



PODER LEGISLATIVO
NAYARIT
XXXII LEGISLATURA

Dip. Julieta Mejía Ibáñez



DIPUTADO HERIBERTO CASTAÑEDA ULLOA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT
PRESENTE



La suscrita **Diputada Julieta Mejía Ibáñez**, Representante Parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 47, fracción I y 49, fracción I y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, así como en el artículo 21, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, me permito poner a su consideración de esta honorable representación popular, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN PÓLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT, EN MATERIA DE LIBERTAD DE TRÁNSITO Y PLAYAS LIBRES Y EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT**, el tenor de la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nayarit tiene un vasto repertorio de recursos naturales, entre estos destacan los 300 kilómetros de costa, que representa aproximadamente un 4% del total del litoral del pacífico mexicano. En dicho litoral se encuentran municipios del Estado como Tecuala, Santiago, San Blas, Compostela y Bahía de Banderas, por lo que de esta circunstancia se da la oportunidad de aprovechamiento de recursos pesqueros de captura, posibilidades de desarrollo de la acuicultura, así como la inversión turística.

En este sentido, debido a las playas paradisíacas de nuestro Estado es que se ha dado el crecimiento exponencial de la inversión y desarrollo turístico, especialmente en la costa sur de Nayarit; esta situación, si bien es cierto trae consigo fuentes de empleo y altas tasas de crecimiento, además se genera inversión en infraestructura hotelera en toda la zona costera. Sin embargo, al no haber una regulación con la consistencia suficiente, en ocasiones existen conductas que sitúan en una posición de vulnerabilidad la propiedad originaria de la nación y se vulnera el libre tránsito de los nayaritas.

Esto debido a la denominada “privatización de playas” que implica el otorgamiento indiscriminado de concesiones en las playas Nayaritas, en donde con lagunas legales, así como con una vaga y pobre interpretación legal de los artículos 11 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sumado con el ausentismo de las autoridades federales, los concesionarios, que en su mayoría son desarrollos inmobiliarios y prestadores de servicios turísticos, llegan al exceso de restringir el libre tránsito en las playas, así como los accesos a ellas.

Es preciso advertir que el problema planteado se ha expandido en todas las costas de nuestro país por lo que bajo ese respecto se han formulado desde el Congreso de la Unión algunas iniciativas en la Cámara de Diputados en donde se ha logrado la aprobación de iniciativas que ha sido dictaminada el 25 de abril de 2019 y enviada al Senado de la República para continuar con el trámite legislativo, dicha propuesta determina que no se pueda restringir el acceso a las playas mexicanas y la utilización de servidumbres de paso; es útil recordar que desde 2016, Movimiento Ciudadano había impulsado una Iniciativa que reformaba el artículo 27 constitucional en el que se garantizaba el libre acceso a playas libres.

Por otro lado, también el 12 de septiembre de 2019 se estableció en el pleno del Senado de la República un punto de acuerdo para que la Secretaría de Turismo “realice un diagnóstico sobre la situación que guarda el acceso a las playas en México”, además, recayó una iniciativa el 8 de octubre de 2019 emanada del

Senado de la Republica que incluso contempla la obligatoriedad de establecer una Servidumbre de paso cada determinados metros para garantizar el acceso a las playas.

Estas iniciativas a nivel federal han tratado de abonar en la defensa de lo que les pertenece a todos los mexicanos. Además, estas reformas tratan de reafirmar el compromiso que debemos de tener los representantes populares de frenar a como dé lugar la privatización de playas y las construcciones clandestinas en zonas no permitidas, por lo que es importante dejar claro que recibir una concesión de playas no implica la generación de derechos reales a favor de los concesionarios puesto que se tiene que hacer la consideración en dos sentidos.

El primero que la propiedad originaria corresponde a la nación y segundo que los concesionarios deben estar obligados a no restringir el acceso a las playas.

Se debe advertir que el argumento anterior está fundado en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales que determina:

*ARTÍCULO 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación **no crean derechos reales**; otorgan simplemente frente a la administración y **sin perjuicio de terceros**, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.*

Por otro lado, es preciso decir que las Iniciativas presentadas en el Congreso Federal en Materia de Playas Libres han quedado varadas en el proceso legislativo, así, las iniciativas antes mencionadas tenían como objetivo reformar o adicionar la Ley General de Bienes Nacionales, marco normativo que tiene como objetivo regular el uso y disfrute de los bienes de uso común, sin embargo resulta relevante que nuestro marco normativo local cuente con medidas de reconocimiento a la libertad de tránsito para los Nayaritas, hacia dentro del estado, así como la libertad

de transitar hacia fuera del estado, lo que implique un acceso a las zonas federales marítimo terrestres, playas u otros bienes de uso común, luego entonces también es deseable el establecimiento del derecho social de acceso y disfrute de las playas.

Por otro lado, en el sentido de obligar al cumplimiento de ese derecho se plantea como medio idóneo el establecer una medida punitiva a los sujetos activos que restrinjan el acceso a los Nayaritas a las playas, zonas federales marítimo-terrestres u otros bienes de uso común.

Se debe dejar clara la idoneidad en la siguiente propuesta de la utilización del concepto de “Bienes de Uso Común” y en ese sentido cobra relevancia fundarse en el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales, donde se determina que “Son bienes nacionales”...II.- **Los bienes de uso común** a que se refiere el artículo 7 de esta ley”, luego entonces el artículo 7 de esa ley se determina:

ARTÍCULO 7.- Son bienes de uso común:

I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, contruidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas

de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

De acuerdo a lo interior para efectos de determinar la nomenclatura correcta en nuestra propuesta cobra relevancia conocer el concepto de “bienes de uso común”.

Respecto de la idoneidad de resolver el cuestionamiento del por qué no pueden ser privatizadas las playas, es preciso recordar las disposiciones del artículo 27 constitucional que determina:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos

minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por

sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones”.

En este sentido debe argumentarse que existen zonas que no pueden ser enajenados en favor de un particular, como lo son las zonas federales y que la única posibilidad existente se encuentra en el otorgamiento de concesiones, sin embargo dichas concesiones no implican la adquisición de derechos reales sobre los territorios concesionados, sino que solamente tiene efectos de aprovechamiento temporal lo cual no implica la exclusividad en ello por lo que resulta totalmente ilegítimo limitar el tránsito de personas en las playas.

Asimismo es necesaria la interpretación de conceptos propios de las regulaciones que corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como de conceptos insertos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y también es relevante tomar en cuenta el artículo 5º del Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar determina:

Artículo 5o. Las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, son bienes de dominio público de la Federación, inalienables e imprescriptibles y mientras no varíe su situación jurídica, no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Así también el artículo 8 de la Ley General de Bienes Nacionales determina:

Artículo 8.- Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

Si bien es cierto, como ya se mencionó las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, se indica que las playas deben ser libres para cualquier persona, sin embargo existen lagunas legales y carencia de aplicación y ejecución de dicha normatividad, lo que ha dado pie a que existan condiciones en las cuales se viola le

legislación en detrimento del patrimonio nacional y en donde subsiste el vicio de la exclusividad de diferentes áreas costeras o concesionadas.

Además, es recurrente que la propiedad privada aledaña a las playas limite el acceso a las personas a las playas al no existir Servidumbres de paso o como en el caso de la playa de San Pancho se realicen edificaciones en zona prohibida.

Para los efectos de la presente iniciativa resulta sumamente importante definir y delimitar lo que es playa, por lo que será tarea tanto de la SEMARNAT, como de los Estados y municipios la definición de la zona costera, por lo que sirve como antecedente la iniciativa ya aprobada que presenté para reformar y adicionar la Ley estatal de equilibrio ecológico y protección al ambiente en donde se insertaba el concepto de zona costera en términos de armonización de la Ley General de la Materia; por otro lado autoridades locales y municipales coadyuvaran con las federales para efectos de determinar la zona costera en nuestro estado, esta reforma con objetivos de armonización beneficiará a las autoridades para efectos de tener la certeza de donde comienza la zona costera para facilitar los efectos previstos en la presente iniciativa así como la determinación que hará SEMARNAT de su competencia exclusiva consistente en la delimitación de la zona federal marítimo terrestre.

El Congreso de la Unión tiene competencia directa sobre la regulación de objetivos que tienen que ver con el fuero federal, la aportación que podemos hacer desde el fuero común es consolidar el reconocimiento al derecho de la libertad de tránsito, así como garantizar el derecho social que consistente en el acceso y disfrute de las playas. Por último, la emisión de una regulación que castigue de forma severa las limitaciones del acceso a las playas.

Las primeras dos propuestas desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit y la tercera propuesta con una inserción en el Código Penal para el Estado de Nayarit; esta iniciativa pretende fortalecer el derecho al acceso y disfrute a cualquier persona al patrimonio de uso público.

Para mostrar de qué forma se modificaría el marco legal, se presenta la siguiente tabla comparativa:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT</p>	<p>CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT</p>
<p>Artículo 7.- (...)</p> <p>I. a IV.- (...)</p> <p>V.- La libertad de trasladarse o cambiar de residencia.</p>	<p>Artículo 7.- (...)</p> <p>I. a IV.- (...)</p> <p>V.- La libertad de cambiar de residencia, transitar dentro del Estado de Nayarit, transitar hacia otro Estado, así como hacia zonas federales o bienes de uso común, en términos del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 7.- (...)</p> <p>I. a XII. (...)</p> <p>XIII.- (...)</p> <p>1. a 11.- (...)</p> <p>12.- Se reconoce a toda persona el derecho de libre acceso y disfrute de playas y bienes de uso común. El Estado y los municipios reconocerán y garantizarán este derecho en el ámbito de sus respectivas competencias procurando la preservación y mejoramiento de dichos espacios en coordinación con las autoridades federales.</p>
<p>CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT</p>	<p>CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 198 BIS. Se impondrán de tres meses a seis años de prisión y multa de diez a mil veces la Unidad de Medida y</p>

	Actualización al que ilegalmente impida, obstaculice o inhiba el acceso público a playas o bienes de uso común.
--	--

Si bien es cierto se podría advertir que ya la Ley General de Bienes Nacionales establece de forma positiva el derecho que tienen los mexicanos, entre ellos los nayaritas de disfrutar libremente las playas mexicanas, así como las iniciativas por reformarla y adicionarla para mejorarla, también hay que decir que el trámite legislativo no se ha consolidado aún.

No es menos cierto que no ha resultado una normativa efectiva desde la competencia nacional y que resulta importante reforzar la garantía y reconocimiento de ese derecho desde la competencia estatal desde el ámbito interno sin violentar el ámbito federal, además es necesaria la inserción de porciones normativas que reconozcan y refuercen positivando conceptos tales que permitan a los nayaritas tener la libertad de tránsito desde una óptica integral aplicada a diversas modalidades de tránsito y se destaca la importancia de positivarlo para efectos de que no se deje una laguna legal que permita la violación de los derechos de los nayaritas.

Es claro que el espíritu de la presente reforma implica la libertad que debe tener toda persona para que acceda a las playas y pueda disfrutar de ellas, también es importante recalcar la importancia de forma indirecta de la inserción del vocablo “bienes de uso común” pues claro está que las playas están dentro de ese concepto pero que también implica que las personas tendrán derecho al acceso y disfrute de los recursos naturales de la nación.

Derivado del análisis de los anteriores argumentos, se somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT Y EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT

Primero.- Se reforma el artículo 7, fracción V de la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit;

Segundo.- Se adiciona el numeral doceavo a la fracción XIII del artículo 7, en materia de derechos sociales, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit;

Tercero.- Se adiciona el artículo 198 bis del Código Penal para el Estado de Nayarit; para quedar de la siguiente forma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT

Artículo 7.- (...)

I. a IV.- (...)

V.- La libertad de cambiar de residencia, transitar dentro del Estado de Nayarit, transitar hacia otro Estado, así como hacia zonas federales o bienes de uso común, en términos del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIII.- (...)

1. a 11.- (...)

12.- Se reconoce a toda persona el derecho de libre acceso y disfrute de playas y bienes de uso común. El Estado y los municipios reconocerán y garantizarán

este derecho en el ámbito de sus respectivas competencias procurando la preservación y mejoramiento de dichos espacios en coordinación con las autoridades federales.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT

Artículo 198 BIS. Se impondrán de tres meses a seis años de prisión y multa de diez a mil veces la Unidad de Medida y Actualización al que ilegalmente impida, obstaculice o inhiba el acceso público a playas o bienes de uso común.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial, órgano del gobierno del estado.

SEGUNDO.- Remítase el presente Decreto a los ayuntamientos del estado de Nayarit, para los efectos previstos por el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

ATENTAMENTE

TEPIC, NAYARIT A 10 DE MARZO DE 2020

DIPUTADA JULIETA MEJÍA IBÁÑEZ

