



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**E. N. E. P. "ACATLAN"**

LA CONCESION DE LA ZONA  
FEDERAL MARITIMO TERRESTRE



**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE LUIS CAMPOSECO BARRADAS

**ACATLAN, EDO. DE MEXICO 1985.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E .

## INTRODUCCION

### C A P I T U L O I

#### PATRIMONIO ESTATAL

Pág.

- 1.1. Definición de Patrimonio
- 1.2. Bienes de Dominio Público
- 1.3. Bienes de Dominio Privado 19

### C A P I T U L O II

#### LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

- 2.1. Breves antecedentes históricos de la Zona Federal Marítimo Terrestre
- 2.2. Concepto
- 2.3. Naturaleza Jurídica de la Zona Federal Marítimo Terrestre
- 2.4. Características 41

### C A P I T U L O III

#### LA CONCESION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

- 3.1. Concepto
- 3.2. Naturaleza Jurídica de la Concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre
- 3.3. Los Terrenos Ganados al Mar
- 3.4. Permiso y Autorización 75

## C A P I T U L O   I V

### REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

4.1. Autoridad Competente	
4.2. Preferencias para Usar la Zona Federal Marítimo Terrestre	
4.3. Prohibiciones para Usar la Zona Federal Marítimo Terrestre	
4.4. Requisitos para las solicitudes	
4.5. Cuotas, por concepto de aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre	
4.6. Negación de la Concesión	
4.7. Causas de extinción de la Concesión	
4.8. El Recurso Administrativo	
4.9. Sanciones Administrativas	106
Conclusiones	107
Bibliografía	111

## I N T R O D U C C I O N

Durante los dos años que colaboré en la Dirección General de Zona Federal, se despertó en mí el interés por la materia de la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y tomé conciencia de la problemática existencial que se presenta en su administración. La cual se encuentra en una situación de difícil solución más no imposible, toda vez que existen grandes vicios muy arraigados además influyen poderosamente los malos elementos que en gran número integran la Administración Pública Federal.

A pesar de que se han actualizado y mejorado las normas y procedimientos para unificar diversas disposiciones jurídicas que se encontraban dispersas y regían los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

Cabe destacar que en la vigente Ley General de Bienes Nacionales se incluyó en el Capítulo IV, relativo a la Zona Federal Marítimo Terrestre, donde se establecen principios que orientan su delimitación, control, administración y aprovechamiento.

De lo antes expuesto se infiere, que existen elementos efectivos para administrar en forma más concreta la Zona Federal Marítimo Terrestre, ya que en la actualidad se encuentra la administración pública dotada de herramientas indispensables para el ejercicio de sus atribuciones. Por lo que recalco que en gran parte la mala administración que ha tenido dicho espacio público se debe en gran parte a malos funcionarios ineptos.

Ahora bien el contenido de este trabajo comprende el Patrimonio del Estado, derivándose de los bienes de dominio público la zona federal marítimo terrestre, Posteriormente veremos la concesión de dicho espacio público que es la materia de este estudio y por último su Régimen Administrativo. Llegando a concluir que es de suma importancia la aplicación en su totalidad de las disposiciones contenidas en los artículos 96, 97 y 98 de la vigente Ley General de Bienes Nacionales -- con el fin de erradicar en gran número tantas ocupaciones irregulares tanto en zona federal como de terrenos ganados al mar. Y al levantamiento de un censo en cada Estado de la República donde exista zona federal, esto con el propósito de tener un control mas óptimo sobre la zona federal y los terrenos ganados al mar.

Por esta razón el objetivo de este trabajo es hacer notar las deficiencias que se han dado en la administración de la Zona Federal marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, aportando mi opinión para mejorar dicha administración.

## C A P I T U L O 1

### P A T R I M O N I O E S T A T A L

#### 1.1. Definición de Patrimonio

En México, el régimen de República Federal que organiza nuestra vida Constitucional permite que exista un vasto patrimonio público. Así tenemos el patrimonio del Gobierno Federal, encontramos también el patrimonio de los Estados y el de los Municipios, dentro de estas menciones del patrimonio público, están presentes asimismo, las organizaciones patrimoniales de todas las demás instituciones públicas sujetas en alguna medida a la Federación, a los Estados y a los Municipios, como los organismos descentralizados y las empresas de participación Estatal.

Serra Rojas cita a Eduardo Bustamante, quien define el patrimonio como:

"El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica". (1).

Continúa Serra Rojas diciendo que los elementos del patrimonio son los siguientes:

- (1) Bustamante Eduardo citado por Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T.II, Ed. Porrúa Hnos., S.A. México 1976, P. 105.

- a) "Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por el creadas o reconocidas". (2).

" De acuerdo con la legislación administrativa federal nos encontramos en diversos tipos de patrimonios, aunque todos ellos forman una unidad: a) el patrimonio intransmisible; b) el patrimonio de inversión; y c) el patrimonio de uso". (3) Enseguida explicaremos en que consiste cada uno de ellos.

#### Patrimonio Intransmisible

"Los recursos del subsuelo, sobre los que el Estado Mexicano adquirió el dominio directo en el acto y como efecto de su independencia y que de acuerdo con su naturaleza y tradición histórica se definen en el Artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, como propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, es decir, como su patrimonio intransmisible.

#### Patrimonio de Inversión

Los recursos, bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha aportado a organismos descentralizados y empresas de tipo privado en las que participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados.

(2) Ibidem. P. 106

(3) Idem.

## Patrimonio de Uso

El conjunto de bienes muebles e inmuebles que aún siendo susceptibles de apropiación por los particulares, no ha salido del dominio de la Nación". (4).

### 1.2. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

Los bienes del Estado, o sea su patrimonio se encuentra clasificado por la Ley General de Bienes Nacionales, de la siguiente manera:

El Artículo 1o. establece, que el patrimonio nacional se compone de:

- I.- Bienes de dominio público de la Federación, y
- II.- Bienes de dominio privado de la Federación.

A continuación transcribimos los bienes de dominio público, y abundaremos sobre este tema, dejando para el siguiente inciso los bienes de dominio privado.

Artículo 2o. "Son bienes de dominio público:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto, y octavo, y 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III.- Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3o. de esta ley;
- IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley;
- VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

(4) Sanchez Segovia Juan. Apuntes de la Cátedra de Derecho Administrativo, México, edición del autor, s.e., s.p. - 1976.

- VIII.- Los terrenos baldíos y "los demás bienes inmuebles -- declarados por la ley inalienables e imprescripti---bles;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al ---mar; ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de -- propiedad nacional;
- X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea algu no de los anteriores;
- XI.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documen tos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, -- incunables, ediciones, libros, documentos, publicacio nes periódicas, mapas, planos, folletos y grabados im portantes o raros, así como las colecciones de esos -- bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colec ciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos fotográficos, cintas mag netofónicas y cualquier otro objeto que contenga imá genes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XII.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a -- los inmuebles de la Federación o del patrimonio de -- los organismos descentralizados, cuya conservación -- sea de interés nacional". (5).

Gracias a que ha existido y existe en todas las legisla-- ciones antiguas y modernas, una preocupación por estudiar el patrimonio del Estado, ha nacido la teoría del dominio públi co cuyo primer panegirista fue Proudhom, el cual lo caracte riza como:

"El poder de regir y administrar las cosas por ministerio de ley están destinadas al uso público y cuya propiedad a na die pertenece". (6).

- (5) Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Editado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legis lación, S.A.H.O.P. 1982.
- (6) Villegas Besavilbaso Benjamín. Derecho Administrativo - T.IV. Ed. Instituciones Fundamentales Tipografía, Buenos Aires, 1952. P. 5.

La palabra dominio es frecuente en todas las legislaciones románticas, al hablar de la propiedad pública, del poder que ejerce al Estado sobre sus bienes como entidad soberana y no del que ejerce el simple particular sobre las cosas que le pertenecen, aunque frecuentemente también encontramos en viejas crónicas de derecho privado la palabra dominio para significar propiedad o mayorazgo. Sobre todo está presente esta palabra en las instituciones romano - germánicas de la época feudal, la cual nos parece lógico, pues entonces la propiedad del señor era autónoma y el concepto de Estado moderno no había existido, puesto que la idea de "imperium romanum" se había disgregado y la entidad pública se identificaba con la del dueño del castillo o señor de los feudos que pertenecían a una villa o comarca.

Bien dice Serra Rojas "que el concepto de dominio público hace referencia al conjunto de propiedades administrativas - afectadas a la utilidad pública, sea por decisiones administrativas, sea por el uso directo del público. A consecuencia de esta afectación son inalienables e imprescriptibles y protegidos por reglas del régimen de policía y vialidad.

Al emplear la ley el concepto de dominio hace alusión al más amplio derecho real que tiene el Estado sobre sus bienes tanto por su naturaleza como por los efectos que produce". - (7).

Existen diversas teorías sobre el dominio público que se pueden agrupar en dos, la primera es aquella que las considera como bienes sometidos al derecho de propiedad, y la segunda la que las considera como susceptibles de tal derecho.

(7) Op. cit. supra nota 1 P. 108.

A este respecto creemos al igual que Gabino Fraga en que "la legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes de dominio público son -- susceptibles del derecho de propiedad. Mientras que la legislación colonial estableció respecto de algunos bienes la propiedad privada con la servidumbre legal para garantizar ciertos usos comunes, como sucedía con las aguas, que reportaban la servidumbre en favor del uso común de abrevadero de ganados y consumo de las poblaciones. (Vera Estañol. Cuest. jurídico - constitucional, pág. 23), la legislación que rige en la actualidad, por lo menos a partir del año 1902, fecha de la primera ley de inmuebles Federales, consigna la propiedad del Estado sobre los bienes de dominio público o uso común". (8).

En seguida daremos la definición de Hauriou de dominio público.

De acuerdo con el criterio de Hauriou: "El dominio público está constituido, por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea -- por uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esa afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección". (9).

Ahora bien las características de los bienes de dominio público mientras no varíe su situación jurídica son las siguientes:

- I.- "La inalienabilidad;
- II.- La imprescriptibilidad;
- III.- La inembargabilidad;
- IV.- La protección penal contra la usurpación;
- V.- La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad previstas para las propiedades privadas. Prohibición de servidumbre;
- VI.- La fijación legal y unilateral por la administración de los límites del dominio público;

(8) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa Hnos., - S.A. México, 1977. P. 352.

(9) Op. cit. supra nota 1 P. 119.

- VII.- No crean derechos reales en los particulares;
- VIII.- Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos;
- IX.- Solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales sean de dominio público o de dominio privado". (10).

En cuanto a los bienes de uso común contemplados en el artículo 2o. fracción I de la ley que nos ocupa, son una categoría de bienes de dominio público de la Federación. En principio son bienes a disposición de la población con las reservas, protección y limitaciones que se imponen en algunos de ellos.

Pasaremos a señalar cuales son estos bienes entre los cuales se encuentra la zona federal marítimo terrestre materia de este estudio, posteriormente hablaremos de los bienes de dominio privado y por ultimo del régimen jurídico del patrimonio del Estado.

La ley señala que son Bienes de Uso Común:

- I.- "El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el derecho internacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, la anchura del mar territorial se medirá a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional. En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya una franja de islas o a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adentrados en el mar. El -

trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre por estar sometidas al régimen de las aguas interiores. Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar, que forman parte integral del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la limitación del mar territorial;

- III.- Las aguas marítimas interiores, o sea aquellas situadas en el interior de la línea base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías;
- 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 reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V.- La zona federal marítimo terrestre;
- VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- VIII.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- IX.- Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y sanjas, construidos 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 a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- XII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- XIII.- Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV.- Los monumentos arqueológicos inmuebles; y
- XV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes". (11).

(11) Op. cit. supra nota 5 art. 29

El artículo 30. de la Ley General de Bienes Nacionales -- ofrece un criterio de estos bienes al señalar que "todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin mas restricciones que las establecidas por la ley y reglamentos administrativos".

### 1.3. BIENES DE DOMINIO PRIVADO

En cuanto a los bienes de dominio privado diremos que son todos aquellos bienes sobre los cuales el Estado tiene la titularidad de los mismos y cuyo aprovechamiento, únicamente - puede tener el propio Estado, o sea que estos bienes no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública o un propósito de interés general, por lo cual en todas las relaciones que existan sobre bienes de dominio privado el Estado actúa como particular frente a las personas que entren en relación contractual con él, por lo que el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos. Es el Código Civil para el Distrito Federal el que se aplica como una ley federal en la regulación de estos bienes.

De conformidad con el Artículo 30. de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de Dominio Privado:

- I.- " Las tierras y aguas no comprendidas en el Artículo 20. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 Constitucional, que no se hubiera cons--- truido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal con siderados por la legislación común como vacantes;
- IV.- Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación;
- V.- Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior; y

- VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero".

Por su parte el Artículo 4o. de la ley que nos ocupa establece que: "Los bienes de dominio privado pasarán a formar parte del dominio público cuando sean designados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines".

Asimismo "Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del Artículo 3o. que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley;

- I.- Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y
- II.- En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes". (12).

#### Características de los Bienes de Dominio Privado

- a) Son inembargables; e imprescriptibles;
- b) Son susceptibles de donación;
- c) Son enajenables.

El Artículo 57 de la Ley General de Bienes Nacionales establece la preferencia a que se destinarán los inmuebles de dominio privado siendo el orden de prelación el siguiente: - al servicio de las distintas dependencias de Administración Pública Federal; Estatales y Municipales. En este caso deberán de ser incorporadas al dominio público.

(12) Idem. artículo 6.

Ampliando éste precepto; el Artículo 58 de la misma ley -  
reza:

- "Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados - para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos - de administración y disposición:
- I.- Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, - según el caso, de conformidad con los criterios que - determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;
  - II.- Permuta con las entidades paraestatales o con los Gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;
  - III.- Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal;
  - IV.- Donación en favor de los Gobiernos de los Estados o de Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social;
  - V.- Arrendamiento o donación en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;
  - VI.- Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad; y
  - VII.- Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta ley".

"En cuanto al procedimiento a seguir para llevar a cabo - las enajenaciones, estas se harán en subasta a los precios - que determine la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, - el Ejecutivo Federal podrá autorizar enajenaciones fuera de subasta, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por esta ley, toda enajenación onerosa deberá pagarse de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que

tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social o para realizar actividades sociales y culturales. Los adquirientes tendrán un plazo hasta de 20 años, para pagar el precio del inmueble, siempre y cuando, entreguen en efectivo el 10% del precio total, pero mientras no esté pagado el precio los compradores no podrán hipotecar ni construir derechos reales en favor de terceros ni modificar las construcciones sin permiso de la Secretaría". (13).

El Estado, por un lado, pretende tener el menor número de bienes ociosos y por otra parte, siempre está vigilando satisfacer los intereses colectivos por encima de la tutela -- que pueda dar a los intereses particulares.

Por último, la ley estatuye en el Artículo 75:

"Las facultades del Estado para retener administrativamente los bienes que posea cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva, o de reivindicar los inmuebles de dominio privado, rescisión o la nulidad de los contratos celebrados respecto de dichos bienes, deberá deducir ante los Tribunales Federales las acciones -- que corresponda, mismas que se tramitarán en los términos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Presentada la demanda, el juez, a solicitud del Ministerio Público Federal y siempre que encuentre razón que lo amerite, podrá autorizar la ocupación administrativa provisional de los inmuebles. La resolución de negativa podrá revocarse en cualquier estado del pleito -- por causas supervenientes".

#### REGIMEN JURIDICO

El régimen jurídico aplicable al patrimonio del Estado deriva de lo establecido en los Artículos 27 y 132, constitucionales y también por las disposiciones contenidas en la -- Ley General de Bienes Nacionales.

El Artículo 27 Constitucional, contiene las siguientes bases respecto del patrimonio de la Nación y en especial de su patrimonio inmobiliario.

a) La declaratoria de que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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".

Queda aquí consignado el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre todas aquellas tierras y aguas que no han pasado al patrimonio de los particulares, por un acto volitivo de la propia Nación. Aunque esta propiedad originaria es un atributo de la soberanía del Estado, no debe confundirse con aquella, puesto que se ejerce soberanía sobre todo el territorio y por lo tanto se tiene el dominio de todas aquellas tierras que no forman parte de la propiedad individual.

b) También contiene el Artículo 27 párrafos IV y V la declaratoria de que:

"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 necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fijan 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 marítimas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente 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 aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a las entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados 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; la 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 fije 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 encuentran sus depósitos; pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

Así se establece ya con claridad la propiedad de la Nación sobre la zona federal, esto es sobre las zonas o riberas que el Artículo 27 llama playas o zonas marítimas que quedan reglamentadas por leyes secundarias que son la, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Aguas y Ley de Vías Generales de Comunicación, y el actual reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, etc.

c) El Artículo 27 Constitucional determina también las características del dominio público a las que ya se hizo referencia al mencionar en su párrafo VI:

"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 trate, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Aquí quedan los elementos del dominio público, esto es la inaliniabilidad, la imprescriptibilidad y el hecho de que los aprovechamientos que puedan tener los particulares con los bienes de dominio público, sólo podrán regirse por leyes administrativas, por concesiones de tipo administrativo y que no crearán derechos reales.

d) En la fracción II del Artículo 27 Constitucional se reglamenta también el Patrimonio de la Nación por lo que respecta a la declaratoria de que:

"Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal - quien determinará los que deben continuar destinados a su objetivo. Los obispados, casas curales, seminarios - asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de plano derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación".

e) Otro párrafo importante respecto del patrimonio de la nación que se consigna en el Artículo 27 es la parte 2a. del párrafo 1o. de la fracción VI que establece:

"Los estados y el Distrito Federal lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes - raíces necesarios para los servicios públicos".

Como se puede apreciar ésta disposición establece un principio limitativo de la capacidad para adquirir bienes raíces. En efecto estipula que los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, podrán adquirir los inmuebles necesarios para los servicios públicos, luego, a contrario sensu, entraña una prohibición para que estos Gobiernos adquieran y posean bienes no necesarios para su objetivo público, esto es los bienes que se consideran del dominio privado. Esta prohibición, que desde luego no hace extensiva al Gobierno Federal, al cual no menciona este párrafo del Artículo 27 Constitucional, dimana, de las prevenciones de incapacidad para adquirir bienes raíces para las corporaciones civiles y religiosas, establecidas en la Ley de Desamortización de bienes de 25 de junio de 1856, y del Artículo 27 de la Constitución de 1857. Es muy importante tener presente esta segunda parte del primer párrafo de la fracción VI del Artículo 27 Constitucional, porque frecuentemente no queda muy claro en la mente de los juristas mexicanos que los Gobiernos Estatales y Municipales, así como el mismo Departamento del Distrito Federal, no pueden tener patrimonio de tipo privado sino solamente patrimonio público.

El Artículo 132 establece lo siguiente:

f) Por lo que se refiere al Artículo 132 de la Constitución también es muy importante conocerlo y estudiarlo aunque

sea en forma breve, como base de la más alta jerarquía legislativa respecto del patrimonio de la Nación. Establece este artículo lo siguiente:

"Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o el uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

En cuanto al Segundo párrafo, se establece que para que los bienes del dominio público, especialmente los cuarteles, almacenes, etc., se entiendan sujetos a los Poderes Federales será necesario que hayan sido construídos antes de 1917, puesto que los que en lo sucesivo se construyesen para estar sujetos a este régimen federal requerirán el consentimiento de la legislatura del Estado, es completamente incongruente puesto que destruye el principio de control soberano del Gobierno Federal sobre los bienes del dominio público y sujeta al régimen de los bienes del dominio público nada menos que a la voluntad ilimitada de los Estados.

El hecho de que bajo su jurisdicción territorial se encuentran bienes del dominio público de carácter federal, no puede ser el fundamento, para que sea el consentimiento de la legislatura estatal la que le otorgue su jerarquía y sus características al bien. Esta es una contradicción a la teoría general del dominio público, y no nos parece aceptable. Por otra parte, de hecho no se ha aplicado en la práctica e incluso la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo 50, ha tenido que establecer normas de procedimiento un poco

contrarias al espíritu del Artículo 132 de la Constitución, estipulando que cuando las legislaturas de los Estados no -- den su consentimiento en un término de treinta días, el consentimiento se entenderá otorgado.

Por lo que respecta a la zona federal marítimo terrestre, esta existía desde antes de 1917, puesto que es un bien que por su naturaleza pertenece al dominio público de la Nación, y no se encuentra sujeta por supuesto en cuanto a su régimen al consentimiento de la legislatura de los Estados, este comentario lo recalco en cuanto que es una preocupación fundamental de tipo normativo que debe meditarse muy seriamente.

Finalmente establece la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 7o. y 8o. "Solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado". Y que "Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología entre otras atribuciones las siguientes: Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés general o social los que de hecho utilicen para dichos fines equiparados a éstos conforme a la ley, así como plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales; Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las pla-

yas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia". También interviene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los inmuebles federales, en el registro de la propiedad federal y en numeros actos relativos a operaciones, adquisiciones y demás actos que señala la ley, sobre bienes de la Federación.

## C A P I T U L O   I I

### L A   Z O N A   F E D E R A L   M A R I T I M O

#### T E R R E S T R E

##### 2.1. Breves Antecedentes Históricos

En primer lugar veremos las leyes españolas "Ley de Indias", posteriormente la primera Ley Patrimonial de tipo administrativo en México, y por último la Constitución de 1917.

"El derecho Español entendía por Ribera, todo el espacio que cubre el agua del mar cuando más crece en cualquier tiempo del año y establecía que los dueños de las heredades o fundados situados en las orillas de los ríos no pueden impedir que se liguen a sus árboles las embarcaciones que quisieren amarrar". (14).

Esto da idea de que el primer motivo de establecer la ribera como propiedad de la nación, era considerada como zona de acceso a las vías de comunicación por agua. También esta relación entre las vías de comunicación por agua y la necesidad de usar las riberas o zonas aledañas o contiguas al mar, ríos o lagunas parece ser el fundamento original del establecimiento de la zona federal como bien del dominio público.

"Los puertos ríos y riberas son considerados propiedad de la Nación". (15)

(14) Novísima Recopilación de Indias, Ley IV Título 28 Partida tercera México Librero Galván Portal de Agustinos, París Rosa Librero, cité Bergerel.

(15) I. dem

### Primera Ley Patrimonial

Por primera vez en 1902, se dictó en nuestro país una ley administrativa reglamentaria del patrimonio nacional, aunque se denominó Ley para la clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales.

Esta ley es sumamente importante para nuestro estudio por que siendo la primera disposición reglamentaria de la Hacienda Pública Federal ha tenido gran influencia en la legislación posterior e incluso en la jerarquía constitucional.

De acuerdo con esta ley (Artículo 10.) los bienes inmuebles de la Federación se dividen en dos clases, bienes de dominio público o de uso común, y bienes propios de la Hacienda Federal.

Aquí ya vemos que existe por primera vez la diferencia entre los bienes del dominio público, llamados por su nombre y los bienes del dominio privado que se llamaban un poco inexactamente, bienes propios.

La Ley en su Artículo 2o. excluía de sus prescripciones, los criaderos de minerales, los terrenos baldíos dejando su reglamentación a leyes específicas, y dedicaba su capítulo 2o. a enunciar los bienes del dominio público o de uso común, indicando que eran aquellas partes de territorio de la República sujetas a la jurisdicción de los Poderes de la Unión; y que estaban destinados por la naturaleza o por la ley al uso público común no siendo susceptibles de construir propiedad particular.

Dentro de esta ley encontramos ya presentes marcadamente, y como bienes de dominio público o de uso común, "el mar territorial, las playas del mar, la zona marítimo terrestre, - los puertos, bahías, radas y ensenadas; los ríos, así como - su zona de tierra; los caminos, carreteras y puentes, los -- canales y zanjas, las playas, paseos y parques, los diques - muelles, escolleras y demás, los montes y bosques, los monu- mentos artísticos o edificios y ruinas arqueológicas e histó- ricos". (16).

En esta Ley de 1902, vemos caracterizado por primera vez el dominio público. Establece en su Artículo 13:

"Los bienes del dominio público son imprescriptibles, no están sujetos a embargo ni expropiación por causas de utilidad pública. Tampoco pueden ser objeto de hipoteca, ni re- portar en provecho exclusivo de particulares o sociedades o corporaciones, ningún derecho de usufructo, de uso o de habi- tación".

El Artículo 14 agrega:

"Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse en los térmi- nos del derecho común, sobre los bienes del dominio público. Los derechos de tránsito, de vistas, de luces, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusivamen- te por las Leyes y Reglamentos administrativos".

El Capítulo III, lo dedica la Ley a hablar de los bienes propios de la Hacienda Federal o bienes propios entre los -- que toma en cuenta aquellos destinados a un servicio público y aquellos que por cualquier título jurídico adquiere la Ha- cienda Federal.

(16) Artículo 4 de la Ley de 18 de diciembre de 1902, sobre clasificación y régimen de los Bienes Inmuebles Federa- les.

El Capítulo IV de la Ley de 1902, se dedicó a reglamentar la administración y conservación de los inmuebles federales, y dicta reglas en que se establece la competencia de las oficinas o dependencias ocupantes, para administrar, poseer o conservar estos bienes y a falta de prevención en contrario atribuye esta competencia a la Secretaría de Hacienda.

Este capítulo también establece el derecho de consolidación entre el uso y la propiedad de los bienes nacionalizados al Clero.

Por este derecho, que caracterizan los Artículos 42 a 45 la Nación podía consolidar o unir, a su dominio de los bienes nacionalizados al Clero, su posesión mediante un acto administrativo.

El capítulo V de la Ley trata de los contratos de que pueden ser objeto los bienes inmuebles de la Federación, señalando en su Artículo 53 que sólo pueden ser enajenados estos bienes con la aprobación del Congreso de la Unión, siempre que el precio del inmueble sea mayor de cien mil pesos, y con la publicación en el Diario Oficial de las condiciones de la enajenación fuera de estos casos, de acuerdo con el Artículo 54 la enajenación debería hacerse en subasta pública.

La Constitución de 1917.

El Patrimonio Nacional encuentra sus bases legislativas de mayor jerarquía en la Constitución de la República, pro--

mulgada el 5 de Febrero de 1917, en su Artículo 27.

El Artículo 27 párrafo V de la Constitución contiene la -  
declaratoria de que:

Son propiedad de la Nación... "las playas, zonas marítimas  
cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas y esteros de -  
propiedad nacional..."

Este artículo tiene su antecedente en los bienes de domi-  
nio originario que la Nación tiene por sí o como causa - ha-  
biente del Estado Español, ya que la legislación española --  
consideraba siempre como propiedad de la corona a las playas  
y en general a las riberas.

Así queda establecida, ya con claridad la propiedad de la  
Nación sobre la zona federal marítimo terrestre.

## 2.2. CONCEPTO

Antes de dar el concepto de la Zona Federal Marítimo Te--  
rrestre, que se encuentra en el Reglamento de la Zona Fede--  
ral Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar indi-  
caremos que dicho reglamento fué expedido el 17 de junio de  
1982, en el Diario Oficial de la Federación, el cual desarro-  
lla los conceptos de la Ley General de Bienes Nacionales y -  
llena el vacío jurídico, que se sentía en la materia, con lo  
cual se subsanaron deficiencias que se arrastraban desde ha-  
ce mucho tiempo.

En el presente Reglamento se institucionaliza el princi--  
pio de que los bienes del dominio público de la Federación -  
debe cumplir primordialmente funciones de servicio público y  
destinarse como consecuencia a las dependencias y entidades

de la administración pública federal.

Se entiende por Zona Federal Marítimo Terrestre:

"La faja de veinte metros de tierra firme, transitable, - que corre paralela a los litorales del mar o a las riberas - de cualquier depósito que se forme con aguas marítimas, o de los ríos, desde la desembocadura de estos en el mar, hasta - el punto río arriba, donde llegue el mayor flujo anual. Se entiende por transitable el área que en un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de cero a treinta grados". (17).

Por su parte el Artículo 3o. del Reglamento de la Zona -- Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, agrega que:

"La zona federal marítimo terrestre, es delimitada tomando en cuenta las características topográficas del área y en base a lo dispuesto por Artículo 49 de la Ley".

Es importante mencionar que en la anterior Ley General de Bienes Nacionales de 1968, no se establecían principios para orientar su delimitación, control, administración y aprovechamiento, razón por la cual los concesionarios afirmaban -- que en los acantilados no existía zona federal puesto que no hay contigüidad entre la línea de la marea más alta y la tierra firme que está a lo alto del acantilado, por lo anterior, la Ley en vigor publicada en el Diario Oficial de la - Federación, el 8 de enero de 1982, se incluye el Capítulo IV intitulado de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar que enseguida paso a comentar, y tiene como propósito subsanar las deficiencias respecto a la deli-

(17) Art. 2 fracción X Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar. Publica do en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1982. Editado por la Dirección General de Asuntos - Jurídicos y de Legislación, S.A.H.O.P. 1982.

mitación de dicha zona. El Artículo 49 de la Ley vigente de fine criterios para deslindar y determinar la zona federal - marítimo terrestre, precisando la competencia que le corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para delimitar y formular las normas y políticas para su aprovechamiento, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, los requerimientos de navegación, del comercio marítimo y de la defensa del país, así como el impulso de las actividades turísticas o recreativas. El Artículo 49 de la Ley de la Materia establece:

"Tanto el macizo continental como en las islas que integran el territorio Nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará.

I.- Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto, río arriba donde llegue el mayor flujo anual.

II.- Cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de la zona federal marítimo terrestre se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que puede transitarse libremente y en forma continúa. Para los efectos de esta ley, la totalidad de la formación rocosa y de arrecifes ubicados en el mar territorial se considerará como zona federal marítimo terrestre.

III.- En el caso de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar o respecto a cualquier otro depósito de agua marítimo, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar o, en su caso con base en las reglas señaladas en la fracción anterior.

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponderá el deslinde y delimitaciones de la Zona Federal Marítimo Terrestre".

Por su parte el Artículo 50 establece: "El ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, promoverá el aprovechamiento óptimo y adecuado de la Zona Federal Marítimo Terrestre, con la intervención que corresponde a otras dependencias federales. Con este objetivo, dicha Secretaría establecerá las normas y políticas conducentes, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo de la defensa del país, el impulso de las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas y recreativas".

El Artículo 51 menciona que: "En el caso de que la zona federal marítimo terrestre sea invadida total o parcialmente por las aguas, o de que estas lleguen inclusive a invadir terrenos de propiedad particular colindantes con la zona federal marítimo terrestre, esta se delimitará nuevamente en los términos de esta ley y sus reglamentos. Las áreas de los terrenos que pasan a formar parte de la nueva zona federal marítimo terrestre perderán su carácter de propiedad privada, pero sus legítimos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les concesione conforme a lo establecido por esta Ley".

El Artículo 52: "Consigna la posibilidad de efectuar el aprovechamiento y explotación de materiales existentes en la zona federal, sin embargo sujeta la autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a fin de que ésta verifique que dicha explotación no sea incompatible con los fines públicos o de interés social consignados en el artículo 50".

Por su parte el Artículo 53 establece: "Que sólo podrán realizarse obras para ganar artificialmente terrenos al mar, con la previa autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras.

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponderá la posesión delimitación: control y administración de los terrenos ganados al mar debiendo destinarlos preferentemente para servicios públicos, atendiendo a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. Sin embargo, cuando sea previsible que no se requieran para la prestación de servicios públicos, podrán desincorporarse del dominio público para disponer de ellos conforme al Artículo 58 de esta Ley".

El Artículo 54 prevee la modificación de la zona federal marítimo terrestre, como consecuencia de la ejecución de obras para ganar artificialmente terrenos al mar, diciendo que se entendera como terrenos ganados al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la zona federal marítimo terrestre original y señalando la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para determinar las condiciones a que se sujetará dicha autorización, y los fines preferentes a que deberán aplicarse las tierras ganadas al mar.

En el Artículo 55 se determina que dichos bienes no podrán ser objeto de resoluciones agrarias de dotación o de ampliación. Sin embargo, se establece un derecho preferente en favor de los ejidos y comunidades contiguas, para que se les otorguen concesiones sobre los bienes antes señalados.

Por otro lado en el Artículo 56 se señala que las cuotas que deberán pagar los concesionarios o permisionarios de la zona federal marítimo terrestre, serán fijadas y revisadas anualmente, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

### 2.3. NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO

#### TERRESTRE

De acuerdo con sus orígenes legislativos, la Zona Federal Marítimo terrestre está considerada primordialmente como un medio para asegurar el libre acceso a las vías de comunicación por agua; ya que desde la antigüedad el origen de tales zonas a lo largo de los mares, lagos, ríos se debió al llamado camino de la "Serga" del que tratan las leyes de "Partida", el cual consistía en una faja libre destinada al tránsito de embarcaciones y pescadores, considerándose desde entonces esa faja, dada su naturaleza, como de utilidad pública, característica que también le atribuyen varios países del mundo en sus respectivas legislaciones.

En nuestro sistema legal administrativo por sus características, físicas y por su naturaleza propia, pertenece al dominio público de la Nación y consecuentemente se encuentra regulado por un régimen de derecho público esto es, sujeto exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales.

Actualmente la Zona Federal Marítimo Terrestre, no tan sólo es de utilidad para las vías de comunicación, sino que -- tienen gran importancia en aspectos urbanos, industriales, -- agrícolas, turísticos, comerciales para casa habitación y -- preservación ecológica ya que los ingresos que se generan -- por la concesión son aplicados en obras de interés público o colectivo de los diferentes Municipios de los estados costeros, en virtud de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito y los Municipios toda vez que estos son los que habrán de recabar los ingresos por tal concepto.

#### 2.4. CARACTERISTICAS

De acuerdo con el Artículo 27 Constitucional y el Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, "la zona federal marítimo terrestre es un bien de dominio público inalienable e imprescriptible y no está sujeto, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva.

Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en esta ley y las demás que dicte el Congreso de la Unión".

Sus características son las siguientes:

a) Inalienables: Están fuera del comercio, por lo que no pueden ser materia de transacciones ni de actos de enajenación.

b) Imprescriptibles: No pueden ser objeto de apropiación por el transcurso del tiempo.

c) Sujeta exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales.

d) No están sujetos a acción posesoria, definitiva.

e) El uso, aprovechamiento o explotación especiales de la zona federal marítimo terrestre, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezcan las leyes.

Los bienes de uso común, estipula la Ley General de Bienes Nacionales: "Pueden usarlos todos los habitantes de la República, con las restricciones establecidas por la Ley o Reglamentos administrativos, pero para aprovechamiento especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que fijen las leyes". (18).

Siendo la zona federal marítimo terrestre un bien del dominio público y de uso común, para los aprovechamientos especiales de la misma, se requiere pues concesión otorgada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De acuerdo con este carácter del bien del dominio público: "No crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamiento o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes". (19).

(18) Op. cit supra nota 5

(19) Idem.

La potestad de las autoridades para administrar los bienes mediante disposiciones ejecutivas, es decir, mandamientos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la intervención previa de órganos jurisdiccionales, - sin perjuicio del derecho de los particulares afectados para reclamar posteriormente. Estas notas, aparte de que están firmemente reconocidas en la doctrina, encuentran apoyo toda vía más firme, algunas, en nuestras leyes Constitucionales, otras, en los antecedentes legislativos, y todas en la jurisprudencia de nuestros tribunales.

Respecto a este último punto cabe aclarar que en materia de bienes de dominio público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha producido un criterio firme respecto de que es procedente el ejercicio de los derechos soberanos que a la Nación le asisten para administrar sus bienes del dominio público mediante vía administrativa y conforme al Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Todo esto nos lleva a concluir que la zona federal marítimo terrestre, como bien inmueble del dominio público, se rige en cuanto a su administración por las disposiciones de los artículos 17 y 35 de la citada ley y del Reglamento los cuales facultan a la autoridad administrativa, en este caso, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para remover cualquier obstáculo que se oponga a esa administración y tomar todas las medidas mediante procedimientos administrativos.

Podría pensarse que esta disposición choca con la prescripción del Artículo 27 Constitucional en el párrafo 4o. de la fracción VI por tanto se establece que: "que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones, se hará efectiva por procedimiento judicial". (20).

A este respecto, opinamos que el criterio de acción es un criterio procesal que sólo se dá para defensa de derechos patrimoniales sujetos a derecho común, esto es que la acción - la tienen los particulares, nunca el Estado cuando actúa como entidad soberana. Así que el Estado solamente tiene acciones en el sentido patrimonial, respecto de sus bienes de dominio privado y estas sí es claro que deba ejercitarlas mediante el procedimiento judicial..

Para los derechos que ejerce respecto de los bienes de dominio público, como la zona federal marítimo terrestre por ejemplo, no pueden manifestarse en su sentido adjetivo mediante acciones, sino mediante actos de dominio y de soberanía, que por supuesto no están sujetos a disposiciones de tipo judicial o a procedimientos judiciales, sino que pueden ser encausados por vía administrativa, desde luego con el requisito de no violar la garantía de audiencia y de legalidad, competencia y fundamento que establecen los Artículos 14 y 16 - de la Constitución.

(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Ed. Porrúa Hnos., S.A., 1981.

El Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales Establece que: "El Ejecutivo podrá encargar al Ministerio Público cuando exista motivo que lo amerite la ejecución de los actos para los que lo faculte el Artículo 17 de la propia Ley, y de conformidad con lo establecido por el Artículo 27 Constitucional podrá solicitar la ocupación administrativa".

El hecho de que los bienes del dominio público no pueden ser distraídos del destino a que están afectados, trae consigo la necesidad de que se otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de dictar las medidas administrativas para remover los obstáculos que se creen para su uso.

Más aún, independientemente del que el Derecho Privado no regule la situación jurídica de los bienes del dominio público sino de una manera supletoria siempre y cuando sus disposiciones no constituyen un obstáculo para que el Estado preste con toda eficacia los servicios públicos que le están encomendados y a los que están afectados dichos bienes.

Por todo ello se concluye que la zona federal, como bien inmueble de dominio público, se rige en cuanto a su administración por las disposiciones del Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales que en su fracción IV faculta a la autoridad administrativa en este caso a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como es el caso del Artículo 35 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar; para remover cualquier obstáculo que se oponga a esa administración y tomar todas las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de dichos bienes, ya que el Estado en es--

tos casos no está ejercitando atribuciones distintas del poder por lo que se considera que en este aspecto es completamente constitucional la disposición de que se trata.

Los bienes de dominio público están destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, por cuya circunstancia su uso debe ser regulado por un régimen de derecho público. --. Mientras están afectados a la finalidad que les ha sido asignada, su situación jurídica, en toda su plenitud, debe quedar subordinada al cumplimiento de dicho fin, sin que pueda realizar algún acto jurídico que tienda a impedirlo o a dificultarlo. En consecuencia de la necesidad de mantener íntegro el destino del bien, son declarados inalienables e imprescriptibles y no pueden ser objeto de posesión definitiva por parte de los particulares, ya que si pudieran ser susceptibles de una ocupación diversa a los aprovechamientos regulados por leyes especiales, desaparecería el servicio a que están afectados.

Es cierto que es posible el establecimiento en favor de particulares, de determinados aprovechamientos sobre los bienes del dominio público, pero estos sólo pueden otorgarse cuando se encuentran establecidos en leyes especiales, por considerar que dichos aprovechamientos no impiden la realización de la finalidad a que se encuentran afectados, sino que más bien, vienen a colaborar a su realización. Estos aprovechamientos sólo pueden otorgarse mediante un acto potestativo y discrecional de la autoridad administrativa competente, y sin que en forma alguna lleguen a crear para el interesado, ningún derecho real, ni acción posesoria definitiva.

LA ZONA FEDERAL COMO BIEN INALIENABLE

E IMPRESCRIPTIBLE

La zona federal marítimo terrestre se encuentra clasificada como del dominio público, por su constitución natural de conformidad por lo establecido en el Artículo 2 fracción I - de la Ley General de Bienes Nacionales, que dice: "Son Bienes de Dominio Público los de uso común, dicho artículo nos remite al 29 fracción V de la misma ley que menciona: "Son bienes de uso común: la zona federal marítimo terrestre". -- (21).

Cómo es sabido en un régimen de derecho como el nuestro, ninguna fuente jurídica deja de tener su conexión directa o indirecta con la ley, pero que se trate de bienes que por su disposición no nacer de la mano del hombre ni de ninguna norma merecen un trato especial.

En efecto el Artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales establece:

"Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta ley y en sus disposiciones reglamentarias".

En este artículo queda exenta la enajenación de los bienes del dominio público, ya que únicamente se mencionan los bienes que lo sean por disposiciones de la autoridad y no por su naturaleza.

(21) Op. cit supra nota 5

De esto podemos concluir que la Nación no puede sin defor-  
mar su estructura Constitucional y abdicar su soberanía, de-  
clarar enajenables un bien de dominio público de origen natu-  
ral, pues equivaldría a desincorporar ese espacio del domi-  
nio público y sujetarlo al derecho común.

La Ley General de Bienes Nacionales menciona y establece  
criterios definidos en cuanto a la desincorporación de los -  
bienes de dominio público por disposición de la autoridad y  
no por su naturaleza, en la que tienen derecho preferente pa-  
ra que se les destine, se les concesione o se les enajenen -  
bienes, las instituciones del sector público federal o lo---  
cal, las organizaciones privadas que realicen actividades --  
culturales de interés o beneficio social, y los particulares  
que requieren de un bien para satisfacer sus necesidades ha-  
bitacionales.

La zona federal marítimo terrestre tiene una marcada uti-  
lidad de carácter urbano lo cual en todo caso acentúa su ca-  
rácter de bien de uso común y hace más necesario que la Na--  
ción conserve su posesión plena y su dominio público sobre -  
la misma. En efecto la zona federal marítimo terrestre, en  
las ciudades tiene mayor importancia, como vía de acceso a -  
las comunicaciones, pues generalmente las ciudades situadas  
en la costa son puertos y por lo menos accesos a la vía ná-  
utica, así como la realización de servicios turísticos y pre-  
servación ecológica, la faja de la zona federal marítimo te-  
rrestre frente a las poblaciones tiene un gran valor estraté-  
gico y de seguridad que la Nación no debe perder.

Pero desgraciadamente algunos funcionarios en distintas épocas, obrando con ligereza, falta de ética o de mala fé, -- por carencia de recursos humanos o técnicos o bien por interés económico, autorizan planos que definen la zona federal marítimo terrestre de acuerdo a los intereses de los particulares, lesionando los legítimos derechos de propiedad que -- tiene la Nación por mandato Constitucional.

Como por ejemplo en el Estado de Manzanillo, se realizaron obras de relleno para ganar terrenos al mar en una longitud de 1,900 metros de litoral en la Bahía y en la Península de Santiago fue alterada la naturaleza marítima, en un área estratégica que como ya se dijo es de seguridad de la Nación; fueron desgajados cerros y se construyó en acantilados de esta manera 116 hectáreas del patrimonio nacional fueron aprovechados para instalaciones del paradisiaco hotel "Las Hadas" en beneficio de particulares.

Por otra parte la Federación no ha percibido ni un sólo centavo, tal como le corresponde de acuerdo con la legislación fiscal vigente.

De acuerdo con lo anterior, la venta de lotes y villas es considerada ilegal por las autoridades de la Dirección General de Zona Federal dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que realiza una evaluación del fraude al parecer incontable por dos conceptos: el aprovechamiento irregular de los terrenos federales y la evasión que los impuestos independientemente de las penas a que podrían hacerse acreedores los propietarios: multa desde \$5,000.00 a ----

\$1,000,000.00 y prisión de 6 meses hasta 5 años tipificados en los Artículos 96, 97 y 50 de la Ley General de Bienes Nacionales y en el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, respectivamente.

Hasta fines del sexenio pasado se detectó la edificación irregular del hotel Las Hadas, por la Dirección General de Zona Federal, dependiente entonces de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que envió a técnicos y especialistas para conocer a fondo la situación. El resultado de las investigaciones fue un documento denominado "Estudio para delimitar la zona marítimo terrestre y los suelos ganados al mar en la Península de Santiago, de Manzanillo, Colima"; llegándose a la conclusión de que se trataba de un delito de despojo cometido en contra de la Nación.

Una vez enterado del asunto el Ejecutivo Federal expidió un decreto, publicado el 3 de noviembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se declaró que los terrenos ganados al mar en el puerto de Las Hadas y en la Playa Escondida de este Municipio, formaban parte de los bienes de la Nación.

El decreto presidencial acuerda, en su artículo segundo, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología proveerá lo necesario a fin de que en un término no mayor de 15 días, contados a partir de la entrada en vigor de tal ordenamiento, se inscribieran los terrenos en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el registro correspondiente del lugar de su ubicación, además de ser incluidas en el inventa--

rio y catálogo de los Bienes Inmuebles de la Federación. \*

Es realmente difícil de creer la forma en que fue alterada la naturaleza marítima para edificar gran parte de las -- instalaciones de Las Hadas, ya que el mar fue rellenado y se construyó en acantilados además de violar la zona federal ma rítimo terrestre y el área considerada de seguridad nacio--- nal.

De acuerdo con los antecedentes que existen en el Archivo de la Dirección General de Zona Federal, las obras de relle- no efectuadas en ese sitio se remontan a 1966 cuando la Com- pañia Fraccionadora y Hotelería del Pacífico, S.A. inició -- los trabajos tendientes a rebajar y extraer el material pé- treo del Cerro de las Hadas, para unirlo como pequeñas rocas o arrecifes próximos al lugar, en esa época, la empresa mani- festaba que el objeto de las obras era construir un pequeño puerto para evitar el impacto de las marejadas y diera abri- go a las embarcaciones del Club Náutico que se tenía proyec- tado. Esa protección sería complementada con espigones o es colleras a la entrada de la caleta artificial así formada. La caleta sería dotada de muelles, malecones y atracaderos.

Las obras de referencia, en un principio no tuvieron auto- rización de la Secretaría de Marina ni de la extinta Secreta ría de Patrimonio Nacional, posteriormente la primera habría de conceder el permiso para realizarlas, bajo determinadas - condiciones que no se cumplieron, por ejemplo:

Era condición suspensiva para el perfeccionamiento del -- permiso obtener la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional la concesión de la zona federal marítimo terrestre; que el - gobierno percibiría una participación de los ingresos que ob- tuviera la empresa por concepto de utilidades manifestadas - por la explotación que implica la concesión y los derechos - derivados de la concesión no podrían traspasarse ni enajenar- se, ni de cualquier manera gravarse en favor de terceras per- sonas sin la autorización expresa de la Secretaría de Mari-- na.

Con el anterior ejemplo queda demostrado que realmente -- existen grandes irregularidades en la administración y con-- trol de la zona federal marítimo terrestre, principalmente - en lugares de mayor importancia turística del país. Pero a- pelando a las nuevas disposiciones que ya se comentaron en - este mismo capítulo a pesar de todos los errores y mala admi- nistración que ha habido en la zona federal marítimo terres- tre es posible que las autoridades correspondientes puedan - meter en cintura a todos los especuladores de la zona fede-- ral.

En mi opinión pienso que a pesar de que si existían lagu- nas en cuanto a la aplicación de la Ley General de Bienes Na- cionales, no sólo lagunas de este tipo sino falta de capaci- dad y honestidad de la autoridad competente para administrar dicho espacio público.

## C A P I T U L O   I I I

### L A   C O N C E S I O N   D E   L A   Z O N A   F E D E R A L M A R I T I M O   T E R R E S T R E

#### 3.1. CONCEPTO

La concesión de la zona federal marítimo terrestre, es un acto administrativo, por el cual el Estado da un poder jurídico a un particular sobre la zona federal para que la use, aproveche o disfrute en forma especial.

Establecida esta definición de la concesión de la zona federal marítimo terrestre procederemos a examinar todos y cada uno de los elementos que componen dicha definición.

Examinaremos el acto administrativo que crea el derecho - subjetivo público a favor del particular, en primer término. Luego, el poder jurídico que es un derecho subjetivo público que se otorga, para saber en que consiste en el caso concreto de la concesión de explotación de bienes del Estado. Por último el objeto sobre el que recae en este caso el poder jurídico otorgado.

El acto administrativo emitido por la autoridad competente de acuerdo con la ley que rija la materia serán los fundamentos del derecho otorgado al particular, pero este derecho llega a existir y es eficaz hasta que el acto administrativo se llega a emitir.

Ocurrido esto y habiéndose llenado por el acto administra

tivo en cuestión los requisitos de validez exigidos para él, empieza a surtir todos sus efectos jurídicos para el Estado y para el concesionario.

La validez de este acto administrativo que crea un poder jurídico sobre un bien del Estado de dominio público depende de:

Que provenga del órgano estatal competente; y en este caso el órgano estatal competente es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o sea que esta dependencia tiene sobre el bien del dominio público zona federal marítimo terrestre, un derecho de propiedad pública reconocido por la Ley.

Que este acto administrativo haya sido emitido sin vicios.

Que se manifieste el acto administrativo mediante una declaración inequívoca de manera expresa, de acuerdo con lo que se establezca para los actos administrativos, debe además, notificarse el acto concesión a la persona interesada para que entre en vigor.

Respecto al poder jurídico otorgado que recae en la zona federal marítimo terrestre, diremos que supone necesariamente la posesión exclusiva de dicho bien con el fin de hacer el uso, aprovechamiento o explotación que establecerá la concesión.

Este poder jurídico otorgado a través de la concesión, tiene por objeto en la concesión de la zona federal marítimo terrestre, el derecho de usar, aprovechar o explotar en forma especial los bienes del dominio público.

El derecho de usar, aprovechar o explotar en forma especial la zona federal marítimo terrestre que es el objeto del poder jurídico creado por la concesión, excede los límites de otros derechos de uso establecido a favor de los particulares sobre la zona federal marítimo terrestre. Y es que en la concesión de la zona federal marítimo terrestre, se da la posesión del bien del Estado para que se ejerciten los derechos que la misma concesión establece, afectándose de esta manera con mayor intensidad jurídica el bien del dominio público, que en las otras formas de uso de los bienes del Estado.

Se diferencia la concesión del uso de los particulares sobre los bienes destinados al uso común, porque este uso de los particulares no requiere un acto de voluntad del Estado como en la concesión sino que es producto de la libertad individual.

Ya vimos que el derecho subjetivo público creado por la concesión recae sobre una parte de la administración pública, tratándose de la concesión de la zona federal marítimo terrestre el objeto sobre donde se ejercita el derecho subjetivo público es un bien del dominio público que forma una parte de la administración pública.

"Así el dominio público, al no ser otra cosa que una manifestación de la administración pública, admite igualmente concesiones en virtud de las cuales los particulares obtienen el derecho de ocupar una porción en su interés y con un fin determinado". (22).

(22) Mayer Otto "Derecho Administrativo" Alemán, Tomo II, -- Ed. de Palma, Buenos Aires, 1951, tomo II, P. 152.

Así establecimos que el objeto sobre que recae el poder jurídico otorgado por la concesión de explotación de bienes del Estado son los bienes del dominio público, los cuales ya estudiamos en el Capítulo II.

Objeto de la Concesión de la Zona Federal

Marítimo Terrestre

Objeto.- La concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre produce como efecto jurídico un derecho subjetivo público a favor de un particular así como una obligación a cargo de la Administración Pública, correlativa del derecho creado. Pero también produce a cargo del particular y del Estado otros derechos y obligaciones.

De esta manera, la Concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre, produce como efecto jurídico un conjunto de derechos y obligaciones. Conjunto de derechos y obligaciones -- que son el objeto jurídico de la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Entonces la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre tiene por objeto producir un conjunto de derechos y obligaciones que tienen como fundamento a la Ley que rige la materia y el acto administrativo.

Veremos ahora por separado, los derechos del concesionario en primer término: en segundo lugar sus obligaciones: -- después, las obligaciones que resulten para el concedente, -- dejando para el siguiente número el tema relativo a las causas y formas de extinción de la Concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre, por las que se llega a poner fin a estos derechos y obligaciones.

Derechos del Concesionario.- La Concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre produce en beneficio del concesionario un conjunto de derechos, pero el característico es un de recho subjetivo público que es en lo que consiste el poder jurídico que se otorga sobre dicho bien del dominio público.

Este derecho subjetivo público consiste en la Concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre en poseer dicho bien para usar o gozar de él de la manera especial establecida en la Ley o en la concesión.

El derecho subjetivo público confiere una serie de derechos que podemos dividir en dos grupos: el primero se encuentran los que se derivan de la naturaleza misma de dicho de recho, en el segundo los establecidos en la concesión que indican la manera como se han de usar o gozar los bienes del dominio público.

Los derechos que se derivan de la naturaleza misma del de recho subjetivo público son:

a) El derecho de protección que le debe el Poder Público en todo lugar y momento donde se llegue a manifestar este de recho subjetivo público. El Poder Público le debe prestar ayuda al derecho subjetivo público contra las turbaciones y las inobservancias de parte de terceros, garantizando su con servación y su ejercicio.

La protección comprende, antes que nada, el reconocimiento de la autoridad sobre la existencia y extinción del derecho en caso de litigio. En segundo término. ayudar al derecho subjetivo público contra toda clase de turbaciones e in-

observancias; aunque dichos trastornos den lugar a medidas de policía por perturbarse el buen orden del bien del dominio público, pues el concesionario tiene en este caso un derecho de protección que da lugar a medidas mayores.

En general, el Poder Público debe someterse al derecho subjetivo público, conservando su integridad. Esta obligación comprende a todo miembro del Poder Ejecutivo.

b) El derecho que tiene el concesionario de disponer de su poder jurídico. Realizando la disposición no por el ejercicio que se haga o se deje de hacer de su derecho, sino de disponer de él en su substancia misma, por actos que hagan desaparecer su derecho de su patrimonio como son la renuncia o la transferencia.

Luego, el concesionario dispone de su derecho por medio de la renuncia y la transferencia, salvo las restricciones que establezca la Ley o la Concesión.

Veremos estas dos formas que el concesionario tiene de disponer de su derecho empezando por la transferencia.

La transferencia consiste en la transmisión que de su derecho hace el concesionario a un tercero. El Artículo 25 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que:

"Los derechos y obligaciones derivados sobre las concesiones de inmuebles de dominio público, sólo podrán cederse, con la autorización previa y expresa de la S.A.H.O.P. (hoy - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), exigiendo al concesionario que reúna los mismos requisitos y condiciones que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva. Y abunda que las concesiones sobre inmuebles de dominio público no podrán ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión arrendamiento, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de tales concesiones y menciona como sanción, que cualquier operación que

se realice en contra del tenor de este artículo será nula de pleno derecho y el concesionario perderá en favor de la Nación los derechos que deriven de la concesión y los bienes afectados a ella".

Estas medidas nos parecen muy acertadas en virtud de que la autoridad respectiva protege el bien del dominio público, obligando al nuevo concesionario a cumplir con los requisitos establecidos en la concesión, y evitando por otra parte que no se lucre con el bien del dominio público.

El Artículo 34 del Reglamento de la Zona Federal y de los Terrenos Ganados al Mar, establece los requisitos de la concesión de derechos y obligaciones derivados de la concesión, los cuales son los siguientes:

I.- "Que el cedente esté al corriente del pago de las cuotas señaladas en la concesión otorgada;

II.- Que el cedente no hubiera incumplido con las obligaciones y condiciones señaladas en la concesión otorgada;

III.- Que el concesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieran en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva;

IV.- Que la Zona Federal Marítimo Terrestre o Terrenos Ganados al Mar o a los demás depósitos formados con aguas marítimas que estuvieran concesionados, no están sujetos a resolución administrativa o judicial; y

V.- Que la continuidad del uso, aprovechamiento o explotación para el que fue concesionada el área en cuestión, sea congruente con las determinaciones del plan maestro de control y aprovechamiento de la zona federal".

Cumpliendo con estos requisitos y previa la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el nuevo adquirente queda colocado en la situación jurídica que tenía el concesionario; es decir, el nuevo adquirente recibe el "status jurídico" del concesionario, el cual está formado por derechos y obligaciones. El nuevo adquirente quedará colocado en el lugar donde recaen los efectos jurídicos del acto administrativo, en virtud de la relación jurídica pública que regula los sujetos personales de la concesión con un determi-

nado efecto jurídico.

Así el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Concesión por parte del nuevo adquirente constituyen condiciones para que surta efecto la concesión en su beneficio.

En cuanto a la renuncia, como segunda forma que tiene el concesionario de disponer de su derecho, diremos que consiste en un acto voluntario mediante el cual el concesionario hace salir de su patrimonio su derecho, haciéndolo, por lo tanto, desaparecer al no tener titular.

Observando las modalidades que menciona el instructivo para el otorgamiento de concesiones y permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas. En cuanto a la renuncia establece el criterio siguiente:

"Cuando el Delegado de la Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar reciba por escrito la renuncia expresa del ocupante de la zona federal, deberá antes de iniciar cualquier acto realizar el estudio contable sobre la liquidación del interesado.

Si el particular no adeuda ningún pago, se le comunicará por escrito que queda sin efecto su concesión o permiso, otorgándole un término de 30 días para la desocupación y entrega de la zona federal levantando al efecto el acta correspondiente.

Si se detectan adeudos, el Delegado requerirá al particular para que en un plazo no mayor de 10 días realice el pago correspondiente; en caso de no recibir respuesta satisfactoria, solicitará ante la Oficina de Hacienda, el ejercicio del procedimiento económico coactivo, remitiendo copia de cada una de sus actuaciones a la Dirección General conforme se realicen".

Trataremos ahora los derechos que confiere el derecho subjetivo público los cuales están establecidos en el acto conce

sión determinando la manera como se ha de usar la Zona Federal Marítimo Terrestre; es decir, los comprendidos en el segundo grupo en que habíamos dividido los derechos que constituyen el derecho subjetivo que se otorga.

Los derechos que se deriven de la manera como se han de usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre son:

a) El derecho de servirse de la superficie; utilizándola de acuerdo por lo dispuesto por la Ley o la Concesión.

b) El derecho de percibir los frutos y productos por la explotación de la zona federal marítimo terrestre.

c) El derecho de hacer obras de instalación por parte del concesionario que apruebe la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el Artículo 20 último párrafo de la Ley de la Materia se establece que:

"Al término del primer plazo de la concesión; las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación de la concesión revertirán en favor de la Nación. En caso de prórroga o de otorgamiento de una nueva concesión, para la fijación del monto de los productos se deberán considerar además del terreno, las obras, instalaciones y demás bienes dedicados a la explotación de la concesión".

Obligaciones del Concesionario.- Las obligaciones a cargo del concesionario emanan en primer término de una manera natural, por la sola posesión de la zona federal y de las instalaciones que se hayan hecho en ellos; y, de las contenidas en la ley o en la concesión de una manera expresa.

Las obligaciones que resulten de una manera natural por la sola posesión de la zona marítimo terrestre y de las instala-

ciones que recaiga sobre ella, no son más que poderes que le impone al concesionario la Policía de los bienes del dominio público, con el fin de combatir dentro de su competencia por medio de órdenes y de coacciones las anomalías que resulten de la actividad del concesionario que perjudiquen el buen estado y el funcionamiento del bien del dominio público sobre el que recae la concesión.

Las medidas que impone la Policía no pueden llegar a suprimir el derecho subjetivo público creado por la concesión; ya que está fuera de las atribuciones, de la autoridad general o especial que ejerce la Policía. Toda vez que sólo la autoridad que emitió el acto de concesión es la que puede suprimir este derecho subjetivo público; extinguiendo la concesión por medio de la revocación con sus condiciones y efectos especiales, es a quien compete todo el régimen de la concesión.

Estas medidas son restricciones al derecho de propiedad y a la libertad del concesionario; pues son impuestas de acuerdo con la idea de la Policía que tiende a conservar el orden y la seguridad pública.

"Las obligaciones expresamente impuestas al concesionario se encuentran establecidas en el Artículo 26 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar y son:

I.- "Ejecutar únicamente el aprovechamiento o explotación consignado en la concesión;

II.- Abstenerse de realizar actos que tengan por objeto subconcesionar, arrendar, gravar o permitir que una persona distinta goce total o parcialmente los derechos de la concesión;

III.- Iniciar los ejercicios de los derechos consignados en la concesión, a partir de la fecha aprobada por la Secretaría;

IV.- Iniciar y concluir las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en la concesión, comunicando a la Secretaría estos hechos dentro de los tres días hábiles siguientes en que se realicen;

V.- Responder de los daños que pudieran causarse por defectos o vicios en las construcciones o en los trabajos de reparación o mantenimiento;

VI.- Cubrir los gastos de deslinde o amojonamiento del área deslindada;

VII.- Mantener en óptimas condiciones de higiene el área concesionada y en su caso las áreas colindantes;

VIII.- Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas, federales, municipales y estatales;

IX.- Coadyuvar con la Secretaría en la práctica de las inspecciones que ordene en relación con el área concesionada;

X.- Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión, o las autorizadas posteriormente por la Secretaría;

XI.- Otorgar las garantías que exija la Secretaría para asegurar el cumplimiento de las condiciones o bases conforme a las cuales se otorguen las concesiones;

XII.- Desocupar y entregar dentro del plazo establecido por la Secretaría las áreas de que se trate en los casos de extinción de las concesiones y;

XIII.- Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión".

De esta forma en términos generales se obliga al concesionario a poseer de determinada manera la zona marítima terrestre a realizar de cierta forma su utilización a explotarla de cierta manera de usarla y gozarla dentro de las condiciones y términos establecidos.

En la concesión se establece en forma precisa la obligación a cargo del concesionario de pagar por concepto de derechos -- una cuota siguiendo las formalidades contenidas en los Artículos 38, 39 y 40 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar; así como otras obligaciones que estime pertinente la Administración Pública, en la concesión.

Estas obligaciones establecidas en la Ley o en la concesión constituyen condiciones de la Concesión. Cuando el concesionario cumple con estas obligaciones, la autoridad queda obligada a lo que le corresponde a su vez de acuerdo con la concesión.

Al concesionario se le exigirá cumplir con estas cargas -- por la vía administrativa, de acuerdo con el Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales; pero cuando a juicio del ejecutivo exista motivo que lo amerite ordenará el Ministerio Público Federal a que someta el asunto a los tribunales correspondientes como lo establece el Artículo 18 del ordenamiento citado.

La inobservancia por parte del concesionario en el cumplimiento de sus obligaciones trae como consecuencia una responsabilidad a su cargo, este incumplimiento puede dar lugar a que la Administración Pública le imponga sanciones establecidas previamente en la Ley o en la concesión. En caso extremo, este incumplimiento puede dar lugar a que la autoridad declare la revocación de la concesión.

Obligaciones del Concedente.- La concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre hace surgir a cargo del concedente un conjunto de obligaciones correlativas de los derechos creados a favor del particular.

Estas obligaciones a cargo del concedente son:

a) El deber de proteger el derecho subjetivo público del concesionario contra turbaciones y la inobservancia de el por parte de terceros. Sometiéndose el concedente al derecho subjetivo público otorgado.

b) La obligación del concedente de entregar la superficie de zona federal al concesionario para que se someta a su pose sión exclusiva, y, de esta manera, el concesionario puede e- jercitar su derecho subjetivo público que recae sobre una par te de la Administración Pública haciendo el uso, aprovecha--- miento y explotación que le otorgó la concesión.

c) Puede existir a cargo del concedente la obligación de o torgar indemnización al concesionario por los daños que sufra por hechos imprevistos del Poder Público.

d) Puede tener el concedente a su cargo la obligación de o torgar determinados privilegios, o atribuciones al concesiona rio.

En general, la conducta del concedente frente al concesio nario para ser legítima, deberá ser acorde a los lineamientos establecidos por la relación jurídica creada por la conce---- sión.

Por último es conveniente mencionar la capacidad legal que tienen los extranjeros para obtener concesión de la zona fede ral marítimo terrestre. Esta capacidad se estudia a la luz - del Artículo 27 Constitucional, que establece que los extran jeros no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y - aguas en una franja de 100 Kilómetros a lo largo de la fron te ra y de 50 en las playas.

La zona federal marítimo terrestre por definición, siempre está dentro de los 50 Kilómetros a lo largo de las costas, es ta situada en mera zona prohibida. Pero como las concesiones no crean derechos reales ni transmiten el dominio directo de la zona concesionada, puesto que ésta no se puede enajenar si

no que se concesiona en uso, es evidente que no se está infringiendo el Artículo 27 Constitucional, respecto de que extranjeros o sociedades mexicanas que puedan admitir socios extranjeros, tengan capacidad para adquirir derechos sobre la zona federal.

Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

"Las personas morales extranjeras, así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan admitir socios extranjeros no pueden obtener concesiones, ni celebrar contratos con los Ayuntamientos, Gobiernos locales, ni autoridades Federales, -- sin previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse mexicanos respecto de dichos contratos y no invocar en cuanto a ellos se refiere la protección de su Gobierno, bajo la pena que en cada caso establecerá la Secretaría de Relaciones Exteriores". (23).

Así pues, solo con permiso expreso de la Administración Pública, expedido a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pueden tener capacidad para ser concesionarios de uso de la zona federal marítimo terrestre las personas físicas o morales extranjeras o las sociedades mexicanas que puedan admitir socios extranjeros.

Pero ampliando sobre este tema y fundamentándome en el tiempo que colaboré en la Dirección General de Zona Federal, he llegado a concluir que existen muchos vicios y errores en cuanto a la administración de la zona federal marítimo terrestre, toda vez que la zona federal marítimo terrestre ha sido concesionada a unas cuantas manos, multimillonarias naciona--

(23) Ley de Nacionalidad y Naturalización, Publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934. Ed. Porrúa Hnos., S.A., 1980.

les y extranjeros especuladores, negociantes del turismo, empresas trasnacionales, funcionarios venales y políticos prepotentes abusivos están apoderados de dicho espacio de dominio público, para el goce individual, privadísimo.

En todo el país existen aproximadamente unos veinte mil invasores, ocupantes ilegales de la zona federal marítimo terrestre, propiedad de la Nación por mandato Constitucional y como ya lo dijimos es la zona que la Ley marca como de "uso común" y a la cual todo mexicano debe de tener acceso libre y posibilidad de disfrute. Pero los datos tomados de la Dirección General de Zona Federal, nos demuestran lo contrario --- pues abundan las ilegales playas privadas, hay grandes acaparamientos de tierra en los litorales, se tráfica con las concesiones y se lucra con las bellezas naturales.

Ya que durante años, nadie se preocupó por vigilar el cumplimiento de la Ley General de Bienes Nacionales, se permitió todo por indolencias o por complicidad. Ahora el problema es inmenso ya que se ha dejado crecer; en primer lugar la falta de regularización, la inexistente delimitación de la zona federal marítimo terrestre en la mayor parte del país y los intereses muy poderosos, intereses económicos e intereses políticos.

Se debe terminar con la privacía de las playas que existen en muchos lugares del país como en Acapulco, Cancún, y Manzanillo, ya que dicha privacía se da en forma común por la hileras de grandes hoteles, pegados uno del otro formando una muralla frente a la playa, para tener acceso a ella es necesario

hacer rodeos de varios Kilómetros o en su defecto únicamente puede tenerse acceso por agua toda vez que para tener esa privacía usan bardas, rejas, alambres de púas y hasta guardias.

Considero que se deben de elaborar planos estudios tendientes a informar completamente sobre la situación que guarda la zona federal marítimo terrestre, para proceder a una regularización y delimitación de dicho espacio público.

Legalmente las autoridades puede y deben, obligar a los hoteles y a los particulares a dar acceso a la playa, pero no se hace, porque las mismas autoridades han dado margen a las privacias de la zona federal marítimo terrestre.

### 3.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION

#### LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

En virtud de que ésta queda comprendida dentro de la naturaleza jurídica de la concesión de explotación de bienes del Estado, la estudiaremos desde ese punto de vista.

La naturaleza jurídica de la concesión de explotación de bienes del Estado, es un tema que se ha tratado poco, ya que ha sido estudiado con mayor profundidad la naturaleza jurídica de la concesión de Servicio Público.

A este respecto debemos precisar que la Concesión de Explotación de bienes del Estado y la Concesión de Servicios Públicos son clases de la concesión administrativa, por lo que no son más que aplicaciones de la misma institución, la Concesión Administrativa.

Existen entre los autores una diversidad de opiniones sobre la naturaleza jurídica de la Concesión de Explotación de bienes del Estado, otros de ellos ni siquiera la tratan, sin embargo, esta diversidad de opiniones se puede agrupar en tres sistemas que son. "el que la considera a la concesión de explotación de bienes del Estado como contrato, el que la considera como acto unilateral y el que considera a la concesión como acto mixto". (24).

A continuación examinaremos, algunas opiniones de los sistemas citados.

#### LA CONCESION DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO COMO CONTRATO

Aquí, hay que distinguir la posición que considera a la concesión de explotación de bienes del Estado como contrato de Derecho Privado de la que la considera como contrato administrativo, de Derecho Público.

La primera explica que la Concesión es un, "contrato que celebran el Estado y el particular, obligándose recíprocamente a cumplir las cláusulas que el establece; quedando subordinado el régimen de la Concesión el contrato, que se regula por el Derecho Civil". (25).

Se critica esta posición pues se considera que la concesión en general no es un acto jurídico del Derecho Privado, la noción fundamental común a todas estas aplicaciones es la de un acto administrativo de cierto contenido, este contenido debe ser el siguiente: Por el mismo se otorga al sujeto un poder jurídico sobre una parte de la Administración Pública

(24) Op. cit. supra nota 1 P. 207.

(25) Bielsa Rafael "Derecho Administrativo" T. II, Ed. de --  
Palma, Buenos Aires 1955, P. 220.

ca. La Concesión da origen a un Derecho Público subjetivo - y, por consiguiente no pueda hablarse de un contrato o acto jurídico de Derecho Privado.

"En toda concesión de uso existe un interés general y el acto por el cual se otorga un poder jurídico sobre la cosa - pública no es un acto jurídico privado, es un acto administrativo, cuyos efectos son bilaterales". (26).

En relación con la posición que considera a la concesión de explotación de bienes del Estado como contrato de Derecho Público citamos al autor Rafael Bielsa, quien afirma que: -

"Es una regla casi invariable dar a la concesión la forma -- contractual. Pero de pronto en ella deben distinguirse, dos situaciones atendiendo el fin de la concesión, según se otorgue principalmente en interés del concesionario, o bien en interés del Servicio Público.

En el primer caso ella crea para el concesionario derechos privados (que son personales), y en el segundo puede -- también la concesión atribuirle el ejercicio de derechos públicos que pertenecen originariamente a la administración pública concedente". (27).

Este autor Rafael Bielsa, afirma que la concesión de explotación de bienes del Estado es pues un contrato de Derecho Público, considerando el carácter jurídico del acto por el que se otorga la concesión, sobre todo su causa. Igualmente declara que el acto de concesión a pesar de tener carácter de Derecho Público produce efectos mixtos, en parte derechos privados (que son personales) y en parte el ejercicio de Derechos Públicos.

"Se critica esta teoría que considera a la concesión como contrato administrativo, pues explica que el acto de concesión no es formalmente como debe analizarse, sino por su objeto o contenido, y entonces se descubre en la concesión mucho que trasciende evidentemente de la esfera contractual y le da carácter jurídico especial". (28).

(26) Op. cit. supra nota 6 P. 233.

(27) I. dem. P. 430.

(28) García Oviedo Carlos, "Derecho Administrativo", T. I, - Ed. E.I.S.A. Madrid 1959, Págs. 207 y 208.

En general, esta teoría que sostiene que la concesión es un contrato, afirma que la concesión "es el resultado de un contrato, celebrado entre la Administración Pública y el concesionario que es una persona física, o una persona jurídica colectiva". (29).

LA CONCESION DE EXPLOTACION DE BIENES  
DEL ESTADO COMO UN ACTO UNILATERAL

Esta teoría se contrapone a la anterior, en nuestro medio esta posición ha sido sostenida por el Licenciado Alberto -- Vázquez del Mercado, quien afirma: "Al tratar la Concesión - Minera, se ha considerado siempre como un acto unilateral de la Administración, a la que es ajeno cualquier convenio, y concluye, que el derecho nacido de la concesión otorgada al particular para la explotación de la riqueza minera, tiene todos los atributos de un derecho real como la hipoteca, que pueden ser gravados por otros derechos como la hipoteca". -- (30).

"De esta manera, podemos observar, que además de considerar a la Concesión Minera como un acto unilateral, sostiene que la citada Concesión produce un efecto jurídico un derecho como la hipoteca, el Licenciado Alberto Vázquez del Mercado. Por lo tanto tal derecho real quedaría regulado por el derecho privado, luego la naturaleza del derecho del concesionario para este autor consiste en un derecho real; de esta manera afirma que es reconocida la existencia de los derechos reales públicos".

A parecida conclusión, que el derecho del concesionario es un derecho real, llega el Licenciado Trinidad García, --- quien al tratar sobre los efectos jurídicos de la Concesión Minera y de Aguas sostiene que: "La concesión produce dos -- clases de situaciones jurídicas: unas entre el concesionario y el Poder público, las cuales se rigen exclusivamente por disposiciones de derechos administrativos; otras, entre el concesionario respecto a particulares ajenos a la concesión, en virtud de que esta constituye un bien patrimonial, susceptible de diversos contratos y de ser transmitido a los herederos, y que desde ese punto de vista la concesión es un --- bien de derecho civil, y que tanto este como las relaciones

(29) Op. cit. supra nota 1 P. 207.

(30) Ibi dem P. 228.

que con motivo de él se originan, se rigen por la legisla---  
ción civil ordinaria o común que corresponda. (Trinidad Gar-  
cía, 'Registro de concesiones y otros actos en materia de Mi-  
nas, Petróleos, y Aguas, "Rev. de Derecho y Jurisprudencia"  
1930, T. I. P. 337)".

"Dentro de la misma tésis se considera que el concesiona-  
rio adquiere un derecho real, puesto que la concesión crea -  
una relación de derecho respecto del bien que es un objeto,  
relación que tiene carácter absoluto y puede oponerse por el  
concesionario a cualquier persona, y se concluye que, dada -  
la naturaleza del bien sobre que recaen, las concesiones ---  
constituyen derechos reales sobre inmuebles y son bienes, co  
rroborándose lo anterior con las disposiciones de las leyes  
minerías, que han regido en el país, las cuales sujetan al Cód  
igo Civil y al de Comercio según el caso, el régimen de la  
propiedad minera y sus desmembraciones y los contratos res-  
pectivos. (op. cit)". (31).

Esta última conclusión a que llegan los anteriores auto--  
res mexicanos sobre los efectos jurídicos de la Concesión Mi  
nera, ha sido criticada por el maestro Gabino Fraga, quien -  
al respecto expone que: "La tesis anterior no nos parece ad-  
misible, porque sin desconocer que la concesión crea ventaj  
as patrimoniales para el concesionario y que puede ser obje  
to de diversos actos y contratos, ni la legislación contempo  
ránea admite que se trate de un bien regido por la legisla-  
ción civil, ni la naturaleza del mismo permite equipararlo a  
un derecho real sobre inmuebles.

En efecto, por una parte, tanto el Código Civil de 1884 -  
como el actualmente en vigor, han dejado expresamente a la -  
ley administrativa la regulación de todo lo concerniente a -  
las minas (Artículo 771 y 776, respectivamente), y aunque es  
cierto que ha habido leyes mineras como la de 1910 que reen-  
viaban al Código Civil la reglamentación de la propiedad mi-  
nera y sus desmembraciones, tal reenvío no se ha repetido en  
las leyes posteriores, sino para casos aislados (indemniza-  
ciones, servidumbres y contratos)".

"De manera que un principio la concesión y los derechos -  
que origina se regulan por la ley administrativa correspon-  
diente y no por la legislación civil, faltando por lo tanto,  
la base para afirmar que aquellos constituyen bienes del de-  
recho civil.

Existe por otra parte, la circunstancia fundamental de -- que la Constitución de 1917, en su Artículo 27 declara inalienable la propiedad de la Nación, sobre los bienes que pueden ser motivo de las concesiones que venimos hablando. Ahora bien, como la constitución de un derecho real indiscutiblemente es un acto de enajenación, la Nación no puede por medio de la concesión otorgar un derecho de esta clase porque contraría la regla de la inalienabilidad". (Borja Soriano. Teoría General de las Obligaciones pág. 378, y Apuntes de Teoría General de los Contratos)".

"Pero además, examinando la naturaleza de los derechos -- que la concesión otorga al beneficiario, se puede comprobar todavía más que la propia concesión no es fuente de ningún -- derecho civil".

"En efecto, aunque los derechos del concesionario pueden oponerse a cualquier persona, tal cosa no significa que ellos tengan el carácter de derechos reales, puesto que la doctrina del derecho civil ha admitido en una forma inequívoca que "los derechos reales no son las únicas relaciones obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos los -- hombres, excepto al que desempeña el papel activo", y que además de los derechos reales, son absolutos los derechos de familia, los derechos políticos, los derechos públicos inherentes a la persona, tales como el derecho de trabajar, de hablar, de escribir, etc. etc. (Planiol. Dr. Civil, pág. --- 661. Colín y Capitant, Traité élémentaire de Dr. Civil, pág. 103)".

"Además y como se recordará nosotros, hemos sostenido que las situaciones jurídicas creadas por un acto administrativo son oponibles a todo el mundo, y esto naturalmente, no puede significar que el nombramiento de un funcionario origine favor de éste un derecho real".

"Descartando este primer elemento que como se ve es completamente inadecuado para demostrar que existe un derecho real, veamos ahora si la situación del concesionario puede equipararse a la situación que tiene un derecho de propiedad, de servidumbre, de usufructo, o de uso o de habitación, que son los únicos derechos reales reconocidos por la legislación civil, y los únicos que, por lo tanto, pueden existir".

"Parece indudable que no pueda haber una situación de propietario, porque, según se ha dicho, los bienes concesionables son inalienables; tampoco puede tratarse de un derecho de habitación, por que su mismo nombre es excluyente a la situación del concesionario. Tampoco puede hablarse de una servidumbre, porque no existe predio dominante (Cód. Civ. -- Art. 1050); ni de un derecho de uso, porque este se concede respecto de un bien para que se emplee en la medida que basta para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia, y no puede ser gravado, ni arrendado, ni embargado ---- (Cód. Civ. Arts. 1049 y 1051)".

"Aunque con el usufructo pudieran encontrarse analogías, existe, por una parte, la circunstancia ya analizada de que sería inconcebible un desmembramiento de la propiedad como - la que significa el usufructo, tratándose de bienes constitucionalmente inalienables, y por la otra, no debe olvidarse - que tal como se expuso anteriormente la concesión no sólo origina el derecho de explotación sino al mismo tiempo impone la obligación de efectuarla, creando una relación jurídica - directa no entre el concesionario y la cosa, sino entre el - concesionario y el Poder público". (32).

#### LA CONCESION DE BIENES DEL ESTADO

##### COMO UN ACTO MIXTO

En la teoría que afirma que la Concesión de Bienes del Estado, es un acto complejo regulado por el Derecho Público, y está integrada por varias opiniones de autores, como Ville-- gas, Basabilbaso, García Oviedo y en nuestro medio por el -- maestro mexicano Gabino Fraga, quien nos dice al respecto: -

"que desde luego, es posible que dada la diversidad de efectos, tal concesión es un acto jurídico de naturaleza compleja".

"En efecto, por una parte ella organiza la explotación de los bienes que ampara teniendo en cuenta el interés colectivo vinculado con el regular y mejor aprovechamiento de las - riquezas naturales, o bien se limita a subordinar tal explotación a las normas legales o reglamentarias ya existentes. Desde este punto de vista, es indudable que la concesión no tiene un carácter contractual puesto que no se crea una situación jurídica individual por el concurso de varias voluntades que tengan entre sí una recíproca interdependencia. El acto jurídico que en esas condiciones existe, es creador de una situación jurídica general o la condición para que -- una situación de esta naturaleza se aplique a un caso concreto".

"Por otra parte, la facultad de aprovechar los productos de la explotación si se origina por virtud de la convención de las partes y tal facultad representa para el concesionario una situación de carácter individual. Puede por tanto, decirse que en este aspecto, la concesión tiene un carácter contractual";

"No se trata, sin embargo, de que en la concesión existán dos o más actos jurídicos diversos, independientes entre sí. Por el contrario, hay una íntima vinculación entre todos ellos en forma tal que el acto tiene una perfecta unidad ---- pues, como antes lo expresamos, aunque la obligación de explotarlo esté regulada por normas legales, ella guarda una íntima conexión, con el derecho convencional de aprovechar los productos al grado de que este derecho sólo puede subsistir mientras aquella obligación se cumpla". (33).

### 3.3. LOS TERRENOS GANADOS AL MAR

En primer lugar daremos la definición de los Terrenos Ganados al Mar, en seguida veremos su origen, posteriormente sus características, y por último la desincorporación, destino y enajenación de dichos terrenos.

#### Definición de los Terrenos Ganados al Mar.

De conformidad con el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

"Se entiende como terrenos ganados al mar, o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, aquella superficie de tierra que se encuentre entre los límites de la zona federal marítimo terrestre nueva y la original que existía antes de que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen los terrenos.

Los terrenos a que se refiere el párrafo anterior, estarán bajo el control, administración y vigilancia de la Secretaría". (34).

"Sólo podrán ejecutarse obras para ganar artificialmente los terrenos a que se refiere el artículo anterior, con la previa autorización de la Secretaría, con la intervención -- que corresponda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales determinarán conjuntamente la forma y términos para ejecutar dichas obras. En este caso, la supervisión y vigilancia de los trabajos estarán a cargo de la Secretaría.

(33) I. dem.

(34) Op. cit. supra nota 17

Quando se trate de obras portuarias o marítimas, la supervisión y vigilancia la ejercerá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". (35).

"Cuando por causas naturales se descubran terrenos y se ganen al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, corresponde a la Secretaría realizar los estudios técnicos necesarios para identificar y deslindar dichos terrenos".

"En las autorizaciones que se otorguen a particulares para realizar obras tendientes a ganar artificialmente terrenos al mar, o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, deberán contenerse entre otros los siguientes datos:

- I.- Nombre, nacionalidad y domicilio de la persona a --- quien se otorga la autorización;
- II.- Plazo para su realización;
- III.- Condiciones técnicas que deban cumplirse;
- IV.- Monto de la inversión que se efectuará;
- V.- Uso o aprovechamiento que se propone para los terrenos que se ganen; y
- VI.- Los demás requisitos que estime necesarios la Secretaría". (36).

#### Origen de los Terrenos Ganados al Mar.

Son varias las causas por las cuales se obtienen o se ganan terrenos al mar; pero no sólo al mar, sino también a los ríos, lagos, lagunas y esteros. De aquí la importancia de administrarlos adecuadamente. Las causas son naturales o artificiales.

Entre las causas naturales tenemos la accesión natural, en sus dos formas principales: el aluvión y la avulsión; desviación del cauce; desviación natural; cambio nivel; retiro de corrientes fluviales o lacustres; fenómeno de las mareas; y falta de alimentación fluvial o marítima a las corrientes; vasos o depósitos de agua.

(35) I. dem.

(36) I. dem.

Por accesión debe entenderse como el medio de adquirir la propiedad que consiste en el derecho que tiene el propietario (en este caso la Federación) de una cosa, de apropiarse todo lo que ella produce o se le une o incorpora, natural o artificialmente. La accesión natural permite ganar terrenos al mar y consiste en la unión o incorporación de un bien a otro sin que para ello intervenga la voluntad humana. Esta acción natural presenta las formas de aluvión y avulsión.

Se llama aluvión al acrecentamiento lento y paulativo que experimenten las fincas o predios confinantes con corrientes de agua por el depósito de materiales que las corrientes van formando en sus orillas.

En tales condiciones la Federación adquiere la propiedad de los terrenos que por aluvión se forman en las orillas de las costas de los mares, riberas de los ríos y esteros, vasos de lagos, lagunas y depósitos de agua.

La avulsión también permite ganar terrenos cuando la fuerza de la corriente arranca una porción considerable y reconocible de un campo ribereño y la lleva a otro alto o bajo, o a la ribera opuesta del río, lago, laguna, estero, corriente o depósito de agua.

Las otras causas naturales son entendibles dado que están sujetas a meros efectos marítimos, de calor, cambios de temperaturas y movimientos telúricos y geológicos.

Las causas naturales son la accesión artificial, creación de puertos; establecimiento de escolleras o espigones; deseccación artificial; desviación de cauce provocado; encausamiento; construcción de malecones, etc.

La accesión artificial es la unión o incorporación de un bien a otro mediante la intervención de la voluntad del hombre. Esta clase de accesión se refiere a que todo lo que se une o incorpora a una cosa pertenece al dueño del terreno o finca ribereña, desde luego probado con intención de la voluntad humana. Tenemos el caso de que una persona efectúa rellenos para ganar terrenos al mar o a un estero, entonces variablemente el predio ribereño, que es la faja de zona federal, se ve alterado en su extensión.

En consecuencia, automáticamente se ganan terrenos, los cuales quedan allí sin perjudicar otras áreas, pues la zona federal continúa subsistiendo a pesar del fenómeno provocado.

En general la actividad humana encaminada a la realización de obras portuarias o de interés social, permiten ganar al mar grandes extensiones de terrenos, mismas que, junto con la zona federal marítimo terrestre y la playa, facilitan el desarrollo del fin.

#### Características de los Terrenos Ganados al Mar.

La existencia real de los bienes de dominio público, implica siempre una actitud proteccionista por la Federación, pero tal protección se ve disminuida en cierto tipo de bienes, como sucede con los terrenos ganados; los cuales precisamente por tener un surgimiento sorpresivo por causas naturales o artificiales, requieren de una vigilancia y control propios.

Aludiremos únicamente al término de Terrenos Ganados por ser más amplio en lo que queremos decir, toda vez que se refiere al de las costas, ríos, lagos, lagunas, esteros, corrientes, vasos y depósitos, Si le agregásemos al de "Al Mar", quizás implique una connotación restringida de lo que tratamos.

Los terrenos ganados están sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales y como se ubican en diferentes costas del país, los Estados no podrán gravarlos en ninguna forma, ni tendrán eficiencia alguna, respecto de ellos, las disposiciones generales o individuales que emanen de cualesquiera de sus autoridades, a menos que obren por encargo o en auxilio de las autoridades federales.

Los terrenos ganados no son susceptibles de propiedad privada, mientras estén dentro de los bienes de dominio público, ya sea porque son aprovechados por alguna entidad directamente a un servicio público o a actividades concretas de la Federación.

En tal virtud, tenemos que los Terrenos Ganados, al igual que la Zona Federal Marítimo Terrestre y Playas, tienen como características consagradas en la legislación de la materia y en las diversas disposiciones administrativas, mientras no varíe su situación jurídica: como ya se comentaron anteriormente únicamente las mencionaremos:

Inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad, - su protección penal para en caso de usurpación o aprovechamiento irregular; la inaplicabilidad de cargas de vecindad -

previstas para las propiedades privadas como son las servidum bres en perjuicio; no crean derechos reales, están sujetos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales; los tribunales de la federación son competentes para conocer de los -- juicios civiles, penales y administrativos judiciales no contenciosos.

La Dirección General de Zona Federal, dependencia que cuenta con los elementos indispensables es la encargada de ejercer un control y administración de los terrenos ganados.

La única alternativa que existe sobre los terrenos ganados, es el derecho a realizar los usos, aprovechamientos y explotaciónes de acuerdo a las leyes y reglas administrativas.

#### Desincorporación, Destino y Enajenación

##### de los Terrenos Ganados al Mar

Teniendo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de la Dirección General de Zona Federal, el control de los terrenos ganados al mar, puede sujetarlos al régimen conveniente para interés de la Federación.

Desincorporación.- Es la figura jurídica mediante la cual se modifica la naturaleza jurídica de un bien de dominio público, al régimen privado, a efecto de realizar una operación traslativa de dominio en favor de Dependencias o Entidades -- del Gobierno Federal, Estatales o Municipales, instituciones públicas o privadas y a particulares en base a los lineamientos que establece el Artículo 17 fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales, así como el Artículo 11 del Regla--

mento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

La figura de desincorporación solamente es aplicable a superficies de terrenos ganados al mar y no a la zona federal marítimo terrestre, en virtud de que ya se mencionó que ésta no puede variar en ninguna de sus características de bien del dominio público de la Federación. Asimismo previamente a la desincorporación deberá, en su caso, existir la respectiva de claratoria de terrenos ganados al mar, publicada en el Diario Oficial de la Federación, e inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal y local que corresponda.

Cuando ninguna Dependencia o Entidad, del Gobierno Federal, Estatal o Municipal requiera ocuparlos para la realización de obras o servicios públicos procederá la desincorporación en favor de particulares.

Destino.- De conformidad con el Artículo 2o. fracción V del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, se entiende como Destino, el acto mediante el cual el "Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, faculta en forma gratuita, a Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o a Gobiernos Estatales o Municipales, el uso, aprovechamiento y explotación de superficies de zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, a efecto de que desarrollen en esas áreas actividades de utilidad social y fin público.

Pero sólo podrán solicitar destino de área de zona federal marítimo terrestre o terrenos ganados al mar, las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o los Gobiernos de los Estados o Municipios, cuando acrediten el fin público en que las aprovecharán.

Asimismo, previa su desincorporación del dominio público, los terrenos podrán ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción del comodato y de las donaciones no autorizadas por la Ley. Los actos de administración o de disposición se registrarán por las prescripciones de la Ley y se harán de acuerdo a las normas, políticas, criterios y lineamientos que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

#### 3.4. PERMISO Y AUTORIZACION

Dentro del manejo de la Concesión de la Zona Federal Marítimo terrestre, también se contemplan figuras importantes como son el permiso y la autorización ya que tienen una relación con la misma, que no debemos dejar de mencionar.

De conformidad con el Artículo 20. fracción VI del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, el permiso: "Es el derecho otorgado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la intervención que corresponda a otras Dependencias de la Administración Pública Federal, en favor de personas físicas o morales, para usar de manera transitoria la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas".

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a fin de resolver la procedencia para el otorgamiento de Permisos, toma en cuenta los siguientes criterios:

- a) La congruencia del uso, aprovechamiento o explotación pretendidos en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar con la zonificación de usos del suelo previstos en los planes maestros de zona federal en relación con los planes locales de desarrollo urbano.
- b) Los efectos que puedan producirse sobre el impacto ambiental atendiendo a los lineamientos que en materia ecológica establezca la Secretaría.
- c) La delimitación efectuada sobre la zona federal y los terrenos ganados al mar solicitados en el permiso.
- d) El beneficio social y económico que signifique para la región atendiendo a la derrama económica.
- e) El impulso de la integración regional y turismo social que propicie el uso del área solicitada.
- f) El hecho de que la actividad a realizar tienda a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística, de investigación científica y otras de naturaleza transitoria que se determinen a juicio de esta Secretaría.
- g) La comprobación de la nacionalidad del solicitante.
- h) Que las áreas solicitadas no coincidan con las medidas y colindancias de superficies ya solicitadas concesionadas, destinadas o en trámite.

- i) Las bases y normas técnicas que para tal efecto exija - la Secretaría en cada caso concreto.
- j) En general que el uso, aprovechamiento o explotación -- que se soliciten coadyuven al logro de los objetivos en la materia y a la política de desarrollo regional.
- k) Para los efectos de la prelación establecida en el Artículo 24 del Reglamento de la materia, deberán de acompañarse los documentos que acrediten fehacientemente su - derecho de preferencia.
- l) Se entiende por igualdad de circunstancias, cuando dos personas físicas o morales presentan en fechas similares su solicitud de permiso para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar.

Gabino Fraga dice que: "La autorización, licencia o permiso es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública o la economía del país, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejen a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho. Así es pues, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos". (37).

La fracción VII del Artículo 2 del Reglamento de la Zona - Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, define a la autorización de la siguiente manera: "Cuando el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Asentamientos - Humanos y Obras Públicas hoy Secretaría de Desarrollo Urbano

y Ecología, autoriza la modificación de las bases o condiciones conforme a las cuales se otorgaron las concesiones o permisos, o se establecieron los destinos de la zona federal marítimo terrestre o de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forma con aguas marítimas".

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la encargada para autorizar a las personas físicas o morales que sean titulares de la concesión o permiso, quienes usan, aprovechan y explotan la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

A las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a quienes se les haya otorgado alguna superficie de zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, mediante la figura jurídica llamada destino son sujetos de derecho que pueden solicitar autorización para modificar las bases o condiciones del título respectivo que les fue otorgado.

Las autorizaciones pueden consistir en:

a) La de reducir o ampliar la superficie de zona federal marítimo terrestre, para esto el solicitante deberá anexar plano con su orientación, medidas y colindancias respectivas, así como plano de las obras que se proyecta. Si el solicitante va a construir o ampliar alguna obra dentro de la zona federal marítimo terrestre.

b) Para ganar terrenos al mar, podrán solicitar autorización para ganar terrenos ganados al mar las personas físicas o morales y las demás entidades que se mencionaron anterior--

mente. Asimismo de acuerdo con lo preceptuado por el Artículo 53 de la Ley General de Bienes Nacionales y 7 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, para autorizar obras tendientes a ganar terrenos al mar se deberá dar la intervención que corresponda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de esta manera conocer la factibilidad del proyecto que se pretende.

c) Para realizar obras de defensa.

Las obras de defensa de acuerdo con el Artículo 16 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, proceden cuando a solicitud de propietarios colindantes a la zona federal marítimo terrestre detecten que debido a los movimientos marítimos se estén cubriendo de agua y afectando terrenos colindantes.

Pero cuando de manera definitiva algunos terrenos queden cubiertos por el agua del mar, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hará el deslinde, identificación topográfica y amojonamiento de la nueva zona federal marítimo terrestre. Los terrenos que integren la nueva zona federal pasarán por ese hecho a ser propiedad de la Nación, de acuerdo con el Artículo 51 de la Ley General de Bienes Nacionales pero sus antiguos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les concesionen conforme a las disposiciones aplicables al caso.

## CAPITULO IV

### REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

#### 4.1. AUTORIDAD COMPETENTE

Hasta antes de la primera Ley de Vías Generales de Comunicación la zona federal marítimo terrestre, estuvo administrada por la Secretaría de Agricultura y Fomento, que reunía las características de administradora de los terrenos nacionales, de las aguas y zonas federales marítimos terrestres.

Después, a partir de 1931, la zona federal marítimo terrestre empezó a ser administrada por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hacia 1934, por el Departamento de Marina, después Secretaría de Marina, quien conservó su administración hasta el 10. de enero de 1959, luego la desaparecida Secretaría de Patrimonio Nacional, posteriormente la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en la actualidad por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el D. O. de la Federación el 29 de diciembre del año de 1982.

De acuerdo con el Artículo 37 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología: Ejerce la posesión de la Nación en las playas y zona marítimo terrestre y administrarlas en términos de Ley". (38).

- (38) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Por su parte el Artículo 8 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales establece que: "Salvo lo que dispongan o tras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente: Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas terrestres, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no están expresamente encomendadas a otra dependencia".

Dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la encargada de administrar la zona federal marítimo terrestre es la Dirección General de Zona Federal, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Zona Federal se encuentra integrada de la siguiente manera: por dos Direcciones de Area; la Dirección de Normatividad y Operaciones Inmobiliarias, de estas dos Direcciones se desprenden dos Subdirecciones que son la Subdirección de Promoción y Control, y la Subdirección de Aprovechamiento y Concesiones respectivamente, compuestas además por las Jefaturas de Departamentos y Oficinas. Ahora bien el Reglamento Interior de la Secretaría, define ampliamente las atribuciones correspondientes a la Dirección General de Zona Federal, respecto de la administración de la misma, haré referencia a las más importantes para tener un concepto más general de la competencia que tiene la Dirección mencionada.

"I.- Poseer, administrar, vigilar y conservar la zona federal marítimo terrestre y cualquiera otra no encomendada expresamente por la ley a otras dependencias, así como las playas marítimas;

II.- Establecer conforme a los planes y programas, las normas y políticas de administración, aprovechamiento, explotación, otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y destinos para el uso de las playas marítimas, zona federal marítimo terrestre, de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

III.- Otorgar, modificar y revocar concesiones y permisos y decidir sobre el uso, destino, aprovechamiento y explotación de la zona federal marítimo terrestre de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas: autorizar las modificaciones y bases de las concesiones, permisos o destinos así como autorizar las solicitudes de concesión de derechos en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

IV.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, formulando, en su caso, con la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el proyecto de decreto correspondiente, así como intervenir en los actos de enajenación o afectación de dichos inmuebles;

V.- Realizar los trabajos técnicos necesarios para el deslinde y amojamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y mantenerlos actualizados, así como autorizar planos, levantamientos topográficos y demás documentación en los que conste los deslindes realizados;

VI.- Autorizar la realización de obras tendientes a ganar terrenos al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y de obras de defensa para evitar la inundación de terrenos;

VII.- Gestionar la incorporación al régimen de dominio público de la federación, de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

VIII.- Establecer las políticas sobre limpieza, conservación y mantenimiento de playas marítimas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados y vigilar su cumplimiento;

IX.- Llevar a cabo la inspección y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados, para garantizar el cumplimiento de las normas, políticas, condiciones y autorizaciones en coordinación con la contraloría interna;

X.- Imponer las sanciones correspondientes; declarar la extinción de las concesiones, permisos, autorizaciones y destinos y ocupar administrativamente los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

XI.- Conocer los recursos administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten resolver sobre los mismos;

XII.- Declarar por causa de inutilidad o interés público el rescate de las concesiones, permisos y destinos otorgados por la Secretaría". (39).

Y cuenta como auxiliares con las Delegaciones de Zona Federal, siendo en total 34 y se encuentran ubicadas en cada Estado de la República donde existen playas y las Tesorerías Municipales, que son las encargadas de recabar y hacer efectivo los pagos por concepto de derechos y multas para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

Por lo que respecta a las Delegaciones de Zona Federal estas les corresponde las atribuciones que señalaré y que son a mi juicio las más importantes.

I.- "Conocer sobre el otorgamiento de concesiones de uso, aprovechamiento y explotación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar hasta por un monto máximo de \$100,000.00 M.N. anuales de acuerdo con tarifas que autoriza la Secretaría;

II.- Integrar y remitir a la Dirección General de Zona Federal las solicitudes y documentos relativos a las concesiones, permisos y autorizaciones que rebasen la cantidad prevista;

III.- Promover en su jurisdicción el uso, aprovechamiento y explotación de la zona federal marítimo terrestre, playas y terrenos ganados al mar;

IV.- Efectuar la vigilancia a fin de que la zona federal marítimo terrestre, playas y los terrenos ganados al mar se aprovechen en términos de ley;

(39) Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1983.

V.- Supervisar que las obras de construcción, reparación, adaptación y demolición que se aprueben a los concesionarios se efectúen conforme a los lineamientos establecidos en las disposiciones aplicables;

VI.- Aplicar las sanciones administrativas y pecuniarias - conforme a las medidas que establecen los ordenamientos legales vigentes y hasta por un monto de \$100,000.00 M.N.;

VII.- Conocer y resolver los recursos de reconsideración - que presenten los particulares, dentro del ambiente de su competencia". (40).

Por otro lado es procedente dejar asentado que cuando la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar formen parte de los recintos portuarios o estén destinados para instalaciones y obras marítimas o portuarias su administración y vigilancia la ejercerá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o sea que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejerce su autoridad en materia de comunicaciones por agua; dicho en estas palabras que se efectuó el servicio público federal.

Un ejemplo para dejar claro este precedente es aquel en -- que un individuo solicita una concesión para construir un muelle ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero en dicha concesión se establece como condición suspensiva que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, otorgue previamente la concesión de la zona federal marítimo terrestre, aunque la autoridad que se va a encargar de administrar dicha zona federal sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es decir, que el concesionario forzosamente tiene que usar la zona federal marítimo terrestre y por lo tanto debe de solici

(40) Acuerdo por el cual se desconcentran las funciones en el área de administración y vigilancia, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1983.

tar la concesión respectiva.

#### 4.2. PREFERENCIAS PARA USAR LA ZONA FEDERAL

Ya hemos dicho que de acuerdo con el Artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, la zona federal marítimo terrestre es un bien de uso común, y no requiere para ser usada de ningún permiso o concesión federal, excepto cuando se trata de aprovechamientos especiales.

A este respecto la Ley de Bienes Inmuebles del 18 de diciembre de 1902, especificaba que: "El uso de las playas de la zona marítimo terrestre autoriza a todos aunque dentro de las prescripciones legales y reglas de policía, para transitar por ellas, bañarse, tender y enjuagar ropas y redes, varrer, carenar, y construir embarcaciones, bañar ganados y recoger conchas, plantas y mariscos".

"También especificaba la ley, que el uso de las riberas de los ríos, lagos y lagunas y el de la zona fluvial se extiende también a cuanto fuera indispensable para la navegación, la pesca, la irrigación, el aprovechamiento de las aguas para fuerza motriz y demás fines de interés público, según las leyes y reglamentos públicos".

Actualmente los usos y obras de zona federal quedan divididos por el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, de la siguiente manera:

Los Artículos 19 y 20 mencionan que: "Para usar, aprovechar o explotar con fines públicos la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, les serán destinados a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos o de los Estados o de los Municipios, las áreas que necesiten.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública o de los Municipios, que cubran los requisitos previstos en la Ley y en sus Reglamentos tendrán preferencia frente a los particulares para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

Quando las áreas requeridas para fines públicos se encuentren concesionadas o permitonadas, la Secretaría, de estimar procedente las causas que aduzcan las solicitudes, podrá expedir declaratoria de rescate o cancelará el permiso, conforme a lo dispuesto por la Ley". (41).

Por lo que respecta a las preferencias entre particulares la Dirección General de Zona Federal, observará el siguiente orden de prelación:

I.- "Ultimos propietarios de los terrenos que como consecuencia de los movimientos marítimos hayan pasado a formar parte de la zona federal marítimo terrestre;

II.- Ejidos o comunidades colindantes;

III.- Personas cuyas actividades sean congruentes y compatibles con los usos y destinos previstos por los planes maestros de control y aprovechamiento a la zona federal marítimo terrestre;

IV.- Personas cuya inversión sea importante y coadyuve el desarrollo urbano y socioeconómico del lugar;

V.- Propietario o legítimos poseedores de los terrenos colindantes con las áreas de que se trate;

VI.- Cooperativas de pescadores;

VII.- Personas que tengan permiso o concesión de autoridad competente para explotar materiales que se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre y;

VIII.- Los demás solicitantes". (42).

De acuerdo a lo anterior los usos de la zona federal, atendiendo a su mayor o menor importancia, se dividen en primer lugar en públicos y privados de acuerdo con el sujeto concesionario o permisionario y la finalidad de los mismos.

(41) Op. cit. supra nota 17

(42) Ibi dem.

En efecto, la zona federal, en muchos casos, es usada directamente por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de los Estados, de los Municipios o por entidades de tipo público, y en el resto de los casos es empleada para aprovechamientos especiales por concesionarios de tipo privado.

#### 4.3. PROHIBICIONES PARA USAR LA ZONA FEDERAL MARITIMO

##### TERRESTRE

El uso, el aprovechamiento y la explotación de la zona federal marítimo terrestre, está condicionada al otorgamiento de la concesión por parte de la Dirección General de Zona Federal o de las Delegaciones de Zona Federal, según corresponda el caso.

En el vigente Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, no se contemplan prohibiciones para usar, aprovechar o explotar la zona federal, pero en la concesión si se establecen prohibiciones legales las cuales son las siguientes:

I.- "No ceder, traspasar o gravar total o parcialmente los derechos derivados de la concesión sin la previa autorización por escrito de la Secretaría;

II.- No construir más obras que las autorizadas, ni modificarlas y tampoco realizar obras de relleno al mar, ríos, lagos o esteros vecinos a la superficie de zona federal marítimo terrestre concesionada, sin la autorización previa y por escrito de la Secretaría;

III.- No almacenar en la zona federal concesionada en sus construcciones o terrenos contiguos ninguna sustancia u objeto inflamable, explosivo o peligroso, sin la previa autorización de la Secretaría y demás autoridades competentes;

IV.- No expender bebidas alcohólicas dentro de la zona concesionada sin la autorización expresa de la Secretaría y demás autoridades competentes y;

V.- No permitir o tolerar en dicha superficie el establecimiento de centros de vicio ni la práctica de costumbres in morales o viciosas".

"En el caso de que la autoridad declare la nulidad, revocación o caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario los bienes materia de la concesión, sus mejoras y acciones revertirán de plano derecho al control y administración del Gobierno Federal, sin pago de indemnización alguna al concesionario".

#### 4.4. REQUISITOS PARA LAS SOLICITUDES DE LA CONCESION

Los requisitos para que se otorgue una concesión se encuentran en el instructivo para el otorgamiento de concesiones y permisos de la zona federal marítimo terrestre y son los siguientes:

I.- "Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante, -- cuando se trate de personas morales, se deberá acompañar el acta constitutiva y demás documentos que acrediten la situación jurídica y financiera de la empresa;

II.- Croquis con medidas y colindancias en el que se delimita con precisión la superficie y la ubicación del área solicitada;

III.- Descripción detallada del aprovechamiento o explotación del área de que se trate;

IV.- Cuando se pretenda realizar una explotación de materiales debe acreditarse en su caso, la procedencia para su aprovechamiento así como precisarse sus características, volúmenes de extensión, su valor comercial y el uso que vayan a destinarse;

V.- Para los efectos de la prelación establecida en la Ley o en otros ordenamientos aplicables, los interesados deberán acompañar los documentos que acrediten sus derechos preferentes;

VI.- Instalaciones que pretendan llevarse a cabo, calendarizando las diferentes etapas de ejecución; en este caso se deberán anexar los planos y memorias descriptivas de las obras;

VII.- Indicar si existen o no instalaciones en el área de que se trate;

VIII.- Monto de la inversión total que se proyecta efectuar con un programa de aplicación por etapas;

IX.- Término por el que se solicite la concesión; y

X.- Cuando los solicitantes sean inversionistas extranjeros, deberán presentar la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Las solicitudes de permiso deberán contener los requisitos señalados anteriormente, salvo por lo que se refiere a lo señalado en los puntos IV y VI.

Por lo que respecta al trámite que se le da a la solicitud a continuación lo transcribo del Instructivo anteriormente señalado:

"Al ser presentada la solicitud, corresponde a la Oficina de la Delegación de la Zona Federal verificar el cumplimiento de los requisitos señalados; una vez satisfechos estos firmarán de recibido una copia de la solicitud y la entregará al interesado anotando en el original y en las copias restantes la fecha en que fue presentada. Lo anterior es importante, toda vez que con dicha actividad y fecha se inicia el trámite y el cómputo del tiempo que deberá emplearse para conocer y resolver dicho asunto; asimismo se procederá a la apertura del expediente respectivo identificándolo con el número de folio que le corresponda.

Si la solicitud se acompaña de toda la documentación exigida en la oficina de control, procederá a verificar su integridad.

Lo anteriormente señalado es aplicable en los casos en que los solicitantes tengan o no ocupación previa de la Zona Federal Marítimo Terrestre y/o Terrenos Ganados al Mar o que, existiendo ésta, el interesado ocurra a solicitar su regulación ante la Delegación de la Zona Federal, o en los asuntos en que la Delegación de la Zona Federal sea la que notifique la existencia de la ocupación irregular; debiéndose considerar, en este supuesto, el término perentorio que se señala en la notificación, respectiva para integrar la documentación reglamentaria.

En los casos en que no se acompañe a la solicitud la documentación requerida o de notificación de ocupación irregular la Delegación de la Zona Federal por conducto de su oficina proporcionará al interesado una copia de los requisitos que deberá acompañar y lo orientará respecto de la documentación que deberá presentar y de las características que la misma debe reunir según se trate de solicitar de concesión o de permiso, persona física o moral, mexicana o extranjera

Asimismo, indicará al solicitante que dispone de un término de 30 días para presentar dicha documentación en original y 3 copias, en caso de no hacerlo en dicho término se tendrá por no presentada la solicitud respectiva, y se cancelará el trámite iniciado sin necesidad de resolución alguna por haber

desde su origen los ocupantes de la zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar pagaban tarifas meramente significativas, siendo el máximo de ellas de 0.05¢ a 0.50¢ -- por metro cuadrado pero en virtud de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Derechos, - publicada el 31 de diciembre de 1981, en la que en su Artículo 173, establecía que para el otorgamiento de concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los inmuebles federales, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I.- "Zona Federal Marítimo Terrestre, mensualmente por metro cuadrado de \$8.00 a \$250.00.

II.- Por los permisos para realizar actividades temporales diariamente de \$1.00 a \$1,000.00".

En razón a la aplicación de dicho precepto fiscal, fueron promovidos un gran número de recursos administrativos y juicios de garantías por la desproporcionalidad que la nueva tarifa representaba para la mayoría de los casos, ya que tarifas de \$2,000.00 mensuales, con la nueva aplicación de los derechos ascendía a \$70,000.00 mensuales.

Por lo anterior y en razón de las diversas presiones que se ejercieron sobre la Dirección General de Zona Federal, así como sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue emitido un decreto por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de noviembre de 1982, por el cual se disponía, Artículo 1o.:

caducado el término otorgado.

En el caso de no atenderse en el término señalado, tratándose de notificaciones de ocupación irregular, se iniciará el procedimiento de desalojo y la ocupación administrativa del inmueble.

La documentación exigida será la materia objeto del análisis y dictámenes correspondientes, así como el cúmulo de los elementos indispensables quedarán a los responsables de su verificación el conocimiento pleno del asunto y sus características y por lo mismo, la seguridad de que la resolución del mismo se efectúe tanto en la forma adecuada como en término previsto.

Una vez aprobada la concesión, la Delegación de Zona Federal procederá a notificar al interesado del resultado de la solicitud presentada, requiriendo su presencia en un término de 3 días hábiles en las oficinas de la Delegación, para hacer de su conocimiento los términos y las condiciones mediante las cuales le fue resuelta favorablemente su solicitud.

Al comparecer el interesado se le entregará mediante oficio el original de la concesión y se procederá por conducto de la Oficina de Control a dar posesión del área de Zona Federal Marítimo Terrestre y/o Terrenos Ganados al Mar o a cualquier depósito de aguas marinas.

En los casos de ocupación irregular previa al otorgamiento de la concesión el interesado deberá cubrir la liquidación -- que se le hubiere presentado en el supuesto de que nunca hubiere pagado ninguna cantidad por dicho concepto; y en caso de no cubrirse dicha liquidación no se otorgará la concesión aprobada y se procederá a la cancelación del trámite que su caso se hubiere iniciado, independientemente de que las autoridades competentes puedan hacer efectivo el cobro del adeudo existente mediante el procedimiento económico coactivo correspondiente.

Quando en los dictámenes correspondientes se determine que no es procedente otorgar la concesión solicitada el Delegado de la Zona Federal notificará al interesado dicha resolución debidamente fundada y motivada otorgándole un término de 30 días, contados a partir de la entrega de la notificación para manifestar lo que a sus intereses convenga".

#### 4.5. CUOTAS POR CONCEPTO DE USO APROVECHAMIENTO O EXPLOTACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

En cuanto a los derechos han existido diversas problemáticas de los usuarios de dicho inmueble federal, toda vez que -

desde su origen los ocupantes de la zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar pagaban tarifas meramente significativas, siendo el máximo de ellas de 0.05¢ a 0.50¢ -- por metro cuadrado pero en virtud de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Derechos, - publicada el 31 de diciembre de 1981, en la que en su Artículo 173, establecía que para el otorgamiento de concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los inmuebles federales, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I.- "Zona Federal Marítimo Terrestre, mensualmente por metro cuadrado de \$8.00 a \$250.00.

II.- Por los permisos para realizar actividades temporales diariamente de \$1.00 a \$1,000.00".

En razón a la aplicación de dicho precepto fiscal, fueron promovidos un gran número de recursos administrativos y juicios de garantías por la desproporcionalidad que la nueva tarifa representaba para la mayoría de los casos, ya que tarifas de \$2,000.00 mensuales, con la nueva aplicación de los derechos ascendía a \$70,000.00 mensuales.

Por lo anterior y en razón de las diversas presiones que se ejercieron sobre la Dirección General de Zona Federal, así como sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue emitido un decreto por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de noviembre de 1982, por el cual se disponía, Artículo 1o.:

"Para los efectos del Artículo 172 fracción I de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, los concesionarios y permisionarios de la zona federal marítimo terrestre, pagarán el derecho a que se refiere dicha fracción conforme a lo siguiente".

I.- "Cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre consista en la realización de actividades agropecuarias, los derechos se determinarán considerando mensualmente por hectárea como cuota mínima \$10.00 y como cuota máxima la de \$1,000.00. La cuota que corresponda se fijará en función de las características del predio, su ubicación y la disponibilidad de agua para fines agropecuarios".

II.- "Cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre consista en la realización de labores de investigación científica, los derechos se determinarán considerando mensualmente por metro cuadrado una cuota mínima de 0.05¢ y como cuota máxima \$250.00".

#### Artículo 2o.:

"Cuando el contribuyente no se encuentre en los supuestos establecidos en el artículo anterior, podrá optar por pagar el derecho que corresponda conforme al Artículo 173 fracción I de la Ley Federal de Derechos para Ejercicio Fiscal de 1982 o conforme a lo siguiente".

I.- "Cubriendo el 5% anual del valor que tenga el inmueble federal objeto de concesión o permiso debiéndose enterar mensualmente en doce partes iguales".

II.- "Pagando el 2.5% anual del valor inmueble federal objeto de la concesión o permiso, cuando el uso, aprovechamiento explotación de la Zona Federal Marítima Terrestre sea para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste. El contribuyente enterará mensualmente una doceava parte del monto del derecho".

El valor a que se refieren las dos fracciones anteriores, será el que resulte mayor entre el valor comercial y el que se obtenga de aplicar al valor catastral o de adquisición del predio colindante con el inmueble objeto de la concesión o Permiso, el factor correspondiente conforme a la tabla de ajuste a que se refiere el artículo decimoctavo de la ley que reforma, adiciona y derogó diversas disposiciones en materia

fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

De lo que antecede, podemos considerar que el haber establecido los derechos tan arbitrariamente en actividades prioritarias frenó con ello ingresos a la Federación, por lo que el 31 de diciembre de 1982 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1983, en la que se establecía en el Capítulo IX Sección Segunda, en su Artículo 174: "Por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, se pagará anualmente el derecho de concesión de inmuebles federales conforme a la cuota de \$5,000.00".

"Cuando la zona marítimo terrestre se utilice para la agricultura, ganadería o pesca, la cuota a que se refiere el párrafo anterior se reducirá en un 50%".

Asimismo, en dicho Capítulo IX del uso o goce de inmuebles en sus Artículos 232 y 233, se estableció el procedimiento a seguir para el otorgamiento de la concesión de la zona federal marítimo terrestre que en términos generales es el siguiente:

Artículo 233.- "El valor del inmueble federal será el que resulte mayor entre el valor catastral o el de adquisición del terreno colindante con aquel, este último valor multiplicado por el factor conforme a la tabla de ajuste que establece el Congreso de la Unión, correspondiente a los años transcurridos en la fecha de adquisición y el ejercicio de que se trate.

Si no se tiene el valor catastral o no se puede determinar el de adquisición del inmueble colindante, se tomará el valor de avalúo del mismo practicado por persona autorizada. Tratándose de adquisiciones por prescripción en las que no se puede determinar la fecha en que se consumó la prescripción adquisitiva, se tomará como tal aquella en que se haya interpuesto la demanda.

Cuando no se pueda efectuar la separación del valor de las construcciones y el del terreno se considerará como valor de éste el 20% del valor total del inmueble".

"Los contribuyentes de este derecho que estimen que el valor que resulte de conformidad con este artículo es superior al valor real del inmueble, podrán ordenar a su costa la práctica de un avalúo por persona autorizada por las autoridades fiscales, dicho avalúo será proporcionado a las autoridades fiscales quienes lo considerarán como valor del inmueble federal sin perjuicio de que en el ejercicio de sus facultades de comprobación puedan rectificar el avalúo presentado por el -- contribuyente, mediante la práctica de otro formulado por las autoridades fiscales.

I.- El 5% anual del valor del inmueble.

II.- El 2.5% anual del valor del inmueble, cuando se destine para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste.

III.- De \$10.00 a \$40.00 mensuales por metro cuadrado, --- cuando el uso o goce consista en la realización de labores de investigación científica o de actividades pesqueras".

Por lo que respecta a la Ley Federal de Derechos para el - Ejercicio Fiscal de 1984, el procedimiento a seguir para el - establecimiento de la concesión es el mismo. Pero para el o- torgamiento de la concesión en lugar de la cuota de \$5,000.00 se pagarán \$7,500.00, y cuando la zona federal marítimo te--- rrestre se utilice para la agricultura, ganadería o pesca, la cuota se reducirá en un 50%, este derecho se pagará indepen- dientemente al que corresponda conforme al procedimiento co- mentado anteriormente.

También es de destacarse que en la actualidad la competen- cia para recaudar y establecer los derechos tanto por el otor- gamiento como para el uso, aprovechamiento o explotación de - la zona federal marítimo terrestre, es exclusiva de los Muni- cipios del lugar correspondiente a través de sus Tesorerías - de acuerdo con los convenios de coordinación celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Oficinas Fe- derales de Hacienda actividad que realizaba dicha Secretaría.

#### 4.6. NEGACION DE LA CONCESION DE LA ZONA FEDERAL

##### MARITIMO TERRESTRE

La autoridad correspondiente en este caso, la Dirección General de Zona Federal o la Delegación de Zona Federal al hacer el estudio de la solicitud presentada al momento de elaborar su dictámen pueden declarar la improcedencia de la concesión sujetándose al criterio siguiente:

a) Por ser incongruente o incompatible el uso solicitado con lo establecido en los planes de desarrollo aplicables a la localidad.

b) Que es uso, aprovechamiento o explotación solicitado cause desequilibrio o impacto ecológico en el lugar de acuerdo a las políticas establecidas por la Secretaría.

c) Que el uso, aprovechamiento del suelo implique construcciones que impidan el libre acceso a las playas o el establecimiento de playas privadas.

d) Que las construcciones proyectadas en el área solicitada o en los predios colindantes no concuerden con la imagen y armonía de la región o bien no contravengan los ordenamientos locales de la materia.

e) Cualquier otro que a juicio de la Secretaría se juzgue suficiente para negar la concesión respectiva.

Como se puede apreciar el criterio que se aplica va encaminado primordialmente al cuidado de la Ecología, uso del suelo de acuerdo con los planes de desarrollo del lugar correspondiente, y por último a que no se impida de algún modo el uso común que implica la noción de zona federal, esto es el libre acceso a las vías generales de comunicación, o sea que se es-

tablece una zona libre de tránsito de tal manera que la superficie de zona federal nunca se vea interrumpida o cercada, -- disposición que continuamente se ve violada en nuestras costas principalmente por funcionarios de anteriores administraciones.

#### 4.7. EXTINCION DE LAS CONCESIONES DE LA ZONA FEDERAL

##### MARITIMO TERRESTRE

La extinción, es la terminación de la vigencia de una concesión por una de las diez causas contenidas en el Artículo - 42 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, y tiene el efecto de extinguir - en su totalidad la relación jurídica entre el particular y la Secretaría.

Las causales de extinción de las concesiones y permisos -- son:

- I.- "Vencimiento del Plazo por el que fue otorgado;
- II.- Cumplimiento del objeto para el que se otorgaron o -- por hacerse este imposible;
- III.- Por muerte del concesionario o permisionario;
- IV.- Por su disolución en los casos del que el concesionario, permisionario o destinatario sea persona moral;
- V.- Por pérdida del bien objeto de la concesión o permiso;
- VI.- Por renuncia expresa del concesionario;
- VII.- Por revocación. La revocación a su vez tiene distintos causales, mismos que se comentarán más adelante;
- VIII.- Por declaratoria de rescate, también se analizarán aparte;
- IX.- Por declaración de nulidad, ésta también se analizará a parte; y
- X.- Por las demás causas análogas que hagan imposible o inconveniente que la concesión continúe a juicio de la Secretaría.

El procedimiento se inicia, en los casos de vencimiento -- del plazo por el que se otorgó, cuando sucede la causal, recibiendo formalmente las áreas concesionadas o permisionadas --

así como las construcciones, ya sea que hayan sido concesionadas por el concesionario o permisionario y que revierten en favor de la Federación, o que ya existieran y que formaran -- parte de la concesión o permiso, levantando acta pormenorizada de la recepción.

Cuando haya daño a las áreas o construcciones se asentará en el acto de formal entrega por los efectos a que hubiera lugar.

En los casos de que el objeto se haga imposible y los mencionados en los puntos 3 a 10, se procederá primeramente a expedir el oficio en que se establece y notifica la extinción de la concesión, la autorización o el permiso por la causal correspondiente, procediéndose en lo demás de la manera citada anteriormente.

Las Delegaciones expiden el oficio en el que se notifica la extinción de la concesión, autorización o permiso, cuando hayan sido a ellas las otorgantes de las propias concesiones, autorizaciones o permisos. Cuando haya sido la Delegación General la generadora de dichos instrumentos, la Delegación enviará la documentación pertinente a la propia Dirección General para los efectos a que haya lugar.

#### POR REVOCACION

La revocación es una manifestación unilateral de voluntad de la Administración Pública en virtud de la cual se retira -- del campo jurídico un acto válido y eficaz por un motivo superviniente.

Tal es el contenido que la mayoría de los autores en esta materia han asignado a esta figura jurídica que surge históricamente en el Derecho Privado.

Es indiscutible que la revocación no debe estar en el mismo plano en el Derecho Privado y en el Público, ya que aquel tiene como cimiento la igualdad de las partes y el que no se lesionan intereses adquiridos de un particular por otro particular; en cambio, en este la idea rectora es el interés público, que muchas veces puede restringir la esfera de actuación de un particular.

"La revocación administrativa aparece como una sanción del incumplimiento del contenido del acto administrativo". (43).

Una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, analiza el principio de la revocación administrativa en estos términos.

"No debemos olvidar que la revocación es un acto administrativo y debe reunir los elementos propios de ellos. No debemos relacionar los principios de la revocación con las instituciones de Derecho Privado, porque responden a la satisfacción de diversos intereses, el Derecho Público Moderno, está gobernado por la idea del interés general y éste debe prevalecer en todas las situaciones, aún en el conflicto con intereses particulares". (44).

Y dice el maestro Serra Rojas que los elementos de la revocación son los siguientes:

- 1.- "Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.
- 2.- Unilateral; la administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar descriptividad.
- 3.- Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz. Esto se denomina retiro del acto jurídico.
- 4.- Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general.
- 5.- O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente - en los casos de revocación expresa o tácito". (45).

(43) Op. cit. supra nota 1 P. 335.

(44) Ibi dem. P. 336.

(45) Ibi dem. P. 337.

El fundamento de la revocación es la mutación de los presupuestos que dieron origen al acto original, siendo siempre en atención al interés general. Puede suceder que el acto no resultará idonio para satisfacer ese interés general y en consecuencia la administración se vea obligada a modificarlo.

Un instrumento de concesión, se revoca por las causales -- contenidas en el Artículo 44 del Reglamento de la Zona Fede--ral Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, son los siguientes:

- I.- "No constituir el depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión;
- II.- Subconcesionar, arrendar, gravar o realizar cualquier acto contrato por virtud del cual otra persona goce to tal o parcialmente los derechos amparados por la concesión o permiso o realizar cualquier otro acto jurídico o material que altere sus condiciones;
- III.- Dar al área concesionada o permisionada un uso, aprovechamiento o explotación distinto a los aprobados;
- IV.- Realizar actividades u obras no previstas en la concesión o permiso sin obtener previamente, cuando proceda la autorización de la Secretaría;
- V.- La falta de pago de tres mensualidades de los derechos señalados en la concesión o permiso;
- VI.- Propiciar, permitir o consentir o realizar actos o hechos delictuosos dentro del área concesionada o permisionada;
- VII.- Propiciar, permitir, consentir o realizar actos de simulación que tengan por objeto establecer monopolios - en el ejercicio de los derechos derivados de la concesión;
- VIII.- Oponerse o impedir al concesionario o permisionario, - sus familiares o empleados la práctica de inspecciones ordenadas por la Secretaría;
- IX.- Impedir el concesionario o permisionario, sus familiares o empleados, el libre acceso a las playas marítimas;
- X.- Por no cumplir las condiciones establecidas en las --- fracciones III, IV, V, VI y VII del Artículo 26 de este ordenamiento; y
- XI.- Cualquier violación o incumplimiento

Por su parte el Artículo 46 del Reglamento citado, establece que: "Previamente a la resolución de la revocación, se debe conceder 15 días hábiles al concesionario para que exprese lo que a su derecho convenga por lo que para iniciar el procedimiento de revocación el Delegado deberá de notificar personalmente al concesionario las infracciones en que incurrió señalándole que cuenta con el plazo mencionado para manifestar lo que a su derecho convenga".

Cumplido el plazo referido, el Delegado, analizando los argumentos presentados por el particular resuelve definitivamente sobre la revocación, procediendo a realizar la liquidación de adeudo y la toma de posesión formal del área concesionada.

#### RESCATE

Es una de las formas de extinción de la concesión y que -- tiene por objeto la recuperación por parte del Estado y de -- las áreas concesionadas, con anterioridad al término de la vigencia de la respectiva concesión, por supervenir una causa - de utilidad pública y mediante indemnización, de acuerdo con lo dispuesto de los Artículos 26 de la Ley General de Bienes Nacionales y 47 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

El rescate de un área concesionada se realiza mediante una declaratoria expedida por la Secretaría, cuando con base en - un estudio técnico se determine que existe utilidad o interés público que justifique la recuperación del área concesionada previamente al vencimiento de la concesión.

El Artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales, menciona que: "Las concesiones sobre bienes de dominio público - podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos y el Artículo 48 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar establece las bases para fijar la indemnización".

Dicha declaratoria debe contener los siguientes datos:

- I.- "Fundamento legal aplicable;
- II.- Las causas de utilidad o interés público o beneficio social que la origine;
- III.- El uso, aprovechamiento o explotación a que se destinará el área;
- IV.- La manifestación expresa de que se deja sin efecto la concesión respectiva;
- V.- Si los bienes, equipo o instalaciones directa o indirectamente destinados a la concesión, ingresan al patrimonio de la Federación o bien, si se autoriza al particular a retirarlos y disponer de ellos;
- VI.- El procedimiento para fijar, en su caso, el monto de la indemnización correspondiente; y
- VII.- Los demás que a juicio de la Secretaría sean procedentes".

#### NULIDAD

La nulidad de una concesión, procede cuando dicho instrumento contiene algún vicio en sus elementos constitutivos, en cuanto a que hayan sido emitidos por autoridades sin competencia para ellos, que se otorgará en contravención a lo dispuesto en la Ley o sus Reglamentos o que se otorgará con error de lo o violencia.

Al respecto el Artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales establece: "La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones sobre los bienes de dominio público, cuando procedan conforme a la ley, se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo, sin perjuicio de lo dispuesto para que rindan pruebas aleguen lo que a su derecho convenga".

"Cuando la nulidad se funde en error y no en la violencia de la ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto y como cese la circunstancia. En los casos de nulidad de la concesión sobre bienes de dominio público, la autoridad queda facultada para limitar los efectos de la resolución, cuando a su juicio, el concesionario ha ya procedido de buena fé".

"En el caso de que la autoridad declare la nulidad, revocación caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materiales de la concesión, sus mejoras y acciones revertirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno Federal sin pago de indemnización alguna al concesionario".

#### CADUCIDAD

La caducidad es la sanción más enérgica por incumplimiento del concesionario. Es un punto perfectamente aceptado en la doctrina el que la caducidad tiene como origen que no se ejerce un derecho en determinado plazo fijado por la ley o por las partes, dejando transcurrir el tiempo sin realizar los actos necesarios para dar vida a ese derecho.

En este caso la caducidad opera cuando el particular habiendo sido requerido por la Secretaría, para que presente mayor información subsanando las deficiencias de la solicitud original para la tramitación de una concesión no la presenta - después de 30 días naturales contados a partir de la fecha en que fue notificada personalmente de dicho requerimiento.

Es por tanto, una consecuencia de una situación que ha sido prevista perfectamente por las partes.

El carácter de la caducidad es declarativo porque únicamente declara la existencia de los supuestos previstos, debiendo aplicarse la sanción prevista.

Curiosamente los Artículos 21 y 42 de la ley y reglamento, respectivamente, no la señalan en las causas de extinción de las concesiones, pero no hay duda de que es una causa de extinción de la concesión.

#### 4.8. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

##### Concepto:

Es el medio administrativo con que cuenta el particular para inconformarse en contra de un acto administrativo entre la propia autoridad emisora o en su caso, ante la autoridad superior, para que lo confirme, modifique o deje sin efecto el acto impugnado.

Jesús Gonzáles, lo define como: "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter". (46).

El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima.

"En el orden jurisdiccional, la palabra recurso tiene dos sentidos. En un caso, es el medio que concede la ley a la parte, o al tercero que son agraviados por una resolución judicial para obtener su revocación o modificación por el propio funcionario que dictó la resolución o por un tribunal superior. Desde este punto de vista general, son recursos jurisdiccionales la revocación y la apelación. En sentido restringido "el recurso presupone que la revocación o la modificación de la resolución está encomendada al tribunal de instancia superior". La ley administrativa emplea la palabra recurso en sentido general, por lo que no nos hemos de referir a la revocación y a la apelación como recursos administrativos". (47).

Serra Rojas dice que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- 1.- "Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.
- 2.- Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular.
- 3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso.

(46) Op. cit. supra nota 1 P. 225.

(47) Ibi dem. P. 456.

- 4.- Un paso para la interposición del recurso.
- 5.- Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general, la expresión de agravios no es precisa salvo que lo exprese la ley.
- 6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para substanciar como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.
- 7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo".

Es conveniente establecer la diferencia que existe entre -  
el Recurso Administrativo y Recurso Contencioso.

Y sigue diciendo el maestro: "Que la distinción que hay entre el Recurso Contencioso y el Recurso Administrativo estriba en que el Recurso Contencioso la administración pública obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y del particular; el juez de la jurisdicción contencioso administrativo; contienden ambas partes, no es el juez y parte como lo es en el recurso gubernativo, a veces el mismo órgano como el de la reposición". (48).

El Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales establece lo siguiente:

Corresponde al Ejecutivo Federal:

- I.- "Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de la ley;
- II.- Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la federación;
- III.- Desincorporar al dominio público, en los casos en que la ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público.
- IV.- Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, - vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos; así como a remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso o destino.
- V.- Anular administrativamente los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, - funcionarios o empleados que carezcan de la competencia necesaria para ello, a los que se dicten con violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos de la Nación, sobre los bienes de dominio público o los bienes ilegítimos de terceros; y

- VI.- En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público".

Por su parte el Artículo 19 de la ley en cita dice que, dichas resoluciones podrán ser reclamadas ante la autoridad administrativa de acuerdo con lo que establezcan las leyes aplicables. A falta de disposición en dichas leyes, o cuando las mismas sean insuficientes, se estará a las siguientes reglas:

- I.- "Quien sufra un perjuicio individual, directo y actual, podrá oponerse por escrito ante la misma autoridad que haya dictado la providencia;
- II.- Esta misma instancia deberá promoverse dentro de los treinta días siguientes al de la notificación al opositor o al del inicio de la ejecución, cuando no haya habido notificación;
- III.- Salvo casos urgentes, de evidente interés público a juicio de la autoridad, está, interpuesto el recurso, deberá suspender la ejecución de la resolución impugnada, previo el otorgamiento de la garantía bastante que al recurrente se señale, y tomar las medidas adicionales que fueran necesarias para salvaguardar de los intereses nacionales;
- IV.- Interpuesto el recurso, se comunicará al tercero interesado, si lo hubiere, y se concederá un término de treinta días, para pruebas. Es admisible toda clase de pruebas salvo la confesional;
- V.- La autoridad podrá mandar practicar, de oficio, los estudios y diligencias que estime oportunos, durante la tramitación del recurso;
- VI.- Desahogadas las pruebas admitidas o concluido el plazo a que se refiere la fracción IV, quedará el expediente durante diez días a la vista del opositor y del tercero, para que aleguen;
- VII.- Dentro de los diez días siguientes, se dictará la resolución que corresponda. La autoridad no tendrá que sujetarse a las reglas especiales de valoración de las pruebas; pero estimará cuidadosamente las ofrecidas y se ocupará de todas las argumentadas presentadas; y
- VIII.- Las resoluciones se comunicarán a los interesados por correspondencia registrada con acuse de recibo o de otra manera fehaciente".

Ahora bien, el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, propiamente regula los artículos anteriores y contempla dos tipos de recursos el

de reconsideración y el de revisión los cuales se interponen ante autoridades diferentes como la explicaremos en seguida.

#### El Recurso de Reconsideración Administrativa

Este recurso se interpone ante la autoridad emisora del -- acto impugnado y en él se solicita la reconsideración de los argumentos que el particular presente.

#### El Recurso de Revisión

Este recurso se interpone ante el superior jerárquico de - la autoridad administrativa para que revise el acto del inferior considerando en argumentos presentados por el particular afectado, cuando subsista la inconformidad.

Dichas autoridades deberán hacer el estudio de los argumen- tos presentados por el particular y realizar las diligencias pertinentes a fin de que en un término de treinta días dicten resolución confirmando, modificando o dejando sin efecto el - acto que se impugne.

Cuando la Delegación de la Zona Federal reciba un recurso de reconsideración en contra de un acto de la Dirección General de Zona Federal deberá remitirlo a la propia Dirección Ge- neral adjuntando los documentos necesarios para su resolución.

La Delegación de Zona Federal no resuelve en ningún caso - recursos de revisión por lo que deberá de turnarlos a la Di- rección General los escritos donde se pida la revisión de un asunto, adjuntando la documentación necesaria para la resolu- ción del mismo.

En los recursos que resuelva el Delegado, deberá tomar en cuenta que el particular cuenta con 15 días naturales contados a partir de la fecha de notificación del acto del que se inconforme, para presentar los recursos.

Cuando presente el recurso el particular después de los 15 días señalados, el Delegado los desechará de plano y lo tendrá por no interpuesto.

El promovente podrá solicitar la suspensión del acto que se impugne, pero siempre y cuando no se cause perjuicio al interés público, por lo que respecta al pago de multas, para que proceda la suspensión, el interesado deberá de garantizar su importe previamente, pasaremos enseguida a hablar sobre las sanciones administrativas.

#### 4.9. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La Dirección General de Zona Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la autoridad competente para la imposición de sanciones administrativas de igual manera las Delegaciones de Zona Federal.

De acuerdo con el Artículo 49 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar son infracciones:

- I.- "Usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, en contravención a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos y a las condiciones establecidas en las concesiones, - permisos o autorizaciones otorgadas;
- II.- Continuar ocupando las áreas concesionadas o permisionadas habiéndose vencido el término señalado en la concesión o permiso otorgados, sin haber obtenido previamente su renovación por parte de la Secretaría;

- III.- No devolver a la Secretaría las áreas concesionadas o permisionadas dentro del término que para ese efecto señale la propia Secretaría;
- IV.- Realizar obras o ejecutar actos que contravengan las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o las condiciones establecidas en las concesiones o permisos;
- V.- No mantener en condiciones de higiene las áreas concesionadas o permisionadas o las playas marítimas contiguas;
- VI.- Obstruir o impedir de cualquier forma el libre acceso o tránsito a las playas marítimas; v
- VII.- Ejecutar obras para ganar terrenos al mar, o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, sin la autorización previa de la Secretaría".

Señala el Reglamento de la Zona Federal que estas infracciones serán sancionadas por la Secretaría con multa de ----- \$5,000.00 a \$1,000,000.00 de acuerdo a la gravedad de la infracción y de conformidad con los convenios celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es competencia exclusiva de los Municipios del lugar que corresponda a través de sus tesorerías hacer efectivas las multas que se impongan por dichos conceptos, otorgándosele al infractor un término no mayor de 30 días naturales a partir del día que se le haga la notificación.

Considero que es de suma importancia que la Ley y el Reglamento se hayan ocupado de imponer sanciones ajustadas a la realidad pues con frecuencia se realizan instalaciones en zona federal con violación a las disposiciones legales cuyo valor es de cientos miles de pesos y aún millones.

El criterio que sigue la Secretaría para la imposición de multas es; la cuantificación del daño que se debe subsanar, lo irreparable del mismo, el tiempo que se requiera para regresar las cosas a su estado original, las dimensiones de las obras no autorizadas y demás que sean del caso.

Y en el supuesto de que sean varias las infracciones cometidas por un concesionario o permisionario el monto de la multa acumulará las cantidades correspondientes a cada infracción sin que la totalidad de las sanciones sobrepase el millón.

Pero cabe aclarar que la Dirección General de Zona Federal podrá imponer la sanción económica máxima a que se refiere la Ley y el Reglamento y en caso de reincidencia duplicar el monto de ésta.

Independientemente de las sanciones pecuniarias, la Dirección General de Zona Federal podrá clausurar los establecimientos o instalaciones que se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, inclusive podrá ordenar la demolición de las obras no autorizadas con cargo al infractor.

Por lo que respecta a los bienes en general de dominio público la Ley General de Bienes Nacionales, en su Artículo 96 a parte de establecer la sanción pecuniaria señalada en el reglamento establece una sanción corporal de: "seis meses a cinco años de prisión a juicio del juez, a quien vencido el término señalado en la concesión permiso o autorización que le haya otorgado para la explotación uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, no lo devolviera a la autoridad competente cuando para ello fuere requerido y dentro del plazo razonable que al efecto señale y agrega el Artículo 97 de dicha Ley, que la misma pena se impondrá a quien a sabiendas de que un bien pertenece a la Nación, lo explote, use o aproveche sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización o celebrado contra con la autoridad competente".

Por lo que respecta a la aplicación del contenido de los Artículos 96 y 97 de la Ley mencionada, en cuanto a la denuncia para la sanción corporal normalmente no se lleva a cabo,

porque si se aplicara en forma efectiva, pienso que no existirían tantas ocupaciones irregulares en zona federal, ya que - cuando se detectan ocupaciones irregulares en dicha zona, la delegación sigue el criterio de regularización, comentado en el punto número cuatro.

## C O N C L U S I O N E S

1.- Se concluye que si las personas físicas y morales son titulares de un patrimonio, la Nación así como sus organismos y entidades, de igual manera son titulares de un acervo patrimonial.

2.- De acuerdo con las teorías que explican la naturaleza del dominio público, se concluye que el concepto de dominio público debe considerarse como privativo del régimen patrimonial del Estado.

3.- El Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre regula y aclara aspectos de delimitación, uso, aprovechamiento y explotación de este bien patrimonial del Estado.

4.- La zona federal marítimo terrestre, tiene las características de los bienes del dominio público inalienables e imprescriptibles, se maneja de acuerdo con disposiciones administrativas y no está sujeta a acciones de posesión definitiva.

5.- Fue muy importante la inclusión del capítulo IV en la Ley General de Bienes Nacionales en vigor toda vez que establece lineamientos para el adecuado control, administración y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, precisándose los criterios para su deslinde.

6.- Creo que es indudable que existían lagunas en cuanto a la delimitación de la zona federal marítimo terrestre pero acompañadas de indolencia y falta de ética por parte de las auto-

ridades que han administrado dicho espacio público, ya que es inconcebible la forma en que se ha usufructado la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, en beneficio de unos cuantos, lesionando los legítimos derechos de propiedad que tiene la Nación por mandato Constitucional.

7.- En mi opinión, la concesión es un acto administrativo, -- por el cual el Estado da un poder jurídico a un particular sobre la administración pública, en este caso la zona federal marítimo terrestre para que se utilice, aproveche o disfrute en forma especial.

8.- También considero que la concesión administrativa otorga un derecho que recae sobre una parte de la Administración Pública y se desprende que aquella se regula por Derecho Público.

9.- Las concesiones administrativas se pueden clasificar atendiendo a la parte de la Administración Pública sobre la que recae el derecho subjetivo público. Así resultan las concesiones de servicio público y las concesiones de explotación de bienes del Estado. De esta manera la concesión de bienes del Estado, concesión de la zona federal, no es más que una aplicación de la institución de Derecho Público llamada Concesión Administrativa.

10.- Estimo que la concesión de la zona federal marítimo terrestre produce como efecto jurídico un derecho subjetivo público a favor del particular, y, que consiste en poseer la zona federal para su uso, aprovechamiento o explotación en forma especial. Asimismo, la mencionada concesión produce un --

conjunto de derechos y obligaciones a cargo del Estado y del particular, derechos y obligaciones que son el objeto jurídico de la concesión.

11.- Es necesario acabar con las playas privadas que existen en todo el país ya que la ley las marca como de uso común y a las cuales toda persona debe tener acceso libre y posibilidad de disfrutar. Por lo que considero que la autoridad competente debería aplicar con rigor las disposiciones contenidas en los artículos 96, 97 y 98 de la Ley de la Materia.

12.- Considero que se debe levantar un censo en cada Estado de la República donde existan playas para posteriormente proceder a una regularización y delimitación de la zona federal marítimo terrestre y tener un mayor control sobre dicho espacio público.

13.- Según mi opinión, la naturaleza jurídica de la concesión de la zona federal marítimo terrestre abarca a todos los tipos de concesiones administrativas que recaigan sobre los bienes del dominio público.

14.- Estimo que la naturaleza jurídica de la concesión de explotación de bienes del Estado y la naturaleza de la concesión de servicio público es la misma, por participar las dos concesiones de las mismas características esenciales, por lo que no son más que clases de concesión administrativa.

15.- Respecto de la naturaleza jurídica de la concesión de explotación de bienes del Estado, la considero como un acto administrativo, por el cual se le da un régimen jurídico adecuado o remite su regulación a una ley. Aunque también pienso que la manifestación de voluntad del particular es esencial y previa al acto administrativo.

16.- En cuanto a los efectos jurídicos que produce la concesión de la zona federal marítimo terrestre entre el particular y la Administración Pública, estimo, que dichos efectos se regulan por el Derecho Público únicamente.

17.- Considero que se debe tener una mayor vigilancia y mejor control respecto a los terrenos ganados al mar, toda vez que es frecuente que los particulares sin consentimiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realizan obras de relleno para ganar dicho espacio público, pasando mucho tiempo para que la autoridad correspondiente detecte ocupación irregular y esto trae como consecuencia entre otras cosas un menoscabo para los ingresos que debe percibir la Federación por concepto de derechos. Por lo que es reiterativo mencionar la aplicación en su intensidad de las disposiciones que señalan los artículos 96, 97 y 98 de la Ley General de Bienes Nacionales, respecto a la sanción y la denuncia penal sobre todo esta última, ya que en la mayoría de los casos la Secretaría actúa con demasiada ligereza dando margen a tantas ocupaciones irregulares.

18.- Se concluye que existe un gran desorden administrativo debido a tantos cambios respecto a la competencia que han tenido diversas dependencias del Gobierno Federal, y esto ha dado como consecuencia la existencia de ordenamientos jurídicos dispersos en varias leyes, por lo que es necesario que se deroguen las disposiciones que se contrapongan con la administración de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

## B I B L I O G R A F I A

- Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo, Tomo II Ed. de Palma Buenos Aires 1955. Quinta Edición.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa Hnos., S.A. México 1977. Décima séptima Edición.
- García Oviedo Carlos.- Derecho Administrativo Tomo I, Ed. --- E.I.S.A. Madrid 1959, Séptima Edición.
- Mayer Otto.- Derecho Administrativo Alemán Tomo II, Ed. de -- Palma, Buenos Aires 1951.
- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo Tomo II, Ed. Po--- rrúa Hnos., S.A., México 1976. Séptima - Edición.
- Villegas Besavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo Tomo - IV, Ed. Instituciones Funda- mentales Tipografía, Buenos - Aires 1952.

## LEYES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de - 1917, Ed. Porrúa, S.A. 1981 Sexagésima novena edición.

Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes inmuebles, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de di- ciembre de 1902.

Ley General de Bienes Nacionales, Publicada en el Diario - Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Editada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, - S.A.H.O.P. 1982.

Ley de Vías Generales de Comunicación, Ed. Porrúa Hnos., -- S.A. 1983. Décima segunda edición.

Novísima Recopilación de Indias Ley IV y XX. México Libre- ro Galván Portal de Agustinos, París Rosa Librero, cité Berge rel.

Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar. Publicado en el Diario Oficial de - la Federación el 17 de junio de 1982. Editado por la Direc- ción General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, S.A.H.O.P. 1982.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Ley de Nacionalidad y Naturalización, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934.