con su incumplimiento, la Secretaría podrá solicitar se otorgue un seguro o una garantía, en los términos establecidos en los artículos 51 y 52 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación impacto ambiental.

6.5 Una vez analizado el Informe Preventivo, la Secretaría comunicará al interesado si procede o no la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental, así como la modalidad conforme a la que deba formularse, y le informará de las normas técnicas ecológicas existentes, aplicables para la obra o actividad de que se trate.

6.6 Los municipios previo a la expedición de la licencia de uso de suelo, deberán observar lo dispuesto en la presente Norma y solicitar como requisito obligatorio la autorización de la Federación en materia de cambio de uso de suelo. En el caso que este requisito no haya sido solicitado previamente por el municipio, el servidor público será sujeto de las responsabilidades administrativas que correspondan.

7.0 Evaluación de la conformidad

7.1 La evaluación de conformidad de la presente Norma se llevará a cabo por los organismos de certificación previamente acreditados y aprobados, según lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. En ausencia de esta evaluación, se realizará por parte de la Secretaría.

7.2 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de verificar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Norma, en término de lo dispuesto por el Título Quinto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y capítulo décimo primero del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

8.0 Bibliografía

[...]

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Provéase la publicación de esta Norma Oficial Mexicana en el **Diario Oficial de la Federación**, inmediateamente.

SEGUNDO.- La presente Norma Oficial Mexicana entrará en vigor a los sesenta días posteriores a su publicación en el **Diario Oficial de la Federación.**”

83. De la lectura del artículo y Norma Oficial transcritos, se desprende que éstos buscan la protección de los humedales costeros, entendidos como la unidad hidrológica que contenga vegetales de manglar, cuya integridad está íntimamente vinculada con la dinámica hidrológica del humedal costero y asociado al ecosistema del cuerpo de agua donde se encuentre. Los humedales costeros tienen funciones hidrológicas de regulación climática, estabilización costera y de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de la integridad de los mismos.
84. Reconocido por el legislador el valor “hidrológico, biológico, químico, ecológico, económico, cultural y social”²³ de los humedales costeros, se adicionó el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, mismo que prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier

²³ Exposición de motivos de la iniciativa del Grupo Parlamentario en la Cámara de Senadores del Partido Verde Ecologista de México, de fecha treinta de septiembre de dos mil cuatro.

otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia.

85. El propio artículo 60 Ter exceptúa de dicha prohibición las obras y actividades cuyo objeto sea proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.
86. Similares consideraciones fueron tomadas en cuenta en el proceso de creación de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 cuya constitucionalidad fue cuestionada por la quejosa en el juicio de amparo. Dicha norma de regulación técnica establece especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, buscando eliminar la contaminación y efectos negativos generados sobre los humedales y sus comunidades biológicas.
87. Tanto el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre como la NOM-022-SEMARNAT-2003, a partir de su vigencia, tienen como objetivo regular toda injerencia humana en los humedales costeros en zonas de manglar dentro del territorio nacional. El primero entró en vigor el día **dos de febrero de dos mil siete**, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación²⁴. La Norma Oficial Mexicana, por su parte, entró en vigor el día **nueve de junio de dos mil tres**, sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación²⁵.
88. En el caso, la quejosa cuestiona la constitucionalidad de las normas mencionadas por considerar, sustancialmente, que regulan

²⁴ Artículo Primero Transitorio de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (primero de febrero de dos mil siete).

²⁵ Artículo Segundo Transitorio de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (diez de abril de dos mil tres).

situaciones acontecidas con anterioridad a su vigencia, violando así el principio de no retroactividad de la ley. La Juez de Distrito que conoció del asunto negó el amparo solicitado por considerar que las normas reclamadas, así como su aplicación, no son de naturaleza retroactiva al obrar hacia el futuro y no perjudicar actos de autoridad emitidos con anterioridad. La Juez sostuvo que los permisos de desarrollo del proyecto en los predios de la quejosa no son vitalicios y, en consecuencia, no podía concluirse que en el oficio 04/SGA/1459/09, de diez de noviembre de dos mil nueve, hubieran sido aplicados de forma retroactiva.

89. En la revisión, la recurrente sostiene que la Juez dejó de observar que el motivo del amparo fue el artículo y la norma cuestionada por su sola entrada en vigor y, luego, a través de su primer acto de aplicación. Además, aduce que el razonamiento de la Juez de Distrito respecto a que los permisos no son vitalicios es equivocado y confuso, pues “si bien éstos pudieran no serlo, en realidad lo que sí es vitalicio es el derecho que se tiene sobre la propiedad de algo [...]”
90. Los argumentos de agravio sintetizados en la presente cuestión son **infundados**, en atención a las consideraciones siguientes:
91. Por una parte, se estima pertinente reiterar lo dicho en la cuestión que precede respecto a la adecuada forma en que la Juez de Distrito estudió la constitucionalidad de las normas y la legalidad del acto de aplicación de forma conjunta, dada la manera incongruente y confusa en que la quejosa expuso sus motivos de inconformidad. No obstante lo anterior, con el objeto de dar respuesta integral a la litis planteada, y atendiendo a la causa de pedir, esta Primera Sala procede a analizar de forma abstracta la constitucionalidad de las normas reclamadas.

92. De los artículos 28, 30 y 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se desprende que para ciertas obras y actividades se requiere previamente autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se incluye, en otras, los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, los desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros, las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros contactados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.
93. La autorización a que se hace referencia depende de la manifestación del impacto ambiental que presente el solicitante ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales u otras autoridades competentes. La manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 2, fracción XXI, es “[e]l documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”. La evaluación de la manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 28, es el “procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de **obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente [...]**”.
94. Del artículo mencionado se desprende que en la evaluación de las manifestaciones del impacto ambiental, la autoridad competente deberá considerar todas las disposiciones aplicables en materia de

protección medioambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de las obras o actividades que se pretendan desarrollar. Es en la evaluación del impacto ambiental, donde, como en el caso, cobran relevancia el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana reclamadas, NOM-022-SEMARNAT-2003, pues, como se ha mencionado con anterioridad, éstas pretenden la protección de los humedales costeros en zonas de mangle por lo cual deberán ser tomados en cuenta en el procedimiento de evaluación de la manifestación del impacto ambiental, así como al momento de valorar si se otorga o no una ampliación de alguna autorización concedida con anterioridad.

95. De ahí lo **infundado** de los argumentos de retroactividad de la quejosa recurrente, pues, contrario a sus afirmaciones, dichas normas no operan hacia el pasado ni tienen efecto retroactivo alguno. Las prohibiciones y especificaciones contenidas en las normas reclamadas tienen como propósito a partir de su entrada en vigor, la protección del medio ambiente y deben ser acatadas por los particulares y por la autoridad competente para aquellos casos en los cuales una obra o actividad pueda poner en peligro un humedal costero, unidad hidrológica con vegetales de manglar, cuya integridad está íntimamente vinculada con la dinámica hidrológica del humedal costero y asociado al ecosistema del cuerpo de agua donde se encuentre, pero de ninguna forma se advierte que tengan por efecto desconocer alguna autorización otorgada con anterioridad.
96. Resulta evidente que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los estados y municipios (autoridades competentes en términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico) no pueden impedir sin causa justificada el desarrollo de obras ya autorizadas en zonas de mangle y cuando éstas han sido completadas, razón por la

cual no podría afirmarse que las normas reclamadas tienen efectos retroactivos. La entrada en vigor del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre (dos de febrero de dos mil siete) y de la NOM-022-SEMARNAT-2003 (nueve de junio de dos mil tres) generaron la obligación de aplicación de las normas mencionadas por la autoridad competente al momento de evaluar las manifestaciones de impacto ambiental que se sometan a su consideración, esto es, a partir de su entrada en vigor, cuando como en el caso, se soliciten ampliaciones o prórrogas de las autorizaciones para desarrollar obras o actividades en zonas de mangle.

97. De la formulación gramatical del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y de la NOM-022-SEMARNAT-2003, así como de sus artículos Primero y Segundo Transitorios, respectivamente, esta Primera Sala no advierte un ámbito temporal de validez en el cual 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. Lo anterior conforme a la tesis de jurisprudencia 78/2010 de esta Primera Sala, de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS”²⁶.

98. Ahora bien, por cuanto hace al argumento por el cual la quejosa combate la cita de la tesis aislada LXI/2008 de rubro: “VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 55 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”, de la Segunda Sala, éste debe estimarse **infundado**. Ello

²⁶ [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Abril de 2011; Pág. 285. Cuyo texto es: “El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.”

pues, contrario a lo que afirma la recurrente, en el caso sí resultaba aplicable por analogía dicho criterio, toda vez que en el precedente de la misma, la Segunda Sala analizó un asunto similar al que ahora nos ocupa.

99. Así, en el precedente que dio origen a la tesis citada en la sentencia de amparo, se cuestionó el diverso artículo 55 Bis de la Ley General de Vida Silvestre, mismo que prohíbe la importación, exportación y reexportación de ejemplares de cualquier especie de mamífero marino y primate, por considerar el entonces quejoso que con ello se desconocían las autorizaciones para comerciar con dichos animales y, por tanto, se vulneraba la garantía de irretroactividad de la ley.
100. En la parte que interesa, la ejecutoria de amparo contiene una argumentación similar a la desarrollada por la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, la cual se transcribe a continuación y evidencia la aplicabilidad por analogía de la tesis LXI/2008 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

“Expuesto lo anterior, debe decirse que si bien es cierto que con motivo de la entrada en vigor del artículo 55 bis de la Ley General de Vida Silvestre se prohíbe la importación, exportación y reexportación de mamíferos marinos (con excepción de aquellas actividades que tengan fines científicos), lo cierto es que **la disposición en comento no actúa sobre el pasado desconociendo las autorizaciones que en su momento hubieren obtenido los particulares para realizar dichas actividades, sino que obra hacia el futuro**, de modo tal que no existe la violación a la garantía de irretroactividad alegada por la recurrente, en tanto que **no desconoce los supuestos y las consecuencias de las importaciones, exportaciones y/o reexportaciones de mamíferos marinos realizadas con anterioridad a su entrada en vigor.**”

101. **Tercera cuestión:** ¿La Norma Oficial Mexicana reclamada NOM-022-SEMARNAT-2003, es violatoria del artículo 27 constitucional por establecer modalidades a la propiedad privada?
102. **Agravios.** En el **tercer agravio**, la recurrente aduce que contrario a lo sostenido por la Juez de Distrito, la Norma Oficial Mexicana, sí fija modalidades a la propiedad privada porque impone condiciones al uso, goce y disfrute de los bienes inmuebles al impedir realizar acciones sobre los mismos que pudieran afectar a los ejemplares de manglar del área. En el mismo tenor, afirma que una modalidad a la propiedad privada debe entenderse como el establecimiento de una norma jurídica general y permanente que modifique la forma del derecho de propiedad.
103. Reitera que la Norma Oficial Mexicana es inconstitucional al no haber sido expedida por el órgano facultado por la Constitución para imponer restricciones a su derecho de propiedad.
104. **Consideraciones del fallo.** Son **infundados** los argumentos anteriores, por las razones siguientes:
105. Esta Primera Sala considera de fundamental importancia descomponer los argumentos de la parte quejosa, ya que, aun cuando estos argumentos se encuentran mezclados y confusos en sus conceptos y agravios, por motivos de exhaustividad y claridad del presente fallo, se estima pertinente analizarlos de manera separada. Por un lado, la quejosa refiere el establecimiento de una modalidad de la propiedad, mientras que, por otro, argumenta que para hacerse cualquier afectación a su propiedad, esta debe ser mediante una ley formal y material.

106. En cuanto al primer argumento es necesario puntualizar que no debe confundirse el derecho de propiedad con las posibilidades de uso de la misma, lo que la quejosa denomina “modalidades” en referencia al tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución. En este sentido, resulta conveniente transcribir este párrafo:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el **interés público**, así como el de regular, **en beneficio social**, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, **cuidar de su conservación**, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, **se dictarán las medidas necesarias** para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, **y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**”

107. En efecto, las referidas modalidades que pueden imponerse al derecho de propiedad sancionado por el artículo 27 constitucional, citado en líneas precedentes en la parte de interés, constituyen restricciones a dicho derecho fundamental que no implican la

privación del mismo —o una expropiación— como la quejosa pretende argumentar. Las modalidades que la norma fundamental cita, simplemente son limitantes al ejercicio del derecho a la propiedad, que no significan la anulación del mismo.

108. Sirve como apoyo de lo anterior, por analogía, la tesis aislada LVII/2000, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, misma que se comparte, y que es del tenor literal siguiente:

DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación, como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre **usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada** que dicta el interés público, **no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.**²⁷

109. Ahora bien, sin entrar directamente al problema de la propiedad originaria de la nación y la naturaleza derivada de la propiedad privada del primer párrafo de este artículo 27 de la Constitución

²⁷ Tesis: 2a. LVII/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Julio de 2000, Novena Época, página:158.

General, queda claro que cualquiera que sea la forma mediante la cual se haya adquirido la propiedad, la Nación mantiene en todo tiempo el “derecho” —que debe ser leído como competencia o facultad— de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social.

110. La consecuencia de lo anterior, establecida en la segunda parte del mismo párrafo, es dictar las medidas necesarias para los objetivos ahí enunciados, que claramente tiene que ver con las condiciones poblacionales, de asentamientos humanos, administración de tierras aguas y bosques, la planeación de centros de población y, como se agregó en reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, junto con la fracción XXIX-G del artículo 73, preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

111. Esta determinación, además, tiene su parte correlativa en el catálogo de derechos establecido en la Constitución, en el párrafo cuarto del artículo 4, donde se establece el derecho a un medioambiente sano y la obligación del Estado de garantizarlo. El derecho y su correlativa obligación tienen que ser leídos no solamente en las varias expresiones de la facultad de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, de la fracción XXIX del artículo 73, sino principalmente desde la facultad constitucional directa que establece el interés público directo y permite establecer modalidades a la propiedad sin que esto se convierta en una expropiación o confiscación de la misma.

112. En efecto, la posibilidad establecida en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional puede comprender, entonces, las modalidades de uso de la propiedad en beneficio social y con base en el interés público, que la autoridad tiene que justificar razonablemente en las medidas emitidas y, al aplicarse, el acto debe estar suficientemente fundado y motivado, para evitar la arbitrariedad.
113. Por tanto, cuando los ciudadanos acudan al medio de control de constitucionalidad a impugnar normas que impongan modalidades del uso de propiedad, el estándar de escrutinio constitucional viene dado por la “razonabilidad” de la medida, en función del fin buscado, la necesidad y proporcionalidad, pues sólo así es posible evitar que existan actos regulatorios arbitrarios, al mismo tiempo de respetar la realización de los fines legítimos buscados con el modelo regulatorio que adopta nuestra Constitución.
114. Así, si entre ambos extremos —la privación del derecho de propiedad y las modalidades de la propiedad— existe una gama de distintas intensidades posibles de regulación, los jueces constitucionales no pueden someter a idéntico control una medida regulatoria altamente intrusiva del derecho de propiedad de las personas que otras medidas más periféricas que poco afectan dichas modalidades de uso, pues puede haber casos en los que ciertos actos regulatorios, por su alto grado de intromisión en las modalidades del uso de la propiedad, puedan en casos extremos equipararse a un acto expropiatorio, en cuyo caso el escrutinio constitucional debe ser más exigente; el objetivo es controlar que la autoridad, con respeto a su amplio margen de apreciación, no escoja medidas arbitrarias so pretexto de la regulación de un fin legítimo, como podría ser el medio ambiente.

115. Como se ha desarrollado en párrafos precedentes, la **finalidad** de las normas cuya constitucionalidad se analiza en esta instancia constitucional es garantizar la protección de los humedales costeros, cuya integridad está íntimamente vinculada con la dinámica hidrológica del humedal costero y asociado al ecosistema del cuerpo de agua donde se encuentre. Reconocido por el legislador el valor de los humedales costeros y en aras de proteger la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia, fue creada la normatividad medioambiental que se impugna.

116. Considerando que el legislador está constitucionalmente facultado para imponer las modalidades a la propiedad que estime convenientes, corresponde a este Alto Tribunal calificar la razonabilidad de la regulación de desarrollo contenida en el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, así como en la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003. Considerando, además, que la protección del medioambiente es una finalidad constitucionalmente legítima, el análisis que sobre la razonabilidad de la medida se haga requiere únicamente de una motivación ordinaria.

117. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la inclusión del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, así como la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, son razonables conforme a los objetivos establecidos en el tercer párrafo del artículo 27, ya que es claro que la finalidad de la medida responde a situaciones de preservación de los recursos naturales y servicios ambientales que estos proporcionan.

118. De la lectura de estas exposiciones de motivos, se evidencia que ambas normas cumplen con el objetivo establecido en la Constitución,

que es el mantenimiento de elementos necesarios para la preservación de la vida silvestre en particular y del equilibrio ecológico y el medio ambiente en general, por lo que esta Sala considera que las medidas son **razonables**.

119. Finalmente, esta Suprema Corte estima que las medidas son **proporcionales**, ya que responden a esa finalidad constitucionalmente legítima frente a un derecho que constitucionalmente acepta modalidades; estas modalidades no solamente se aceptan constitucionalmente, sino que la propia Convención Americana de Derechos Humanos, al tratar el derecho a la protección de la propiedad en su artículo 21, indica que la misma puede ser limitada por cuestiones de interés social. Este interés se encuentra establecido en el propio artículo 27 de la Constitución y es decisión de los Estados partes el darle un contenido no arbitrario, razonable y proporcional a este término, lo que esta Primera Sala considera que se da en este caso, como ha sido reiterado a lo largo del presente análisis y se deriva de la lectura de la exposición de motivos y la introducción de la normas impugnadas.

120. En este tenor, los argumentos de la quejosa resultan **infundados** ya que, primero, en ningún momento hay una afectación a su propiedad que nos lleve a la condición expropiatoria del párrafo segundo del artículo 27, sino que estamos frente a un claro caso de regulación para el establecimiento de modalidades de uso de la propiedad establecido en el párrafo tercero.

121. Así, como consecuencia de lo anterior, se evidencia que la segunda parte de sus manifestaciones —relativas a la reserva formal y material

de ley para que pueda considerarse constitucional la afectación a su propiedad— también resultan **infundadas**.

122. Lo anterior pues, en este párrafo tercero del artículo 27 constitucional no existe ninguna reserva de ley formal, sino que se refiere a las “medidas necesarias” que la Nación puede imponer para cumplir con los objetivos establecidos en el mismo párrafo. De este modo, los conceptos jurídicos indeterminados de “interés social” y “beneficio social”, tienen en este contexto un contenido definible mediante las medidas que se dispongan en las competencias estatales específicas, legales, reglamentarias o de emisión de normas administrativas generales, para el establecimiento de estas modalidades a la propiedad. Es evidente que esto no autoriza para que las autoridades puedan dejar de observar el principio de legalidad general establecido constitucionalmente.

123. Es decir, con esta facultad se autoriza a los órganos estatales cuya competencia corresponda en términos constitucionales y legales, a imponer las medidas o modalidades a la propiedad que estimen necesarias, en aras de otorgar una protección al beneficio colectivo o perteneciente al interés inherente al grupo social. Condición que además se corresponde al cumplimiento por parte del Estado de la obligación de garantizar el derecho establecido en el cuarto párrafo del artículo 4 que tenemos todos a un ambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar.

124. El modelo de división de poderes requiere que sea el legislador democrático quien controle los lineamientos generales de esa regulación, por lo cual es exigible la tutela del principio de legalidad, al menos como marco dentro de los cuales determinados órganos especializados de la administración pública deban emitir la regulación

especializada, a la cual se debe dar cierta deferencia en razón de dicha especialidad.

125. En efecto, la norma constitucional introduce conceptos jurídicos indeterminados, como el interés social y el beneficio social, y si el contenido de tales conceptos se constituyen en el contenido de las modalidades en el uso de la propiedad, debe decirse que es al legislador democrático a quien corresponde, en primer momento, dotar de contenido a esos conceptos y, en su caso, establecer diseños regulatorios que, al final, terminen depositando la regulación de ciertos aspectos muy específicos a órganos especializados, pero siempre tiene que ser por referencia a la ley que se debe trazar el origen de la legitimidad de las modalidades al uso de la propiedad.

126. **Cuarta cuestión: ¿Es el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre violatorio de la garantía de igualdad jurídica?**

127. **Agravios.** En el **cuarto agravio**, la recurrente sostiene que contrario a lo afirmado por la juez de Distrito, el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre violenta la garantía de igualdad jurídica, pues la pone en clara desventaja frente a otros propietarios que adquirieron predios al mismo momento que la impetrante, ubicados en localidades cercanas pero sin que sus predios tengan comunidades de mangle, por lo cual pueden utilizarlos conforme a los programas de desarrollo urbano del municipio de Isla Mujeres.

128. **Consideraciones del fallo.** Los argumentos de la quejosa resultan **infundados**, en virtud de los siguientes razonamientos.

129. El principio de igualdad constituye el derecho fundamental sancionado en la norma fundamental —en términos amplios, en los artículos 1° y 13— que establece que todas las personas deben, en principio, recibir el mismo trato frente a la ley y al actuar del Estado. Es un mandato constitucional que implica esencialmente que se debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que en ocasiones éste se traduce en la prohibición de realizar distinciones entre los destinatarios del orden jurídico, mientras que en otras ello implica precisamente una exigencia de orden constitucional de que se efectúen tales.

130. En este sentido, el derecho fundamental que se analiza no solamente se configura como una condición de igualdad entre sujetos en abstracto, sino que es una cuestión de trato igualitario a quienes se encuentran en circunstancias específicas. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia 55/2006 sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”²⁸

²⁸ Cuyo texto es el siguiente: “La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de

131. En este tenor, para dar respuesta a la interrogante que nos ocupa, es necesario establecer un primer parámetro de análisis del referido derecho fundamental. Lo anterior entendiendo al principio de igualdad como un derecho inherente al gobernado frente a los demás, contra los que contrasta la situación específica en que lo ubica la norma. Así, la quejosa estima violatorio el hecho de que se le sitúe en desventaja frente a otros dueños que adquirieron, al mismo momento que la impetrante, predios ubicados en localidades cercanas pero sin que en éstos existan comunidades de mangle.

132. De lo anterior se desprende un primer acercamiento al estudio relativo a la igualdad, del que surge un cuestionamiento con respecto al trato diferenciado que se estableció directamente al sujeto, es decir, las restricciones impuestas al uso de los predios de los cuales es propietaria la quejosa, frente a otros dueños de predios similares al suyo pero en los que no existen las referidas comunidades.

133. Ahora bien, en relación con dicho planteamiento, esta Primera Sala estima que no asiste razón a la quejosa al considerar que la situación citada es violatoria del derecho fundamental en comento. Lo anterior, pues es claro que la diferencia en el trato que se le da a la quejosa en relación con los sujetos señalados se desprende de que, en los predios de los cuales adquirió la propiedad, habitan comunidades de mangle, motivo por el cual su situación fáctica es distinta a la de aquéllos.

otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado." Tesis: 1a./J. 55/2006, perteneciente a la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006; página: 75.

134. En efecto, el principio que se analiza implica dar un trato igual a quienes se encuentren en situaciones iguales, supuesto que en la especie no se actualiza, pues en los predios cuya propiedad detenta la impetrante, existen comunidades de mangle que justifican el otorgamiento de un tratamiento distinto a dichos terrenos en relación con aquellos en los que no se desarrollan ecosistemas de humedal costero. En otras palabras, el trato diferenciado directo al sujeto responde a que las condiciones o circunstancias de sus terrenos son distintas a las de aquellos con los que pretende compararse, ya que en los primeros existen manglares mientras que en los segundos no.

135. De ahí que, bajo este primer parámetro comparativo no pueda estimarse que las normas reclamadas sean violatorias del principio de igualdad. Ello pues se está dando el mismo trato a los propietarios de predios en los que hay ecosistemas de humedal costero, frente a aquellos en los que no existe presencia de éstos.

136. Sin embargo, precisamente como consecuencia de esto último, debe tenerse presente que en este caso la violación que se alega al principio de igualdad deriva de la imposición de restricciones por razones de índole ambiental. Por esta cuestión, el análisis concerniente al referido derecho fundamental debe partir de una óptica amplia. Es decir, para emitir una respuesta a las cuestiones planteadas no debe soslayarse que los actos reclamados corresponden a acciones que se destinan a la preservación del medio ambiente.

137. Derivado de lo anterior es que sigue teniendo relevancia para esta Primera Sala en todo lo relacionado con los argumentos de la quejosa

en este caso concreto el contenido del artículo 4° constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Esto, por lo que se entiende que las normas impugnadas establecen diferenciaciones con base en el interés estatal de protección de un derecho humano explícitamente establecido en la Constitución.

138. En este orden de ideas, la igualdad no solamente debe entenderse como una condición de equiparación en el trato que se da a sujetos, en términos genéricos, sino que es una situación que debe verificarse entre quienes se encuentran en ciertas circunstancias específicas, que en la especie se traducen en la presencia de un determinado ecosistema que se busca proteger y preservar, a saber, el humedal costero. Lo anterior como justificación última, derivada del propio texto constitucional, que da lugar a las modalidades a la propiedad contenidas en las normas cuya constitucionalidad se impugna, como se analizó por esta Sala en el apartado anterior.

139. De esta forma, en el presente asunto la igualdad debe ser concebida —dada a su estrecha vinculación con temas medioambientales— en un sentido completo o integral, no sólo como una condición de un sujeto frente a otro, en atención al interés constitucional que existe en proteger el medio ambiente y este ecosistema de manera específica. En efecto, existe una finalidad muy clara apuntada por la norma fundamental de proteger el derecho a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo del ser humano, así como el reconocimiento de los recursos naturales esenciales para que esto pueda llevarse a cabo satisfactoriamente.

140. De ahí que la Constitución General no es ajena a la necesidad de proteger al medio ambiente y adoptar las medidas y políticas públicas pertinentes para asegurar la preservación de la diversidad biológica y los ecosistemas que la componen. Al contrario, en ella se contempla el derecho a favor de toda persona para gozar de un medio ambiente sano y el deber del Estado de garantizar que sea así. En este caso en especial ello se traduce en la protección a las comunidades de mangle que integran el humedal costero.

141. En tal tenor, la igualdad cobra aplicación como un criterio específico, en un sentido dinámico que exige el escrutinio del sujeto en relación con el interés constitucional que se busca salvaguardar, establecido en el propio artículo 4° de la ley fundamental; es decir examinar las condiciones de trato de la norma con respecto de la persona en un plano intergeneracional y en el medio ambiente en que se encuentra. Ello pues el derecho a un medio ambiente adecuado no solamente responde al interés o beneficio social de los individuos existentes, sino que debe entenderse como un derecho también de los individuos que existirán en el futuro el interés constitucional, definido como interés público y social en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución debe entenderse, de este modo, aplicable a un entorno cambiante y cuyas necesidades se modifican por su explotación, por sus condiciones específicas de su conservación y preservación y, algo que resulta fundamental, de nuestra manera de entender comprender y sistematizar estas necesidades y condiciones.

142. Así, la variante de la igualdad en el contexto ambiental se dibuja como un concepto en el que cobra relevancia el compromiso de preservar los recursos naturales —no sólo con una versión actual, sino de forma dinámica, hacia el futuro— que se plasma desde el texto constitucional hasta las normas que la quejosa reclama. De ahí 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.

143. De la misma forma, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no advertir que en el presente asunto se involucre ninguna categoría sospechosa, considera suficiente el escrutinio realizado en párrafos precedentes, basado en la existencia de un estándar de igualdad ordinario. Tiene aplicación por analogía la tesis aislada VIII/2011 del Tribunal Pleno, de texto y rubro siguientes:

“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES. Para descartar el carácter discriminatorio de una norma cuando se somete a un escrutinio de igualdad ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; si resulta racional para su consecución -esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella- y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos. Estos dos últimos puntos son esenciales, ya que, bajo un escrutinio de igualdad ordinario, no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.”

144. Lo anterior pues, se reitera, las modalidades establecidas a la propiedad de la quejosa no responden al establecimiento de categorías sospechosas entre particulares o a tratos discriminatorios, sino al establecimiento de objetivos válidos constitucionalmente, como lo es el mantenimiento de elementos necesarios para la preservación de la vida silvestre en particular y del equilibrio ecológico y el medio ambiente en general. Cuestiones éstas que finalmente implican la prevalencia del interés social.

145. Además de lo anterior, a la luz de los criterios que esta Sala ha sostenido en relación con los aspectos que integran la garantía de igualdad, como se advierte de la tesis de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"²⁹ es posible advertir que, en el

²⁹ Tesis 1a./J. 55/2006, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Novena Época, página 75, cuyo texto es: "La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor

asunto que nos ocupa, este derecho fundamental sí ha sido acatado a cabalidad. Ello en virtud de que, en primer lugar, como se ha establecido, la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida —la protección al humedal costero como ecosistema fundamental para el medio ambiente de la zona—; en segundo término, también se aprecia que la diferenciación aludida constituye un medio apto para alcanzar dicho fin, es decir, es instrumental para lograr la protección referida; y, por último, como se desprende de las conclusiones plasmadas en líneas precedentes, el acto cuya constitucionalidad se impugna sí cumple con el requisito de proporcionalidad o razonabilidad que exige la ley fundamental, en el sentido de que la persecución del citado objetivo constitucional no se hace mediante una afectación innecesaria o desmedida del derecho constitucional a la propiedad que la quejosa pretende hacer valer.

146. En consecuencia, esta Primera Sala estima que los argumentos formulados por la quejosa resultan **infundados**, pues los actos cuya constitucionalidad impugna no pueden estimarse violatorios del derecho fundamental a la igualdad, esta última entendida tanto en su vertiente específica de análisis del trato que la ley otorga a un sujeto frente a otro, así como un criterio robusto que encuentra fundamento en el artículo 4º constitucional debido al bien jurídico que éste tutela.

147. **Quinta cuestión: ¿Deben quedar sin materia los recursos de revisión adhesiva?**

148. **Revisión adhesiva del Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.** En la revisión adhesiva interpuesta por la Subsecretaria de

normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.”

Fomento y Normatividad Ambiental se argumenta que la negativa de ampliación impugnada por la quejosa no tiene por objeto desconocer las autorizaciones y ampliaciones otorgadas mediante oficios previos, sino que tanto el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre como la NOM-022-SEMARNAT-2003, en las que se fundó el acto reclamado, obran hacia el futuro pues su finalidad es proteger las comunidades de manglares ubicadas en territorio nacional. Lo anterior —argumenta— pues con la emisión de las normas reclamadas no se deja sin efectos la autorización expedida a la quejosa, ni se anulan los actos administrativos previos, ya que éstos estuvieron sujetos a una vigencia limitada. La autoridad medioambiental afirma que al valorar la procedencia de una prórroga de la autorización se toma en consideración el marco legalmente aplicable y ello no afecta situaciones previas.

149. Para apoyar sus consideraciones, la autoridad citó la tesis de jurisprudencia 123/2001, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.” Conforme a dicho criterio, la autoridad concluyó que cuando la norma jurídica contemple un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó; sin embargo, respecto de los restantes componentes del supuesto que no se ejecutaron bajo la norma previa, sino modificados por una norma posterior, no puede alegarse aplicación retroactiva de la misma.

150. Lo anterior considerando, además, que la solicitud de ampliación del plazo de la autorización con la que contaba la quejosa, resulta una

cuestión incierta, diferente a la emisión del acto administrativo primario. Esto es —continúa—, tanto la autorización como la solicitud de prórroga fueron emitidas con base en los fundamentos y motivos vigentes al momento de su expedición.

151. Por ello, la Subsecretaría, en su recurso de revisión, estima que la ampliación de la prórroga de la autorización original constituye una expectativa de derecho y no un derecho adquirido, pues a lo que se encontraba facultada en términos del primer acto administrativo era meramente a solicitar la prórroga correspondiente, pero no a que inexcusablemente se concediera ésta en su favor. Alega que no puede considerarse que el derecho para que se prorrogue la vigencia de la autorización se encuentre incorporado a la esfera jurídica de la quejosa, sino que lo que detenta es el derecho a solicitar la misma bajo la expectativa de que dicha solicitud sea resuelta favorablemente en su favor, lo cual de no acontecer bajo los fundamentos vigentes en tal momento, de ninguna manera conllevaría aplicación retroactiva alguna.

152. Asimismo, señala que cuando existe un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico —como sucede en la especie— debe prevalecer el interés público sobre el interés particular. La autoridad sostiene que de no dar preferencia a la protección medioambiental, se afectarían los ecosistemas protegidos, perjudicando así el equilibrio ecológico, bienes jurídicos de interés social y orden público. La autoridad afirma que la ecología es una cuestión que no puede quedar subsumida a los derechos adquiridos de los particulares, razón por la cual no puede alegarse retroactividad de la ley tratándose de la aplicación de disposiciones normativas que tiendan a la protección del medio ambiente.

153. Por otra parte, la autoridad aduce que la negativa para el otorgamiento de la ampliación del plazo también se fundamentó en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuya aplicación y constitucionalidad no fue desvirtuada de forma alguna, por lo que la negativa de prórroga emitida por la autoridad administrativa subsiste respecto de la aplicación del citado precepto, motivo por el que la pretensión de la quejosa debe estimarse inoperante.

154. Por cuanto hace a la alegada violación al principio de igualdad, la autoridad manifiesta que las normas reclamadas no deben considerarse privativas pues le son aplicables a una categoría indeterminada de personas en las que se otorga un trato igual a todos los que se sitúen en un mismo supuesto legal, sin contraerse a un caso concreto, previsto de antemano o que se aplique en consideración a sujetos particulares, ni pierde su vigencia después de aplicarse al caso concreto.

155. De la misma forma, el Subsecretario señala que la NOM-022-SEMARNAT-2003 no regula modalidades a la propiedad privada, sino que únicamente tiene como objetivo establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar o restaurar los ecosistemas. Lo anterior, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos que pudieran generarse sobre el medio ambiente.

156. La autoridad alega que las restricciones con relación al sistema humedal costero (mangle), en realidad se establecían desde el

momento mismo en que fue otorgada a su favor la autorización en materia de evaluación del impacto ambiental, de tal forma que la quejosa debió controvertir tal resolución.

157. Revisión adhesiva del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Presidente de la República.

En la revisión adhesiva se argumenta que el precepto y Norma Oficial reclamados no violan la garantía de irretroactividad de las leyes pues su finalidad no es desconocer las autorizaciones y sus ampliaciones previas al oficio que se impugna, sino que éstas obran hacia el futuro al proteger las comunidades de manglares ubicadas en territorio nacional. En dicha revisión adhesiva, se sostiene que al valorar la procedencia de la prórroga solicitada, se tomó en consideración el orden jurídico vigente.

158. Señalan que de acuerdo al criterio contenido de la tesis de jurisprudencia 123/2001, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”, la aplicación de las normas reclamadas no se hizo de manera retroactiva a la génesis del acto administrativo, sino sobre la prórroga o ampliación, por lo que no existe aplicación retroactiva alguna.

159. En segundo lugar, argumenta la autoridad, cuando existe un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y equilibrio ecológico, no puede aludirse ni siquiera a la preeminencia de un pretendido derecho adquirido por sobre aquel fin. Lo anterior, pues no puede prevalecer el interés particular sobre el público, ya que de permitirse ello afectaría al medio ambiente y a su equilibrio. De lo que se sigue —a su juicio— que los derechos adquiridos no pueden

sobreponerse con relación al cumplimiento de normas que tienden a la protección del medio ambiente, por lo que no es dable la existencia de retroactividad de la ley tratándose de disposiciones que tiendan a dicho fin.

160. En el tema relativo a la alegada violación al principio de igualdad, la autoridad manifiesta que las normas reclamadas no deben considerarse privativas pues le son aplicables a una categoría indeterminada de personas en las que se otorga un trato igual a todos los que se sitúen en un mismo supuesto legal, sin contraerse a un caso concreto, previsto de antemano o que se aplique en consideración a sujetos particulares, ni pierde su vigencia después de aplicarse al caso concreto.

161. De la misma forma, señala que la NOM-022-SEMARNAT-2003 no regula modalidades a la propiedad privada, sino que únicamente tiene como objetivo establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar o restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. En adición a lo anterior, la autoridad alega que las restricciones con relación al sistema humedal costero (mangle), en realidad se establecían desde el momento mismo en que fue otorgada a su favor la autorización en materia de evaluación del impacto ambiental, de tal forma que la quejosa debía controvertir tal resolución.

162. **Consideraciones del fallo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que las revisiones adhesivas que

fueron parcialmente sintetizadas con antelación en cuanto a los argumentos tendientes a defender la constitucionalidad del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003, deben quedar sin materia, en atención a que en las cuestiones antes analizadas, los agravios de la quejosa recurrente fueron desestimados, por lo que se entiende que dicho sentido resultó favorable a los intereses de la parte adherente, de ahí que evidentemente desapareció la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, traducido en reforzar el fallo recurrido.

163. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia de esta Primera Sala de rubro: “REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE”.³⁰

164. **Sexta cuestión: ¿Debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado por cuanto hace a las cuestiones de legalidad que subsisten?**

165. La respuesta a esta interrogante es positiva. En consecuencia, debe reservarse jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimoséptimo Circuito, para que se ocupe de los argumentos de agravio de la revisión principal sintetizados en los párrafos 74, 77 y

³⁰³⁰³⁰³⁰ 1a./J. 71/2006; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXI; Pág. 266.

“De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses desaparece la condición la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido, y por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva”.

79, de esta ejecutoria, tendientes a demostrar que contrario a lo sostenido por el Juzgador, la resolución reclamada por la que se negó la autorización para la construcción del “*****”, es violatoria de garantías; así como de los argumentos de legalidad de las revisiones adhesivas sintetizados en los párrafos 150,153,156 a 162, con los que las autoridades responsables pretenden reforzar los argumentos por los que el Juez de Distrito consideró que dicha resolución está apegada a derecho. Lo anterior, por tratarse de cuestiones de legalidad, cuya competencia corresponde a dicho Órgano Jurisdiccional.

VI. DECISIÓN

166. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

R E S U E L V E:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** , en contra del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, en los términos del apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO. Quedan sin materia los recursos de revisión adhesiva, en los términos del párrafo 162 de esta ejecutoria.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimoséptimo Circuito, para los efectos indicados en la parte final de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el mismo como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

PONENTE

MINISTRO JOSÈ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

AMPARO EN REVISIÓN 410/2013

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.