

300 609
51
24



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

**"LA CONCESION DE LA ZONA FEDERAL
MARITIMO TERRESTRE"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SALVADOR NAVARRO DELGADO**

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

1. Conceptos fundamentales de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y otras figuras relacionadas.
 - 1.1. La Zona Federal Marítimo Terrestre
 - 1.1.1. Concepto
 - 1.1.2. Elementos
 - 1.2. Los Terrenos Ganados al Mar.
 - 1.2.1. Concepto
 - 1.2.2. Modos de ganar terrenos al mar
 - 1.3. Los Terrenos Ganados a Cualquier otro Depósito-de Aguas Marítimas.
 - 1.4. El Destino
 - 1.4.1. Concepto
 - 1.4.2. Requisitos
 - 1.4.3. Criterios de vigencia
 - 1.4.4. Decreto de destino
 - 1.5. El Permiso
 - 1.5.1. Concepto
 - 1.5.2. Criterios de aplicación
 - 1.5.3. Dictamen de control
 - 1.5.4. Otorgamiento
 - 1.5.5. Supervisión del cumplimiento de las condiciones del permiso.
 - 1.6. Autorización
 - 1.6.1. Concepto
 - 1.6.2. Actos de admisión y concesión.
 - 1.6.3. Autorizaciones en el Reglamento de la Zona Federal.
 - 1.6.4. La autorización de ocupación del dominio público.
2. Antecedentes Legislativos de la Zona Federal.
 - 2.1. Estudio sobre los antecedentes legislativos de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

- 2.2. Antecedentes de la administración de las playas y de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
3. Régimen jurídico administrativo de la Zona Federal - Marítimo Terrestre.
 - 3.1. Marco Legislativo, por el que se rige la administración, control y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
 - 3.1.1. Aspectos constitucionales
 - 3.1.2. Aspectos legislativos
 - 3.1.3. Disposiciones administrativas
 - 3.1.4. Ordenamientos supletorios
 - 3.2. Autoridades competentes para la administración, control y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.
 - 3.2.1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 - 3.2.2. Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
 - 3.2.3. Delegaciones de la Zona Federal.
4. La aplicación de la concesión administrativa en México respecto de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
 - 4.1. Concepto de Concesión
 - 4.2. Naturaleza jurídica
 - 4.3. Otorgamiento de la concesión de la Zona Federal - Marítimo Terrestre.
 - 4.4. Formas de extinción.
 - 4.4.1. Vencimientos del plazo por el que fueron otorgadas.
 - 4.4.2. Cumplimiento del objeto para el que se -- otorgaron o por hacerse éste imposible.
 - 4.4.3. Liquidación o disolución de la persona mo ral o empresa.
 - 4.4.4. Pérdida del bien objeto de la concesión.
 - 4.4.5. Renuncia expresa del concesionario o del permisionario.
 - 4.4.6. Por incumplimiento de las obligaciones im puestas al concesionario
 - 4.4.7. Revocación
 - 4.4.8. Por muerte del concesionario
 - 4.4.9. El Rescate.

CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFIA.

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

La elección del presente estudio como base de mi-
tesis, se debió a la apreciación de la experiencia obtenida
durante el período de labores que desarrollé en la Dire-
cción General de Zona Federal, de la Secretaría de Desar-
rollo Urbano y Ecología. La problemática presentada fue-
diversa, acentuada principalmente por las deficiencias de
control y vigilancia de las Delegaciones Estatales de Zona
Federal Marítimo Terrestre.

Como se advierte, el presente trabajo tiene como-
objeto el estudio de la Zona Federal Marítimo Terrestre,-
así como su aprovechamiento por medio de la concesión admi-
nistrativa.

La Zona Federal Marítimo Terrestre forma parte --
del patrimonio nacional, la cual es considerada como la -
faja de veinte metros de ancho, de tierra firme, transitable
que corre paralela a los litorales del mar o a las -
riberas de cualquier depósito que se forme con aguas maríti-
mas, o desde los ríos. Como se indica, el litoral del -
territorio nacional cuenta con una longitud de aproximadame
nte diez mil kilómetros de innumerables bellezas natura-
les, como gran variedad de paisajes, que van desde lo más

árido hasta lo más exuberante, con gran cantidad de playas, hermosos acantilados e infinidad de atractivos turísticos que nos obligan a darle especial atención.

La parte medular de este trabajo está encausado al análisis del óptimo aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar, que permitirá multiplicar las oportunidades de equilibrio de las poblaciones.

Apoyando a la solución de la problemática urbana regional, creando fuentes de trabajo con nuevos centros de recreación, actividades comerciales y un uso ordenado de los asentamientos humanos, es como se favorecerían el arraigo de sus habitantes y se incrementarían los ingresos que en la actualidad recibe el gobierno federal.

La exposición del presente tema consta de cuatro capítulos. El primero menciona los conceptos que se relacionan con el uso, aprovechamiento y explotación de la Zona; el segundo se refiere a los antecedentes de su administración; el tercero señala el marco jurídico mediante el cual se da su aprovechamiento, así como las autoridades competentes; y, por último, el capítulo cuarto se-

refiere a la concesión administrativa, como el instrumento jurídico mediante el cual se concede el aprovechamiento de este inmueble federal.

C A P I T U L O P R I M E R O

**CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA ZONA
FEDERAL MARITIMO TERRESTRE, Y OTRAS
FIGURAS RELACIONADAS.**

1.1. LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

1.1.1. CONCEPTO

La Zona Federal Marítimo Terrestre, como integrante del patrimonio del Estado, es un bien inmueble -- que forma parte del dominio público. Se entiende por dominio público el "Conjunto de bienes inmuebles y muebles y de derechos patrimoniales que se hallan a disposición del Estado..., con el objeto de asegurar directa o indirectamente el funcionamiento de los servicios públicos o la realización de fines de utilidad pública". (1)

Como característica de los bienes de dominio público tenemos que son inalienables e imprescriptibles.-- "La inalienabilidad, de la que es una consecuencia la imprescriptibilidad, debe ser estudiada en cuanto a su fundamento para poder determinar su alcance. La inalienabilidad significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión defi-

(1) Capitán Henry, "Vocabulario Jurídico" Editorial Depalma, Buenos Aires, 1973. Pág. 235.

nitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, --- aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en la propia ley". (2)

Ahora bien, el hecho de que los bienes dominicales sean inalienables sólo significa que no pueden enajenarse, pero sí pueden ser objeto de otro tipo de actos-- jurídicos para su uso, aprovechamiento o explotación.

Los bienes de dominio público pueden ser objeto de usos directos o indirectos. El uso directo puede ser de carácter individual o colectivo, también conocidos como "uso especial" y "uso común", respectivamente.

El uso indirecto comprende la prestación de servicios públicos que se otorgan mediante la utilización de bienes de propiedad de la nación por parte de los órganos de la Administración Pública, lo cual será tratado más adelante.

El uso especial es aquél que se otorga a un particular mediante un acto jurídico determinado: concesión,

(2) Marichhoff S. Miguel, "Tratado del Dominio Público" tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1960, Pág. 226.

autorización, permiso de uso; que también se tocará adelante.

Se entiende por usos comunes "...los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales, sin más requisitos que la observancia de las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad". (3)

Conforme a lo anteriormente señalado, tenemos -- que la Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien de dominio público de uso común (artículo 29, fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales), y por lo tanto, to dos los habitantes de la República pueden usarla, sin -- más restricciones que las establecidas por las leyes y - reglamentos administrativos. Sin embargo, tratándose de aprovechamientos especiales se requerirán concesiones o permisos que se otorgarán con las condiciones y requisitos que establezcan los ordenamientos legales respectivos.

Precisadas las características de la Zona Fede--

(3) Marienhoff, Op. cit. Pág. 295

ral Marítimo Terrestre, como bien integrante del patrimonio del Estado, el artículo 2o., fracción IX, del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al mar, identifica como la Faja de veinte metros de ancho 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, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor flujo anual.

La Zona Federal Marítimo Terrestre, tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, se determina de la siguiente manera:

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

II.- Cuando las costas carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determinará la zona federal marítimo terrestre dentro de una faja de veinte me--

tros contigua al litoral marino. Para los efectos de la ley, la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considerarán zona federal marítimo terrestre.

III.- En el caso de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, o respecto de cualquier otro depósito de aguas marítimas, la faja de veinte metros se contará a partir del punto 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. (4)

De lo anterior se desprende que existen dos formas de determinar el ancho de la faja de veinte metros de la Zona Federal Marítimo Terrestre. La primera, cuando las costas presentan playas, bien provengan del mar, ríos, lagos, lagunas o esteros, o cualquier otro depósito de aguas marítimas; y la segunda, en aquellos casos-- en que las costas carezcan de playas.

En el primer caso no se presenta ningún problema de interpretación, puesto que por la claridad con que se

(4) Artículo 49 Ley General de Bienes Nacionales.

define, los puntos en que se medirá el ancho de la Zona Federal Marítimo Terrestre, no deja lugar a dudas; por lo tanto, se deberá medir a partir de la línea en que se dominará pleamar, veinte metros de tierra adentro, que deberá ser transitable y se encontrará contigua a dichas playas.

En el segundo caso la delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, creará polémicas, dado que esta Zona Federal Marítimo Terrestre no siempre tendrá un ancho de veinte metros, ya que por las formaciones rocosas o acantilados tendrá una superficie mayor en su delimitación, al carecer de playas.

1.1.2. ELEMENTOS

De acuerdo con lo antes expuesto, los elementos de la Zona Federal Marítimo Terrestre, en el primer caso, son las siguientes:

A.- Debe ser contigua a las playas.

Se entiende por contiguas aquella área de tierra que se encuentra junto a las playas.

B.- Debe ser transitable.

Por transitable se entiende el área que en un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de 0 a 30 grados.

C.- Debe ser tierra firme.

Se entiende como aquella área que no es ---- abrupta.

En el segundo caso se señalan los siguientes --- elementos:

A.- No será contigua a las playas.

Se entiende que estará separada de las pla--
yas.

B.- Presentarán formaciones rocosas o acantila--
dos.

Será cuando dentro de la Zona Federal Maríti
mo Terrestre se presenten zonas escarpadas,-
rocosas o acantiladas.

Con estos elementos concluimos que la Zona Federal
Marítmo Terrestre no necesariamente será contigua a
las playas, ni tendrá tierra firme, por lo que en -----
este caso, los veinte metros deberán empezarse a contar a
partir de que las formaciones rocosas o acantilados se -
vuelvan transitables.

1.2. LOS TERRENOS GANADOS AL MAR

1.2.1. CONCEPTO.

Los terrenos ganados al mar son bienes de Dominio Público de la Federación, destinados preferentemente al servicio de las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, inalienables e imprescriptibles, mientras no varíe su situación jurídica.

En los términos del artículo 6° del Reglamento de la materia, se entiende como "Terreno ganado al mar, o a 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.

1.2.2. MODOS DE GANAR TERRENOS AL MAR.

De acuerdo con lo expuesto en el inciso anterior, tenemos que estas áreas podrán tener su origen de dos modos: naturales y artificiales.

El primero tiene lugar, cuando el terreno que se gana al mar se obtiene en forma natural, sin intervención alguna del hombre. Como en los casos de decrecimiento de límite de mareas, aluvión o avulsión marítima, desecación del cauce o vaso de los ríos, de los lagos, lagunas o esteros, etc.

El segundo tiene lugar cuando se ganan terrenos al mar por la intervención del hombre, que realiza obras para tal fin, como pueden ser las de azolve, procedimiento de desecación y relleno, etc. Sólo podrán realizarse este tipo de obras con la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras. (5)

Cuando por los modos anteriores se ganen terrenos al mar "Los límites de la zona federal marítimo terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre

(5) Artículo 53 Ley General de Bienes Nacionales.

el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre -- original". (6)

1.5. LOS TERRENOS GANADOS A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE--
AGUAS MARITIMAS.

Se entenderán como nuevos terrenos ganados aquellas superficies de tierra que queden entre el límite de la nueva Zona Federal Marítimo Terrestre y el límite de la Zona Federal Marítimo Terrestre original.

Del párrafo anterior desprendemos que los nuevos terrenos serán formados de manera natural o artificial, en detrimento de las aguas marítimas, que son parte de las aguas de propiedad de la Nación. Al respecto, la Ley Federal de Aguas señala las siguientes:

I.- Las de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

II.- Las aguas marinas interiores.

III.- Las de las lagunas y esteros que se comunican permanentemente o intermitentemente con el mar.

(6) Artículo 54 Ley General de Bienes Nacionales.

IV.- Las de los lagos interiores de formación na
tural, que estén ligados directamente a corrientes cons-
tantes.

V.- 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 torren-
ciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas
o esteros de propiedad nacional.

VI.- Las de las corrientes constantes o intermi-
tentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el-
cauce de aquéllas, en toda su extensión, o en parte de -
ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos en
tidades federativas, o cuando pase de una entidad federa-
tiva a otra o cruce la línea divisoria de la República.

VII.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos-
vasos, zonas o riberas, están cruzados por línea diviso-
ria de dos o más entidades o entre la República y un ---
país vecino.

VIII.- Las de los manantiales, cauces, vasos o -
riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad na-
cional.

IX.- Las que se extraigan de las minas

X.- Las que correspondan a la Nación en virtud -
de tratados internacionales.

XI.- Las aguas del subsuelo. (7)

En los términos anteriores, para denominar lo --
que hemos llamado aguas marítimas, se adoptan los siguien
tes conceptos:

Zonas Federales.- Bienes inmuebles del dominio -
público de uso común que se hallan bajo el dominio direc
to de la Nación.

Son bienes inmuebles, porque dadas sus caracte--
rísticas físicas, quedan comprendidos dentro de la clasi
ficación que hace el Código Civil para el Distrito y Te-
rritorios Federales, y para toda la República en materia
federal, al determinar en su artículo 75 que son bienes-
inmuebles:

"El suelo y las construcciones adheridas a él".

(7) Artículo 5º, Ley Federal de Aguas.

Se trata de bienes del dominio público de uso común, porque reúnen las características que a estos bienes otorga la Ley General de Bienes Nacionales, y que -- enumera como:

- A).- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- B).- Las riberas y zonas federales - de las corrientes (8)

En este orden de ideas, la Ley Federal de Aguas señala en la fracción VIII del artículo 4° como zona federal aquella faja de diez metros de anchura, contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional; la amplitud de las riberas o zonas - federales se reducirá a cinco metros en los caucos cuya anchura sea de cinco metros o menor.

En este mismo artículo define a los vasos de lagos, lagunas o esteros como los depósitos con la capacidad necesaria para contener las aguas de mayores crecientes ordinarias, en los términos de su fracción V.

(8) Artículo 29, fracciones VI y VII, Ley General de Bienes Nacionales.

En el lenguaje común, se entiende por lago, la extensión grande y profunda llena siempre de agua, y por laguna la extensión menor que el lago, donde aunque se mantienen las aguas mucho tiempo, suelen agotarse por la evaporación. Las lagunas se forman de dos modos, a saber: o por la estancación de aguas llovedizas en los parajes-bajos, o por la acción de las fuertes mareas en las cercanías de la costa; éstas últimas se secan prontamente, y son fáciles para ganar terrenos.

Por marea se entiende el movimiento alternativo de las aguas del mar en su flujo y reflujo, ocasionado principalmente por la atracción lunar. El mar es el elemento fluido que circunda y cubre cerca de dos terceras partes de la superficie de nuestro globo.

Por estero entendemos una especie de brazo de -- mar que se interna en la tierra en forma de río; por lo regular son profundos y sus aguas siguen el curso de las mareas. Algunos esteros son útiles, por cuanto las embarcaciones menores pueden permanecer abrigadas de los vientos, y aún transitar por ellos, conduciendo frutos mercantiles. Los esteros se consideran como canales naturales.

La Ley Federal de Aguas, en su artículo 4º fracción IV, nos dice que cauce de la corriente es el canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que escurran las aguas de mayores crecientes ordinarias. Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, mientras no se construyan obras de encauzamiento, el cauce estará constituido por el canal natural.

Finalmente, las playas, del latín playa: ribera del mar o de un río grande formada de arenales en superficie casi plana, es definido por la Ley Federal de Aguas como "Las partes de tierra que debido a la marea; cubre y descubre hasta los límites de mayor reflujo anual". -- (9)

1.4. EL DESTINO

1.4.1. CONCEPTO

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, a través de la -

(9) Artículo 4º fracción VI, Ley Federal de Aguas.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, asigna en -- favor de Dependencias o Entidades de la Administración - Pública Federal, o de los gobiernos Estatales o Municipales la Zona Federal Marítimo Terrestre, o cualquier --- otro depósito que se forme con aguas marítimas para su - uso, aprovechamiento o explotación de fines públicos.

En relación con el concepto anterior, se entien- de como entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, las señaladas en los artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. -- Por otra parte se entiende como gobiernos estatales los- ejecutivos de las entidades, las enumeradas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos- Mexicanos, y como Municipales los que se establecen en - el artículo 115 de la Carta Magna.

El fundamento de la facultad para destinar super- ficies de Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terre- nos ganados al mar a las dependencias y entidades antes- mencionadas, son los artículos 37, 38 y 39 de la Ley Ge- neral de Bienes Nacionales y 19 y 20 del Reglamento de - la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ga- nados al Mar.

1.4.2. REQUISITOS

El primero es la solicitud, que consiste en el documento por el que el sujeto debe manifestar su deseo de que un bien del dominio público de la Federación le sea transferido, en cuanto a su uso.

En la solicitud de destino se deberá señalar el fin público que le dará a la superficie solicitada, debiendo describir detalladamente en qué consiste la utilidad o servicio público de que se trate.

Por servicio público se entiende tan sólo una parte de la actividad estatal, creada con el fin de dar satisfacción a necesidades de interés general; satisfacción que constituye el fin exclusivo de su creación. (10)

Para el maestro Acosta Romero el servicio público es la actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público

(10) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1985. Vigésimo Cuarta Edición, México, Pág. 243.

co, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación, e igualdad. (11)

Villegas Bisavilbaso lo define como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizadas y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de derecho público. (12)

Duez y Paul Debeyre conciben al servicio público como un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el suministro de servicios públicos: Este suministro constituye su razón de ser. Las prestaciones suministradas por el servicio pueden ser de orden material (Distribución de agua, gas, electricidad, etc.) de orden financiero, de orden intelectual o cultural. (13)

-
- (11) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1979, 3a. Edición, Pág. 375.
- (12) Villegas Bisavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo", Tomo III. Instituciones Fundamentales, Edit. Argentina, Buenos Aires 1951, Pág. 42.
- (13) Duez, Paul Et. Debeyre, Guy; Traité de Droit Administratif. Librairie Dalloz, París 1952. Pág. 535.

1.4.3. CRITERIOS DE VIGENCIA

De acuerdo con el Artículo 38 de la Ley General de Bienes Nacionales, los interesados tienen un término de 6 meses, contados a partir en que se ponga a su disposición el área, a efecto de que se aproveche para los fi nes solicitados.

1.4.4. DECRETO DE DESTINO

Es el instrumento jurídico administrativo en vir tud del cual se autoriza a las instituciones públicas a utilizar un inmueble para la prestación de un Servicio - Público de interés general o de beneficio colectivo, que lo usan en forma indirecta.

Una vez que se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Destino, se cumplimenta - en sus términos mediante la entrega del inmueble e ins- trumentándose el acta administrativa correspondiente; in dependientemente de solicitar del Registro Público de la Propiedad Federal se efectúe la anotación correspondien- te.

El destino de inmuebles federales no transmite-- la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real algu-

no sobre ellos; por lo tanto, la Secretaría deberá supervisar el cumplimiento a sus bases en cuanto al uso que se les dé, en la inteligencia de que cuando los bienes destinados no fueren utilizados para los propósitos que originalmente fueron declarados, y que por ende determinaron el decreto respectivo, o en un término de seis meses no se utilizaren, la dependencia destinataria deberá entregarlo con todas las mejoras y accesiones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

1.5. EL PERMISO

1.5.1. CONCEPTO.

El permiso, como figura jurídica, es distinguida por la doctrina respecto de la concesión, la licencia y la autorización.

Por el permiso, el particular solicita de la Administración Pública con arreglo a las leyes, la remoción de un obstáculo puesto para el ejercicio de sus derechos; pudiendo conceptuarse al permiso como un acto administrativo unilateral, tanto en su origen como en su contenido, ya que no se producirá reciprocidad entre la persona a que se le otorgue y la Administración otorgante.

El permisionario resultará investido de un derecho que deriva directamente de la Ley o Reglamento que lo crean: en el caso particular: La Ley General de Bienes Nacionales y Reglamento General de Zonas Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al mar.

Al respecto Olivera Toro nos dice que "La diferencia de Autorización, de la Concesión, es que mientras la autorización se reduce a permitir el ejercicio de un derecho preexistente, la concesión crea en beneficio del concesionario, un derecho de que antes carecía totalmente. (14)

Gabino Fraga afirma que: "...es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo, o un impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular". (15)

En nuestra legislación no existe unificación en la idea, ya que se llega a nombrar permiso lo que en la doctrina se considera como Concesión.

(14) Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, 1976. 4a. Edición, México, Pág. 236.

(15) Fraga Gabino.- Op. Cit. Pág. 242.

Por su parte, Acosta Romero (16) considera que - jurídicamente el permiso tiene las siguientes notas:

1.- Es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración a un particular la facultad o derecho, para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo. El permiso reconoce al particular un derecho preestablecido cuyo ejercicio está sujeto a limitaciones o modalidades a través de requisitos que se establecen en vista de fines de conservación del orden público, y aún hay -- autores que hablan de Etica Social en este aspecto; así, al particular se le reconoce ese Derecho, pero para su - ejercicio necesita cumplir una serie de requisitos;

A.- El procedimiento para su otorgamiento en las licencias, permisos, y autorizaciones es más sencillo -- que el relativo a la Concesión, no dando lugar a la oposición de terceros.

(16) Acosta Romero.- Op. cit. Págs. 408 y 409

B.- El plazo, el régimen de licencias y permisos y autorizaciones, generalmente no está sujeto a un plazo forzoso.

La cuestión no es nueva entre nosotros; han existido diversos autores, entre otros Vázquez del Mercado - que habla de autorizaciones, permisos y concesiones como dos instituciones distintas, las cuales señala separadamente. Diciendo: "La administración desarrolla su actividad mediante actos que se designan con el nombre de actos administrativos; estos se distinguen entre sí por los efectos que producen, creando derechos". (17)

Estas figuras son los instrumentos jurídicos necesarios para el aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, mismo que analizaremos desde el punto de vista de la legislación vigente.

El Artículo 2º, fracción VI, del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, define al permiso como el derecho otorgado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la intervención que co-

(17) Vázquez del Mercado Alberto. "La Concesión Minera y Derechos Reales", Editorial Porrúa, 1946, México, D.F., Pág. 9.

rresponda 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.

1.5.2. CRITERIOS DE APLICACION

A fin de resolver sobre la procedencia para el otorgamiento de permisos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha determinado que deberán tomarse en cuenta los siguientes criterios:

-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.

-El área técnica deberá analizar y verificar el croquis de localización y del espacio solicitado, confrontando en su registro que el área requerida no haya sido precisamente concesionada o permissionada o en su caso destinada a Dependencia o Entidades del Gobierno Fede

ral, Estatal o Municipal.

-Al concluir el análisis de los aspectos señalados se procederá a la elaboración del dictamen técnico - en original y dos copias, mismo que deberá contener tanto la firma del Jefe del área técnica, como del o de los técnicos que intervienen en la verificación, análisis y dictamen de los documentos presentados.

-Para el cumplimiento, registro, análisis, verificación y formulación del dictamen técnico se tendrá un término de 3 días hábiles, cumplido lo cual se turnará - el expediente y dictamen al Administrador de la Zona Federal y en caso de estimarlo procedente, lo turnará al área de control para continuar con su trámite. (18)

1.5.3. DICTAMEN DE CONTROL

El área de control deberá analizar jurídicamente todos y cada uno de los requisitos reglamentarios del so licitante, tales como:

(18) Estudios de Instructivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; la verificación anterior deberá hacerse mediante el análisis de la copia certificada del acta de nacimiento o de la carta de naturalización; tratándose de personas morales deberá analizarse el acta constitutiva y demás documentos que acrediten la situación jurídica y financiera de la empresa.

-Asimismo, para el caso de fideicomisos, deberá analizarse el contrato constitutivo a fin de verificar el objeto, finalidad, duración, modificación del mismo, nombre del representante y del fiduciario, así como las resoluciones que les autorice a la celebración o participación del acto respectivo.

-Se deberá también verificar y analizar el dictamen expedido por las autoridades de la Secretaría en materia ecológica.

-En general el área de control verificará y analizará todos los elementos jurídicos del permiso. (19)

El área de control, además, recibirá el expediente registrándolo y procediendo al conocimiento de los -- elementos del dictamen técnico, tales como la dimensión de superficie solicitada, el uso del suelo autorizado, - la naturaleza de la superficie solicitada con la anotación de si corresponde a Zona Federal Marítimo Terrestre Y/O Terrenos Ganados al Mar, y en los casos de renovación del permiso se verificará si está al corriente en sus pagos hasta esa fecha.

Concluido lo anterior, se procederá a formular - el permiso, turnándose al Administrador de Zona Federal para su aprobación.

El criterio de vigencia se establece en el Artículo 28 del Reglamento de la materia, en el que se contempla que sólo podrán otorgarse los permisos con vigencia "Máxima de un año, y sólo podrán otorgarse por una vez en el mismo año".

Los permisos podrán ser renovados a criterio de la Unidad Administrativa desconcentrada de Zona Federal, a solicitud del interesado, presentándola cuando menos - 10 días antes del vencimiento del permiso de que se trate; en el supuesto de no hacerlo dentro del término pre-

visto, caducará su derecho. Dicha renovación se hará por única vez y por el mismo tiempo determinado en el permiso inicial, siempre y cuando existan causas que así lo justifiquen, a juicio de la propia unidad administrativa desconcentrada.

Para determinar la vigencia de un permiso se deberá tomar en consideración el beneficio que reporte para la zona y los demás aspectos que por naturaleza análoga resulten procedentes.

Un depósito en garantía deberá constituirse ante la Tesorería de la Federación a más tardar dentro de los 10 días siguientes al otorgamiento del permiso respectivo, en cuyo plazo el permisionario presentará ante la Administración de Zona Federal el billete de depósito que ampare dicha garantía, debiendo proporcionar copia fotostática del mismo. En caso de incumplimiento se aplicarán las sanciones previstas en los Artículos 22 de la Ley General de Bienes Nacionales y 50 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

1.5.4. OTORGAMIENTO

Una vez realizados los dictámenes técnicos y de-

control sin que se observe irregularidad alguna, y considerándose procedente otorgar el permiso respectivo, el solicitante deberá dar cumplimiento a lo establecido por el Artículo 173-B de la Ley Federal de Derechos vigente, que determina que deberá cubrir ante la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, los derechos por su otorgamiento siendo estos de \$43,500.00 anuales, excepto para los usos de agricultura, ganadería y pesca, en las que pagará la cantidad de \$13.50 por metro cuadrado mensuales; dicho pago deberá ser acreditado por el solicitante con la copia del recibo oficial sellado correspondiente, entregándose la misma para adjuntarse al expediente respectivo.

Satisfechos los requisitos anteriores, se procederá a elaborar el permiso respectivo llenando el formato correspondiente, en el que se aplicarán los criterios establecidos para el caso concreto.

Aprobado el permiso, se procederá a notificar al interesado el resultado de su solicitud, estableciéndose fecha para dar posesión del área de Zona Federal Marítimo Terrestre o terrenos ganados al mar permitida, la cual deberá formalizar del original del permiso, levantándose acta administrativa, en la cual se asentarán to-

dos los pormenores que transcurran de dicho acto, consiguiéndose la obligación del concesionario para acudir a la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, para que le sean determinados los derechos por el uso o goce del --- área federal que se trate. Para tal efecto se girará oficio anexando copia del permiso respectivo a la autoridad hacendaria, junto con los elementos que para el mismo se requieran.

1.5.5. SUPERVISION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL PERMISO.

Con el propósito de cumplir con las disposiciones y políticas administrativas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y por la Dirección General de la Zona Federal, la unidad administrativa desconcentrada de Zona Federal efectuará una continua supervisión a los permisionarios a fin de verificar el debido cumplimiento de las condiciones establecidas en el permiso respectivo, tales como:

- Uso aprobado;
- Ocupación de la superficie permitida;
- Comprobación del pago de derechos correspondientes al otorgamiento del permiso previsto en el Artículo-

174 de la Ley Federal de Derechos Vigente;

-Cumplimiento de los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas aplicables.

Al vencimiento del plazo del permiso, siguiendo los lineamientos del Artículo 30 del Reglamento de la materia, el permisionario deberá entregar el área federal permisionada, haciéndolo del conocimiento de la Unidad Administrativa Desconcentrada de Zona Federal.

1.6. AUTORIZACION

1.6.1. CONCEPTO

Consiste en el consentimiento tácito o expreso que damos a una persona que se halla bajo nuestra potestad, o que no puede obrar, a su nombre o a el nuestro, sin nuestra participación, para que haga alguna cosa -- que no podía hacer sin este requisito. LLámese autorización a la leyenda que pone el escribano o notario en alguna escritura o instrumento de forma que haga fe pública, la confirmación o comprobación de alguna proposición o doctrina con autoridad, sentencia o texto de alguna ley o autor y la aprobación o calificación de alguna cosa, el instrumento que da potestad o facultad a --

uno para algún acto. (20)

Vázquez del Mercado (21) se mantiene en la postura de los actos por medio de los cuales se extingue un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho preexistente modificando este de potencial en actual.

Fernández de Velasco (22) hace distinción entre los actos de admisión, de autorización y de aprobación, sosteniendo que los primeros son aquellos que declaran la existencia del requisito necesario para el ejercicio de un derecho o de una facultad; en las de autorización no se crean derechos, sino que se permite su ejercicio suprimiendo las limitaciones que impiden su actuación.

A diferencia de lo que se ha indicado, el mismo autor expresa claramente su opinión acerca de la concesión, haciendo mención de que siempre se trata de actos unilaterales que producen consecuencias recíprocas para-

(20) Escribano Joaquín, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Pág. 416.

(21) Vázquez del Mercado. Op. Cit. Pág. 11

(22) Fernández de Velasco, Recaredo. "Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas. Madrid 1926, Pág. 231.

el concedente y el concesionario, sin que exista entre ellos una relación de tipo contractual, sino que más -- bien lo que resulta es una situación reglamentaria, o -- sea fijada por la administración y manteniéndose por parte de ésta la facultad de modificarla o suspenderla, en el caso de que lo requieran las necesidades de orden administrativo.

A las referidas expresiones las resumiremos diciendo que en la concesión siempre nace un derecho nuevo y que antes de su otorgamiento el particular o concesionario no tiene ningún derecho al respecto, así como que el propio concesionario hace suyos los productos de la explotación de los bienes objeto de la concesión.

En la concesión figura un elemento reglamentario, en cambio en la autorización nunca nace un derecho nuevo, sino que se ejercita uno que ya existía al momento en -- que se otorga para gozarlo. (23)

La autorización entonces, puede definirse como el acto de la administración que habilita a una persona-

(23) Sarabia A. Guillermo, Naturaleza Jurídica de las Concesiones de Servicio Público, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1984, Pág. 82.

física o jurídica, privada o pública, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente; supone, pues, un poder o derecho anterior, cuyo ejercicio está subordinado a la obtención previa de un acto habilitante de la administración, que remueve el obstáculo establecido por el derecho objetivo.

Las autorizaciones pueden otorgarse tanto a particulares personas físicas o personas jurídicas, o a Entidades Públicas. En el primer caso la exigencia de la autorización responde generalmente a necesidades de policía, en sentido amplio; en el segundo, a razones de control administrativo, sobre todo respecto de los órganos y entes descentralizados. Habilitan indistintamente para desarrollar una actividad jurídica o una actividad material.

El acto de autorización es unilateral aunque se dicta a instancia del interesado. Es también necesariamente previo el acto o hecho que realizará la persona autorizada. Esto lo diferencia claramente de la aprobación. Además, como simplemente habilita para realizar un acto o hecho o ejercer un derecho, el interesado queda en libertad de decidir si lo realizará o no; el otorgamiento de la autorización no le obliga a ejecutar lo ---

autorizado.

En principio la autorización debe ser expresa; - se necesita un acto positivo de la administración acordándola; no obstante, a menudo los textos establecen -- autorizaciones tácitas. Esto ocurre cuando el órgano -- que acuerda la autorización tiene plazo para pronunciarse, vencido el cual se reputa otorgada y el interesado - en libertad de actuar. (24)

El órgano que otorga la autorización tiene, por regla general, competencia para examinar tanto la legalidad como la oportunidad o conveniencia del acto. Claro que esa discrecionalidad no implica arbitrariedad. Por otro lado, frecuentemente los textos limitan esa discrecionalidad de la administración, en forma expresa o implícita, determinando cómo debe proceder y que circunstancias tomará en cuenta.

Las autorizaciones pueden ser revocadas cuando el interés público lo exige, salvo que se hubiesen acordado por plazo determinado o los textos limiten esa potestad.

(24) Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". - Montevideo 1963, 3a. Edición, Pág. 257.

Si se prescinde de obtener la autorización requerida, el acto o hecho realizado es lícito y puede dar motivo de las sanciones pertinentes, sin perjuicio de la invalidez del acto.

1.6.2. ACTOS DE ADMISION Y CONCESION

El acto de concesión, si bien admitido unánimemente, plantea dificultades considerables en la determinación de su contenido exacto. Se diferencia claramente de la autorización porque mientras ésta se reduce a permitir el ejercicio de un poder o derecho preexistente, aquella crea en beneficio del concesionario un derecho de que antes carecía totalmente.

De ahí que la concesión pueda definirse como el acto de Derecho Público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la administración.

Por regla general la concesión es un acto discrecional. Los interesados en obtener una concesión no tienen derecho subjetivo para exigir que se les otorgue; la administración ejercerá su poder de concederla apre-

ciando la conveniencia y oportunidad de la misma, pero - los textos pueden limitar esa discrecionalidad, estableciendo procedimientos y reglas determinadas para su otorgamiento.

1.6.3. AUTORIZACIONES EN EL REGLAMENTO DE LA ZONA FEDERAL.

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 como el acto -- por el cual el Ejecutivo Federal, a través de la 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 cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

1.6.4. LA AUTORIZACION DE OCUPACION DEL DOMINIO PUBLICO.

Este concepto, enmarcado en el campo jurídico, - puede llegar a definirse como el acto por medio del cual se obtiene la facultad para usar u ocupar un bien del dominio público. En este particular el bien está fuera del

patrimonio de los interesados; es un bien de dominio público del que puede disfrutar mediante la autorización respectiva, como es el caso ejecutar una obra sobre la vía pública, en cuyo supuesto es necesaria la autorización de la Dirección de Obras Públicas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, aunque la autorización se manifiesta con bastante frecuencia y conjuntamente -- con la concesión.

C A P I T U L O S E G U N D O

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA ZONA
FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.**

2.1. ESTUDIO SOBRE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

En el contexto histórico, la actual Zona Federal Marítimo Terrestre ha sido relacionada directamente a un sinfin de objetivos, pasando desde la consideración de -- ser una simple área de acceso a las vías de comunicación-- por agua, hasta el ser denominada zona de interés y dominio público, y por el uso de zona estratégica para la defensa del país.

El control de la superficie de tierra firme colindante a las playas y al mar, tiene como antecedente un buen número de leyes, las cuales aparecen ya en "Las Leyes de Partidas de Alfonso X" (España 1256), que se refieren a las playas como áreas de usufructo común y de las - cuales todos los individuos pueden hacer uso, bajo el control irrestricto de la Nación a que pertenece. (25)

Asimismo encontramos que en las Ordenanzas de Poblaciones de Felipe II las playas estaban fuera del régimen de propiedad privada en virtud de pertenecer al real-

(25) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1977, Págs. 147 y 148.

patrimonio de España; al respecto se señala en las Ordenanzas de Población del Rey Felipe II, la de 92 que forma la Ley 6a. Título 7º, Libro 4 de la Recopilación de Indias, que dice a la letra:

"Territorio y términos para nueva población, no se puede conceder ni formar asiento en puertos de mar, ni en parte que en algún tiempo pueda reanudar en perjuicio de nuestra Corona Real, ni de la república, porque nuestra voluntad es que queden reservados a nosotros". -
(26)

El concepto de playa quedó determinado por la Real Orden de 1815; pudiendo considerarse que esta disposición constituye el origen de la Zona Federal Marítimo-Terrestre. En efecto:

"La real orden del 10 de septiembre de 1815, que declaró en el favor de los matriculados la libre venta de pescado en los muelles, costas y playas, mandó que para evitar en lo sucesivo toda clase de dudas, debían entenderse por playas, todo aquel espacio que baña el agua

(26) Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 149.

del mar en su flujo y reflujo diario y veinte varas comu
nes más arriba de la pleamar". (27)

Estas disposiciones se tomaron en consideración-
durante la formación del Código Civil de 1870, donde la-
principal preocupación del legislador fueron las propie-
dades y el uso de los bienes de uso común, entre las cua
les se encuentran las playas.

Así, el Código Civil para el Distrito y Territo-
rios Federales de 1870 definía los bienes de uso común -
en el artículo 802, al decir:

"Son bienes de uso común aquellos de que pueden-
aprovecharse todos los habitantes, con las restricciones
establecidas por la ley o por los reglamentos administra
tivos".

Las restricciones sobre los bienes de uso común-
a las que aludía el Código Civil de 1870, por lo que res
pecta a los litorales, comenzaban a ser realidad.

(27) Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 150

Tocó a la administración de Juárez publicar el 16 de marzo de 1872 la instrucción sobre la manera de proceder respecto de pesquerías, ordenamiento que ha sido considerado por el Dr. Rogelio Martínez Vera, en los siguientes términos:

"Los buques nacionales podrían dedicarse al transporte de los productos pesqueros, libres de derecho, --- excepción hecha de la patente de la embarcación que se obtendría en la aduana marítima más próxima y que se renovaría anualmente; los buques extranjeros que se dedicaran a esa actividad, tendrían obligación de presentarse en la aduana marítima respectiva, en la que pagarían el derecho en toneladas, a razón de un peso por tonelada, - recibiendo un permiso temporal que no excedería de seis meses, las patentes de los barcos nacionales y los permisos otorgados a embarcaciones extranjeras en los términos antes anotados, daban el derecho para establecer en las costas nacionales habitaciones provisionales que sirvieran para resguardar los productos convenientemente solicitados al efecto la licencia de la autoridad municipal que correspondiera". (28)

(28) Citado por Sierra Carlos, Ley Federal para el Fomento de la Pesca. (Dep. de Pesca) 1980, Pág. 12.

Esta instrucción de pesquerías fue seguida de la Ley del 5 de julio de 1888, la cual establecía la competencia del Ejecutivo Federal en materia de policía y vigilancia de las vías generales de comunicación; también se le facultaba para reglamentar el uso público y privado de las mismas, especialmente en lo referente a la pesca, buceo de perlas y al uso o aprovechamiento de los esteros y lagunas que se encuentran en las playas de la República.

Es en la Ley del 26 de marzo de 1894, en que se estatuyó la propiedad permanente del Gobierno Federal sobre las playas, la zona marítima con una extensión de --- veinte metros contados desde la orilla del agua, en la mayor pleamar y sobre la zona de diez metros de ambas riberas de los ríos navegables y de cinco, en los flotables, declarando asimismo que dichos bienes no podían enajenarse, ni estar sujetos a prescripción, y que eran inalienables los esteros, estanques y lagunas de propiedad nacional.

Fue hasta la Ley de Bienes Inmuebles del 18 de diciembre de 1902, en que se marca un importante parámetro legislativo en materia de propiedad pública, declarando-- bienes del dominio público y uso común, dependientes de la Federación en materia territorial, a las playas, con una extensión hasta de tres millas marítimas, la Zona Fe

deral Marítimo Terrestre de veinte metros de anchura con tigua a las playas o a las riberas de los ríos, los puer tos, las bahías, las radas y ensenadas, los ríos y esteros navegables, los lagos y las lagunas de formación natural utilizables para la navegación.

Con ello, la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 27 párrafo V, indirectamente aludió a la propiedad nacional de las playas y de la Zona Federal Marítimo, al señalar que:

"Son también propiedad de la nación--
las aguas...de las lagunas y esteros
de las playas".

A raíz del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1945, se instituyó la zona marítima en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, el cual volvió a reformarse el 20 de enero de 1960. Actualmente la Constitución señala:

"Son propiedad de la nación las aguas...de los--
lagos, lagunas o esteros, cuyos vasos, zonas o riberas -
estén trazadas por líneas divisoras de dos o más entidades--
o entre la república o un país vecino, o cuando el límite--

de las riberas sirvan de lindero entre dos entidades federa^lativas o a la República con un país vecino, la de los man^uantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley".

En el año de 1932 se expidió la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual establecía que los lugares de las costas y de las riberas de los ríos, lagos y lagunas, entre los que obviamente se contaban las playas y las zonas federales marítimas que no tuvieran el carácter de puertos, se consideraban sin embargo como tales únicamente en lo relativo al tránsito y servicio de policía marítima o fluvial en el interior de ellos; la zona federal y las playas, aparte del uso común de que podían ser objeto de acuerdo con la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902, podían ser aprovechados exclusivamente con fines portuarios y marítimos. En esa época el desarrollo turístico y habitacional en las costas no había adquirido la importancia que tienen actualmente. Fue el 19 de febrero de 1940 cuando la Ley de Vías Generales de Comunicación vino a complementar a la ley de 1932, ya que si bien no cambió en sus principios, ni antecedentes de la incipiente

figura zona federal, pues insistió en que su utilidad era únicamente portuaria y marítima, sí, en cambio, denotó un cierto interés por obras para diversos usos.

Estas construcciones estuvieron supeditadas a la autorización marcada en los arts. 175, 176 y 183 de la -- misma ley:

"Art. 175.- No podrán efectuarse obras de ninguna clase en aguas de jurisdicción federal o en las vías generales de comunicación fluvial o lacustres, o en las playas o zona federal; sin la concedida autorización de la - Secretaría de Comunicaciones".

Art. 176.- La autorización a que se refiere el artículo anterior se otorgará por la Secretaría de Comunicaciones, mediante concesión o permiso, en los términos del reglamento respectivo.

Art. 183.- Será gratuita la ocupación de zona federal:

I.- Para el establecimiento de diques, varaderos, plantas empacadoras de pescado y en general - a la reparación de embarcaciones.

- II.- Para el establecimiento de estaciones de salvamento, escuelas, hospitales y en general - toda obra considerada por la Ley como de utilidad pública.
- III.- Para la construcción de vías generales de comunicación saneamiento y ornato.
- IV.- Para ocupaciones transitorias para vasar embarcaciones, tender redes, sacar productos de pesca.
- V.- Para fines agrícolas, por parte de propietarios o arrendatarios colindantes siempre que sean campesinos de escasos recursos económicos.

El Gobierno Federal tenía la preocupación de ---- crear un ordenamiento que regulara las ocupaciones en --- construcciones, por lo que el 30 de octubre de 1940 se publicó el Reglamento para la ocupación y construcción de - obras en el mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales, el cual clasifica las obras a que se refiere el ordenamiento anterior, además de que al especificar a las industrias comerciales y agrícolas, agrega las de - conservación y turísticas.

Las autorizaciones para fines agrícolas se expedían tomando en cuenta que la superficie no estuviera --- frente a un puerto o zona urbanizada y que ésta no excediera de 1000 M2.

Asimismo el reglamento hace subdivisiones en --- cuanto a obras en Zona Federal Marítimo Terrestre, ya que estableció las cuotas correspondientes a cada categoría.

La clasificación de las obras marca el cambio hagta los diversos usos que podían darse a las playas y a la zona federal; desafortunadamente en los años cuarentas, sigue predominando la utilidad portuaria y marítima, sin tomar en cuenta la concesión de la zona federal, sin considerar el uso turístico.

Los artículos relativos del Reglamento antes comentado, decían así:

"Artículo 8° para los efectos del presente Reglamento, las obras se dividirán:

- I.- En construcciones de primera clase.- Son aquellas destinadas al embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga en general.

II.- Construcciones de segunda clase.- Las destinadas a la construcción, conservación o depósito de embarcaciones, tales como astilleros, varaderos, etc.

III.- Construcciones de tercera clase.- Las destinadas al abrigo de mercancías como son: almacenes, depósitos, bodegas, talleres.

IV.- Construcciones de cuarta clase.- Las de mejoramiento, conservación y protección de las playas, tales como empilotados, así como --- obras de dragado.

V.- Construcciones de quinta clase.- Los balnearios con servicio de restaurante, cuya finalidad no sea precisamente la de explotación, sino el arrendamiento de locales acondicionados ya que causarán cuotas de ordenamiento y de inspección.

VI.- Construcción de sexta clase.- Las ocupaciones provisionales que por la índole de su construcción y calidad de los materiales empleados no ameriten su establecimiento por más de un año.

VII.- Construcciones de séptima clase.- Las obras a instalaciones autorizadas por la Secretaría o Departamento competente que crucen -- vías navegables como oleoductos, acueductos, tendidos de cables, etc."

Es necesario mencionar que ese ordenamiento clasificó las ocupaciones de Zona Federal por medio de autorizaciones para fines agrícolas, tomando en cuenta que la superficie ocupada no estuviese frente a un puesto o zona urbanizada.

La clasificación de las obras define en tamaño, -- atendiendo a los diversos usos que podrán darse a las playas y a la Zona Federal; desafortunadamente en los años -- cuarentas siguió predominando la utilidad portuaria y marina.

En el año de 1944, la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, de 1902, fue derogada por la Ley General de Bienes Nacionales de 3 de junio de 1942, la cual por omisión de las firmas del Secretario de Estado, volvió a publicarse el 26 de agosto de 1944.

Esta Ley divide el patrimonio nacional, en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Fede

ración. Entre las primeras se cuentan a los de uso común o sea las playas y la zona marítimo terrestre.

Tratándose de aprovechamientos especiales de los bienes de uso común, se necesita de concesión otorgada con los requisitos que fija la propia ley.

La ley señalaba asimismo las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público y de acuerdo a su interpretación se desprende que los terrenos ganados al mar pertenecían al grupo de los bienes de dominio privado, tal como se estipula en el Prontuario de Disposiciones Jurídicas aplicables en materia de Zona Federal.

Dada la necesidad de distinguir los bienes de uso común de los bienes de dominio marítimo, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963, considera bienes de dominio marítimo, entre otros, la zona marítimo terrestre, que forma parte de los recintos portuarios o se afecte con los servicios que se rigen en la propia ley; la misma interpretación debe hacerse para las playas.

Sin duda para el año de 1982, en que se expide la Ley General de Bienes Nacionales vigente, se marca el --

concepto más completo de lo que debemos entender por Zona Federal Marítimo Terrestre en su artículo 49, ya que no se concreta a las costas o riberas de los ríos como tradicionalmente se sostenía, sino que incluye las zonas rocosas de los litorales, las riberas de los lagos, lagunas y esteros y la totalidad de los cayos y arrecifes, localizados en el mar territorial, y de otras aguas marítimas interiores.

Por otra parte y por primera vez, se definen los terrenos ganados al mar (Art. 54 de la Ley vigente). (29)

2.2. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION DE LAS PLAYAS -
Y DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

Indudablemente que el dominio de las playas y de la zona marítima de la Nueva España, perteneció exclusivamente a los monarcas españoles ya que en ningún momento fueron motivo de apropiación privada, como sucedió -- con otras tierras que se concentraron en manos de los españoles y sus descendientes, del clero y de los indíge--nas, mediante título expedido por la Corona Española. -- Los fundamentos de la propiedad de España sobre la Nueva España derivan de las Bulas de Alejandro VI y de la Ley--de 1519, expedida por Carlos V.

Gabino Fraga, sobre las Bulas de Alejandro, ase--vera:

"El principio base de toda la construcción jurf--dica de la propiedad colonial fue el de que la--conquista no constituyo el origen de la propie--dad, pues ella no es más que un medio para tomar pose--sión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de --serlo tenían como titulares los Reyes de España, -

Estos habían adquirido su derecho a todas las tierras descubiertas, y por descubrir, entre otros títulos, por la bula de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, según la cual se da, concede y asigna -- perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, "con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", todas las islas y -- tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado -- Islas y Tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia otra cualquier parte, la cual línea dista de cada una de las Islas que vulgarmente dicen de los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro Rey o Príncipe -- Cristiano hasta el día de la Navidad del año de 1492". (30)

(30) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 198 Págs. 353 y 354.

Podemos decir que la Corona Española tuvo la propiedad de las playas o de las costas prácticamente desde la conquista de la Gran Tenochtitlán, hasta la consumación de la Independencia.

Por su parte Martha Chávez Padrón, al referirse a la Ley de 1519 indica:

"La citada ley de 1519, expedida por Carlos V, se ñaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas no sólo las Bulas, sino también otros legítimos títulos". (31)

Mucho tiempo después, el territorio de España se integraría en la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en ese país el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año conforme al artículo 10 de tal ordenamiento, que disponía:

"Artículo 10.- El territorio Español comprende la península con sus islas adyacentes, Aragón, Asturias,-

(31) Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 178.

Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, -
Extremadura, Galicia, Granada, León, Molina Murcia, Nava-
rra, Provincias Vascongadas y Valencia... En la Nueva--
España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Gua-
temala, Provincias Internas de Occidente, Islas de Cuba -
con las Dos Floridas, la parte Española".

Al consumarse la Independencia, y con base en el
Reglamento de 8 de noviembre de 1821, para el Gobierno In-
terior y Exterior de la Secretaría de Estado y del Despa-
cho Universal, aprobado por la Junta Soberana Provisional
Gubernativa, se fijó la organización y competencia de cua-
tro secretarías a quienes se encomendó la administración-
de las porciones litorales de la Nación, que hoy constitu-
yen la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El 13 de mayo de 1891 se creó la Secretaría de --
Comunicaciones y Obras Públicas, la cual asumió el despa-
cho de los asuntos relacionados con obras portuarias, pla-
yas y zona federal, que llevaba la Secretaría de Guerra y
Marina a raíz de la Ley de Vías Generales de Comunicación
de 29 de agosto de 1931.

En consecuencia, la Secretaría de Guerra y Marina
conservó la administración de las playas y de la Zona Fe-

deral Marítima hasta el año de 1931, fecha en que se --
aprueba la primera Ley de Vías General de Comunicación,
la cual fue abrogada por la nueva Ley publicada en el --
Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de
1932.

En esta última ley comienzan a preverse diversos --
tipos de uso en la zona marítima, independientes del --
uso común que establecía la Ley de Bienes Inmuebles de
la Nación de 1902, como eran los marítimos, agrícolas, --
habitacionales y precarios; sobre su competencia se se-
ñalaba:

"Artículo 189. La Secretaría de Comunicaciones, -
ejerce su autoridad en materia de comunicaciones por --
agua: I. En el mar territorial II. En playas, zonas fe-
derales marítimas y puertos III. En los ríos, lagos, la
gunas y en la zona federal de éstos".

"Artículo 199. Nadie podrá construir obras de nin-
guna clase en el mar territorial o en las vías genera-
les de comunicación, fluviales o lacustres, así como -
en las playas y zonas federales sin la debida autoriza-
ción de la Secretaría de Comunicaciones".

La preocupación del Gobierno Federal sobre los bienes muebles e inmuebles del país fue tal que siempre se estuvo pensando en una legislación que complementara cada día más los conceptos que se encontraban vagos. Así, la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada el 19 de febrero de 1940 que abrogó a la de 1932, en su Capítulo II denominado "Obras en Aguas de Jurisdicción Federal en los Puertos y en la Zona Federal, concede la administración de la zona federal a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, administración que duró poco tiempo, ya que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, otorga la administración de la zona federal, puertos y servicios marítimos al Departamento de Marina Nacional, al igual que la facultad para: el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, la vigilancia de las costas, la adjudicación y otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua.

Por su parte, el Reglamento para la ocupación y construcciones de obras en el mar territorial, en las vías navegables, en las playas y zonas federales de 30 de octubre de 1940 decía:

"Artículo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Secretarías y Depar

tamentos de Estado, de 30 de diciembre de 1939, compete al Departamento de Marina Nacional.

- I. Autorizar la ocupación y la construcción de obras en el mar territorial, en las vías generales de comunicación, fluviales o lacuos tres en los cauces y vasos de jurisdicción federal, siempre que sean navegables o flo-tables y en las playas y zonas federales.
- II. Fijar las tarifas para el cobro de cuotas - de suspensión por las obras ejecutadas y de arrendamiento por las zonas que se ocupen".

El Departamento de Marina Nacional llevó el con-rol y administración de los bienes de uso común (refi-riéndose directamente a la Zona Federal Marítimo Terres-tre), desde diciembre de 1939 hasta diciembre de 1946, fe-cha en que cambió su rango por el de Secretaría de Marina.

Las zonas marítimas que se usaban o aprovechaban - como instalaciones portuarias o servicios marítimos, pasa-ron a la administración de la nueva Secretaría de Marina Nacional, por mandato de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 13 de diciembre de 1946 que abrogó la ante-rior ley de 1939. En forma general la Secretaría de Comu-

nicaciones administró las playas y las zonas marítimas - desde el año de 1931 hasta diciembre de 1939.

El Gobierno de la República se preocupó por administrar con mayor eficiencia la Zona Federal Marítimo Terrestre, concediendo cada día más importancia no sólo a su ocupación habitacional por parte de pescadores, o a su función de ornato, sino a un ámbito más extenso y complejo como era el turístico en las principales playas como son las de Acapulco, Baja California, Jalisco, Puerto Vallarta. Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976 estatuye:

"Artículo 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de los servicios relacionados con las comunicaciones por agua...

XX. Administrar los puertos centralizados y coordinar las de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios".

En relación con lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,-- publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 - de marzo de 1983, señala:

"Artículo 23. Corresponde a la Dirección General de ----
Obras Marítimas:

V. Proyectar, construir y conservar los --
puertos e instalaciones marinas del gobier
no federal, así como las obras portuarias-
de navegación interior, las de defensa y -
los bienes inmuebles ligados a la opera---
ción de los puertos.

XVII. Deslindar los recintos portuarios de
la Zona Marítimo Terrestre".

"Artículo 28. Corresponde a la Dirección General de Mari
na Mercante:

XVI. Tramitar solicitudes de concesiones y
permisos para la construcción de obras y -
uso, conexas con las vías de comunicación-
por agua.

XVII. Concesionar, permisionar y autorizar
la construcción y el de bienes de dominio-
marítimo de la nación y de aquéllo que ten
ga relación directa con la vía de comunicacón
por agua".

La Secretaría de Marina administró la zona federal, desde diciembre de 1946 a diciembre de 1958, cuando se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional, únicamente por lo que se refiere a la zona federal susceptible de uso o aprovechamiento turístico, agrícola, comercial, habitacional e industrial, ya que por lo que toca a la zona federal destinada a servicios o instalaciones portuarias y marinas, siguió bajo su control hasta diciembre de 1976, fecha en que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se otorgó la facultad sobre los bienes de dominio marítimo que consagra el artículo 9° de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

De conformidad con el artículo 7° fracción XIV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, que abrogó la Ley de 1946, la Secretaría de Patrimonio Nacional ejerció la posesión y la administración de la Nación sobre la zona federal, facultad que conservó hasta diciembre de 1976, cuando se trasladó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Con el objeto de llevar a cabo una mejor administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre, la Secretaría de Patrimonio Nacional. concesionó ésta a diversas Juntas Federales de Mejoras Materiales, facultándolas para que a su vez la "subconcesionaran a terceras personas";

las concesiones se otorgaron por parte de estos organismos a partir de 1971, y entre otras se pueden señalar.. a las siguientes:

Acapulco, Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Hidalgo, Coatzacoalcos, Tuxpan, Veracruz, Cozumel, Isla Mujeres, Ensenada, Mexicali, Tijuana, La Paz, Frontera, -- Guaymas, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta, etc.

Cabe agregar aún brevemente, algunos antecedentes de estos organismos, en cuanto eran entidades gestoras de la Administración de las Zonas Marítimas de los lugares de su ubicación.

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales eran - organismos descentralizados, creados por el Gobierno Federal y destinados a ser los conductos mediante los cuales se realizaba la distribución de la riqueza y rentas nacionales, sobre todo en lugares y puertos de acceso al turismo extranjero.

a).- El propósito creador de las Juntas Federales de Mejoras Materiales fue exteriorizado por el Gobierno Federal que presidió el General Alvaro Obregón en el año de 1923, quien deseó vivamente fortalecer las condiciones municipales en las zonas fronterizas y marítimas que fueron seleccionadas para la fundación de los primeros -

organismos de esa índole, a fin de auxiliar al propio Gobierno Federal en la atención de los servicios públicos, - por esencia municipales, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las mismas regiones.

La economía municipal era insuficiente para lograr una situación ambiental que atrajera al turismo, por lo que la intervención del Gobierno Federal fue necesaria para auxiliar estas áreas ya que constituyen las tres cuartas partes de nuestro territorio en litorales de Zona Federal Marítimo Terrestre.

b). - A partir del año de 1924, las juntas instaladas sobre bases sólidas vinieron esforzándose con mayores elementos económicos y creciente experiencia en sus manejos y administración para cumplir gradualmente la misión social que les ha conferido el gobierno de la Nación.

En la Ley de Ingresos del Erario Federal para --- 1924 ya aparece el término de "Juntas", denominación que inicialmente se dio a estos organismos mediadores entre -- gobierno y municipio para realizar, como antes se ha -- dicho, la función distribuidora de recursos nacionales -- en beneficio de los núcleos de población extremadamente -- pobres, en los que existieran aduanas recaudadoras del -- impuesto adicional del 2½ sobre importaciones y exporta--

ciones. Pero no fue sino hasta diez años después, cuando se expidió la primera Ley Orgánica para el funcionamiento de las juntas y en las que su designación se acerca más a su denominación actual.

Ante la raquítica situación económica en que se encontraba la Nación como consecuencia de los movimientos posteriores a 1910, surgió la necesidad de encontrar una fuente de recursos que proporcionara los medios económicos suficientes para satisfacer las necesidades de servicios públicos tales como agua potable, alcantarillado, alumbrado, etc., que requerían las poblaciones más afectadas.

c).- Para satisfacer los objetivos señalados, el Gobierno Federal estableció en la Ley de Ingresos del Erario Federal correspondiente al año fiscal de 1924, un gravamen adicional del 2% sobre las importaciones y exportaciones que se debería cubrir en las aduanas correspondientes. Esta norma impositiva fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1924.

La administración de los fondos provenientes de dicho concepto fue establecida por el artículo 5º de la mencionada Ley de Ingresos como sigue:

"Los productos del 2% adicional sobre los derechos de importación y exportación serán administrados por una junta compuesta del Administrador de la aduana, el Presidente de la Cámara de Comercio, o en su defecto un comerciante y una casa bancaria o a falta de ésta una casa comercial de reconocida honorabilidad como tesorero".

"La administración de las cantidades producto del 2 y 3% adicionales sobre los impuestos de importación y exportación que debe invertir el gobierno federal en las poblaciones en que se encuentren las aduanas marítimas -- fronterizas, corresponde a las juntas federales de mejoras materiales".

d).- De las normas que reglan el funcionamiento de las Juntas se desprenden características propias que las distinguen de cualquier otro tipo de empresa, aún cuando éstas sean de carácter social, características que son esencialmente las siguientes:

a) Constitución.- Se constituirán conforme a la -- Ley para el funcionamiento de -- las Juntas Federales de mejoras materiales, promulgada por decreto del Ejecutivo Federal con fecha 30 de diciembre de 1947.

- b).- **Localización.** Se encuentran establecidas únicamente en los puertos y ciudades-fronterizas del país, en donde--existen aduanas recaudadoras del impuesto adicional del 2 y 3% al comercio exterior.
- c).- **Administración.** La función administrativa está a cargo de un presidente, nombrado por el Ejecutivo Federal o por la Secretaría de Patrimonio Nacional.
- d).- **Patrimonio** La constituye principalmente el producto de las recaudaciones --del impuesto adicional del 2 y 3% al comercio exterior.
- e).- **Finalidades** No son lucrativas; puede decirse que son primordialmente de --mediación entre el Gobierno Federal y el municipal, pues a través de ellas la Federación derrama los beneficios que proporciona el producto del impuesto adicional del 2 y 3% al comercio --exterior, mediante inversiones -obras y servicios públicos que se realizan en las poblaciones.

Las Juntas Federales de Mejoras materiales eran organismos descentralizados que encajaban dentro de la definición que al respecto estableció la Ley para el Control

por el Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 2o. fracción II, ya que eran dependientes de la entonces Secretaría de Patrimonio en cuanto a que a esta Dependencia del Ejecutivo Federal correspondía el control y vigilancia que le marcaba el artículo 7o. fracción XIII de la Ley de Secretarías de Estado, así como la Ley para el funcionamiento de tales organismos.

e).- Conforme a las disposiciones que regían el funcionamiento de las Juntas se desprende que la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, realizaba sobre el particular dos funciones:

- 1).- Reglamentar, organizar y controlar a las Juntas; esta función la ejecutaba a través de la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismos, de la que dependía directamente la Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales.
- 2) Vigilar que los actos de las expresadas Juntas se ajustaran a las disposiciones vigentes; esta función se realizaba a través de la Subsecretaría del Ramo.

Respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las atribuciones de esta Dependencia del Ejecutivo Federal, estaban contenidas en el artículo 5° de la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado; en términos generales esta Secretaría intervenía en la autorización de todas las operaciones financieras y crediticias, que por necesidad tenían que realizar las Juntas Federales de Mejoras Materiales como consecuencia de las actividades que les eran propias.

En relación con la Secretaría de la Presidencia, las funciones de esta dependencia estaban previstas en las fracciones III, IV, y V del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y consistían esencialmente en planear obras, coordinar los programas e inversiones y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados, dentro de los cuales quedan comprendidas las entidades mencionadas.

Prácticamente las Juntas Federales intervinieron en la administración y concesionamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, desde el año de 1978, ya que el 19 de mayo de 1979 se procedió a su liquidación.

Al pasar la Zona Federal y los terrenos ganados al mar, bajo la jurisdicción de S.A.H.O.P, la Dirección Gene-

ral de ésta se convirtió en Dirección General de Control de Zona Federal con el carácter de dependencia normativa y se constituyeron Delegaciones de Zona Federal, adscritas a los centros S.A.H.O.P. estatales.

Tanto para la Secretaría de Asentamientos Humanos como para los centros S.A.H.O.P. la posesión, control y administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre, fue un agregado de poca importancia a las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por tanto se le ha prestado muy poca atención.

Por la Delegación de la Zona Federal Marítimo Terrestre a los centros, éstos, han quedado facultados para otorgar directamente concesiones hasta por un monto anual de \$250,000.00, por concepto de cuotas; únicamente las de mayor ingreso anual a la Federación son sometidas previamente al estudio de la Dirección General de Zona Federal. Lo anterior quiere decir que la totalidad de las concesiones solicitadas son resueltas en los propios centros S.A.H.O.P, dependencias de la Secretaría que no se dan a baste en las funciones que tienen encomendadas; primordialmente relacionadas con la ejecución de toda clase de obras y con poca experiencia en cuanto a la administración de inmuebles.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, que abrogó la Ley de 1958, facultaba a la Secretaría de Asentamientos Humanos y --- Obras Públicas, para ejercer la posesión de la nación sobre las playas y la zona federal, así como para administrarlas en términos de la ley, facultad que mantuvo hasta el 29 de diciembre de 1982, fecha en que se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 37 señala:

Artículo 37. "A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los si---- guientes asuntos...

"Ejercer la posesión de la Nación en las --
playas y zona marítimo terrestre en términos
de la Ley..."

De acuerdo al artículo Sexto Transitorio de dicho decreto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la competente para aplicar todas las disposiciones legales en la materia.

La enumeración de los antecedentes mencionados, - tiene como objeto exponer que la Zona Federal Marítimo - Terrestre, desde el año de 1971, ha estado bajo la administración de diferentes Secretarías y Departamentos de -

Estado, hasta la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Como se indica, la faja de 20 Mts., de Zona Federal Marítimo Terrestre, es una porción del área que constituyen las ciudades localizadas en nuestros litorales, pero es fundamental para ellas el uso y aprovechamiento que se le asigne y su afluencia será determinante en muchos casos para los programas que les señala el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Desde luego, debe tomarse en cuenta que las Secretarías de Marina, de Comunicaciones y Transportes y de Pesca, requieren de la Zona Federal Marítimo Terrestre, para sus instalaciones portuarias, pero la longitud de estas fajas es reducida comparada con los 10,000 Kms., que se tienen de litoral.

En efecto, la Secretaría de Marina se preocupó por señalar y construir las instalaciones para sus bases navales; la de Comunicaciones y Transportes, la de Marina Mercante crearon vías de comunicación por agua. La Secretaría de Pesca ha diseminado sus instalaciones, la mayoría de ellas en forma precaria a lo largo de nuestro litoral.

Ninguna de ellas le prestó la debida atención a la

Zona Federal Marítimo Terrestre cuando estuvo bajo su administración.

Cuando la Zona Federal quedó a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y como sus auxiliares fueron las Juntas Federales de Mejoras Materiales que operaban en los puertos del litoral, dichas Juntas consideraron la Zona Federal Marítimo Terrestre como un inmueble susceptible de fraccionar y así lo hicieron en su gran mayoría, no para vender lotes, que les era imposible, sino para -- concesionarlos sin importarles el uso y aprovechamiento -- que se les diera.

Así tenemos ejemplos del mal control y administración en los puertos de Acapulco, Guerrero y Manzanillo, -- Colima; en el primero, de la Zona Federal Marítimo Terrestre de la bahía de Puerto Marquez, se instalaron un sin -- fin de comercios, destinados a la venta de alimentos que -- cubren en la actualidad hasta las playas y no cuentan con ningún servicio o infraestructura urbana.

En Manzanillo, Colima, la extinta Junta Federal de Mejoras Materiales, concesionó la Zona Federal en la laguna de Coyutlán, para casas habitación, igualmente sin ser -- vicios y continuó otorgando concesiones de lotes frente --

ESTA TESIS NO DEBE .79
SALIR DE LA BIBLIOTECA

a "Calles de proyecto", que no resultaran sino ocupaciones en el propio vaso de la laguna, a base de PALAFITOS-sobre el agua, destinados a vivienda, corrales, letrinas-etc., que han convertido dicha laguna en un conglomerado de precaristas y grave problema de asentamientos humanos.

En otros casos, la Zona Federal Marítimo Terrestre la concesionaron para construcción de residencias y habitaciones de verano, cuyos ocupantes consideran dicha zona como de uso exclusivo.

C A P I T U L O T E R C E R O

**REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA ZONA
FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.**

3.1. MARCO LEGISLATIVO POR EL QUE SE RIGE LA ADMINISTRACION,
CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TE
RRESTRE.

3.1.1. ASPECTOS CONSTITUCIONALES.

El Gobierno Federal está decidido a fortalecer a la Administración Pública, dando mayor impulso a sus órganos, particularmente aquéllos que tienen íntima relación con la sociedad y que son un factor decisivo en la conformación de este último.

En lo relativo a los preceptos constitucionales, es fundamental el artículo 27, que a la letra dice en -- sus párrafos primero y quinto:

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

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional: ... las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad na-

cional..."

De los preceptos antes mencionados desprendemos que la Zona Federal Marítimo Terrestre es propiedad de la Nación, ya que constituye por su régimen jurídico, objeto y finalidades, parte del dominio público federal.

En forma somera dejaremos asentado que la concesión es un acto administrativo complejo por medio del cual el Estado otorga un poder jurídico a un particular sobre una parte del dominio público. Al respecto, el artículo en cita dispone en su párrafo sexto:

"...: el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, - el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal..." .

Por su parte, el artículo 28 constitucional dice:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excep-

ciones que las mismas prevengan". "Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de --concentración que contraríen el interés-- público".

3.1.2. ASPECTOS LEGISLATIVOS

Hasta 1982 la Zona Federal Marítimo Terrestre --carecía de un marco jurídico específico. Actualmente la Ley General de Bienes Nacionales, en su Capítulo IV y el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de --los Terrenos Ganados al Mar, constituyen la regulación --normativa en la materia. No obstante que estos ordena---mientos iniciaron su vigencia en 1982, prácticamente se empieza a aplicar las normas en ellos contenidas hasta --un año después.

De acuerdo con los antecedentes, la Zona Federal Marítimo Terrestre adquiere relevancia jurídica desde --que se le concede la categoría de bien público de uso co--mún; al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 1° y 2° señala:

ARTICULO 1°.- El patrimonio nacional se compone de;

I.- Bienes de dominio público de la Federación.

II.- Bienes de dominio privado de la Federación.

ARTICULO 2°.- Son bienes del dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en el artículo 27, -- párrafos cuarto, quinto y octavo, -- y 42 fracción IV, de la Constitu-- ción Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II - del Artículo 27 Constitucional, -- con excepción de los comprendidos - en la fracción II, del artículo 3° de esta Ley.
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional.

"....."

La Zona Federal Marítimo Terrestre en el derecho actual tiene relevancia jurídica cuando la norma legal le concede la categoría de bien del Estado, resaltando la importancia del mismo dentro del derecho positivo Mexicano. Es así como el artículo 8° de la misma ley lo se

hala diciendo:

"Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar -- los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los --- equiparados a estos conforme a la ley, así como las playas, paseos y parques públicos--construídos en inmuebles federales.

- II. Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas 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 otras dependencias".

De lo anterior se sigue que la Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien de dominio público y por lo -- tanto se halla bajo el régimen jurídico del dominio di--recto de la Nación.

Ahora bien, la Nación es propietaria de tales me dios porque son indispensables para satisfacer las necesidades colectivas, porque no pueden dividirse, ya que fraccionadas perderían su utilidad o porque no han sido todavía objeto de ocupación individual, pero el aprovechamiento ha de ser común, por el carácter colectivo de las necesidades que satisfacen. Dice la ley de la materia:

"ART. 29.- Son bienes de uso común:

V.- La Zona Federal Marítimo Terrestre..

ART. 49 (último párrafo). A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología correspon derá el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo terrestre..

ART. 53. Sólo podrán realizarse obras para ganar artificialmente terrenos al mar; con la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes..."

Ahora bien, conviene señalar, por su importancia, la conveniencia de reproducir aquí los textos jurídico-administrativos que se han emitido para integrar el régi men normativo de la entidad a que se refiere este trabajo.

3.1.3. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

A.- ACUERDO

Por el que se clasifica la Zona Federal Marítimo-Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar de la Ciudad y -- Puerto Vallarta Jalisco y se determinan las cuotas para - el pago de los Derechos correspondientes por su uso, aprovechamiento y explotación. (32).

Para los efectos de este acuerdo, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados al mar de la -- Ciudad de Puerto Vallarta, se clasifican de la siguiente-forma, conforme a los planes que al efecto se anexan:

ZONA	UBICACION	CLASIFICACION
FRACCION A-1	Frente a la Bahía - entre las calles 31 de octubre y Zaragoza.	Económicamente <u>altamente</u> desarrollada.
FRACCION A-II	Frente a la Bahía <u>entre</u> la calle Zaragoza y el Río Cuale.	"
FRACCION B-V	Frente a la Bahía <u>entre</u> la Calle <u>caballito</u> y Casa Alejandra.	Desarrollada.

(32) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1982.

FRACCION B-VI Frente a la Bahía entre Desarrollada.
el Río Cuajala y la calle
Francisco I. Madero. (53)

USO APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION

ZONA	TARIFA
	M2.
FRACCION A-1	250.00
Hotelera o de albergue turístico, todo tipo - de construcción perma- nente.	
Instalaciones complemen- tarias que no implican construcciones permanen- tes y que son explota- bles comercialmente.	187.50

(53) Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1982.

B.- REGLAMENTO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE
Y DE LOS TERRENOS GANADOS AL MAR.

Documento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1982, que al desagregar los principios establecidos por la ley, constituyó - la herramienta jurídica para la administración pública, - en materia inmobiliaria de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Este Reglamento consta de VII capítulos en los - cuales establece a mayor detalle y precisión las normas - que rigen el aprovechamiento.

CAPITULO I Disposiciones generales.

ART. 2º. Los términos a que se refiere este Reglamento tendrán la connotación ----- siguiente:

"IV. Concesión: 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 aprovechar o explotar la zona federal - marítimo terrestre o los terrenos ganados - al mar o cualquier otro depósito que se -- forme con aguas marítimas".

CAPITULO II De los terrenos ganados al mar.

- CAPITULO III De la Administración y control de Zona Federal Marítimo Terrestre.
- CAPITULO IV De la inspección y vigilancia
- CAPITULO V Del pago de derechos
- CAPITULO VI De la modalidad de la extinción de concesiones y permisos.
- CAPITULO VII De las infracciones y sanciones
- CAPITULO VIII De los recursos administrativos.

En el Reglamento de Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar fortaleciendo las políticas respectivas del Plan Nacional de Desarrollo de -- 1986, se precisaron 80 estudios, 22 planes maestros de -- control y aprovechamiento.

Estos programas, que reflejan la voluntad de reducir la evasión fiscal con el objeto de adecuar la observancia de aquéllos al rendimiento inmobiliario del patrimonio nacional, son los siguientes:

- De delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
- De registro nacional de Zona Federal Marítimo Terrestre.
- De regularización de concesiones, permisos, autorizaciones y destinos de Zona Federal Marítimo Terrestre.
- De zonificación para el uso, explotación y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

- De actualización de pagos de derechos.
- De actualización de catálogo de concesionarios, permisionarios y destinatarios.

A estos programas no se ha dado la atención adecuada, pero ello no justifica continuar respondiendo pasivamente al desmedido aumento de la demanda interna de desarrollos urbanos y turísticos; por lo contrario, la aplicación y continuidad de estos programas haría factible el ajuste en el bienestar de la población y en particular, - la protección de los niveles de empleo.

3.1.4. ORDENAMIENTOS SUPLETORIOS

El marco jurídico antes señalado ha dejado sentadas las bases para la administración de la Zona Federal-Marítimo Terrestre, régimen jurídico al que por vía de supletoriedad son aplicables otros ordenamientos.

En lo previsto por la ley o el reglamento de la materia, se dará la aplicación supletoria de leyes federales o de orden común, la costumbre, el uso o los principios generales de derecho; la equidad y las bases y condiciones en que se otorgan las concesiones o permisos de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Tales ordenamientos son:

A.- El Código Civil para el Distrito Federal en materia común para toda la República.

La supletoriedad en la formación del régimen jurídico de los bienes del dominio público federal, estatal o municipal se dispone en este ordenamiento, ya que los artículos 750 al 809, contienen disposiciones referentes de estos bienes, que se registrarán por ellas en cuanto estén determinados por leyes especiales.

B.- Ley Federal de Aguas. (Diario Oficial de la--
Federación I/1972) Capítulo II del Régimen legal de los--
bienes objeto de esta Ley.

ARTICULO 4°. Por los efectos de esta ley, los si
guientes términos tendrán la connotación que se indica:

Fracc. VII.- Zona Marítimo Terrestre; una faja -
de veinte metros de ancho de tierra firme contigua a las
playas del mar y a uno y a otro lado de los cauces de --
los Ríos, desde la desembocadura, de éstos en el mar hasta
el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual.

ARTICULO 6°. - Son propiedad de la Nación:

I. Las Playas y Zonas Marítimas Terrestres.

V. Los Terrenos Ganados al Mar o a cualquier Es-
teros de propiedad Nacional, descubiertos por causas na-
turales o por obras artificiales.

C.- Ley de Obras Públicas. (Diario Oficial de la
Federación Dic-30-1980)

ARTICULO 12.- La planeación de las Obras Públi--
cas que realicen las Dependencias o Entidades deberá;

B.- Ley Federal de Aguas. (Diario Oficial de la Federación I/1972) Capítulo II del Régimen legal de los bienes objeto de esta Ley.

ARTICULO 4°. Por los efectos de esta ley, los siguientes términos tendrán la connotación que se indica:

Fracc. VII.- Zona Marítimo Terrestre; una faja de veinte metros de ancho de tierra firme contigua a las playas del mar y a uno y a otro lado de los cauces de los Ríos, desde la desembocadura, de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual.

ARTICULO 6°. - Son propiedad de la Nación:

I. Las Playas y Zonas Marítimas Terrestres.

V. Los Terrenos Ganados al Mar o a cualquier Esteros de propiedad Nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.

C.- Ley de Obras Públicas. (Diario Oficial de la Federación Dic-30-1980)

ARTICULO 12.- La planeación de las Obras Públicas que realicen las Dependencias o Entidades deberá;

Fracc. IV.- Prever requisitos de área y predios- para la obra pública, previa consulta con la Secretaría- de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta, en el -- ejercicio de sus atribuciones, determine su conveniencia y viabilidad y asimismo observar las declaraciones de pro- visiones, usos y reservas y destinos de áreas y predios, que se hubieran hecho conforme a lo dispuesto por las leyes en la materia.

D.- Otros.

- Ley General de Población.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal de Aguas
- Ley Federal de Derechos
- Ley Federal de Protección al Ambiente
- Reglamento para la Ocupación y construcción de- Obras en el Mar Territorial y Vías Navegables,- playas y Zona Federal.
- Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Na- cional.

Es principio general en materia de tutela del dominio público, la facultad otorgada a la Administración- Pública para actuar por sí misma, sin recurrir a la autoridad en lo relativo a la protección de los bienes que - integran a aquél, tanto en su integridad como en su con- servación. Constituye, como dice Marienhoff, una verdade

ra excepción en el orden jurídico, un verdadero favor o privilegio del Estado. Pero aparte de la autotutela administrativa para estos bienes del dominio público, le competen al Estado las acciones petitorias y posesorias de derecho común que deben deducirse ante los órganos judiciales; la protección penal de las dependencias públicas, por lo contrario, se logra a través de los órganos judiciales competentes.

3.2. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA ADMINISTRACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y DE LOS TERRENOS GANADOS AL MAR.

Antes de entrar a un estudio más a fondo, y para los efectos de puntualizar los conceptos empleados sobre el particular, conviene señalar el alcance terminológico que se les asigna aquí.

AUTORIDAD.- Es la potestad que inviste una persona o una corporación para dictar leyes, para ejecutarlas o imponerse por su capacidad o influencia.

Es la facultad y el derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos. (34)

(34) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pág. 979.- Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina.

COMPETENCIA.- Acerca de esta institución existen distintas definiciones. Así tenemos:

Alsina; que es la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción, en un caso determinado; (35). Fernández; que es la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del valor del territorio o de la organización jurídica; (36). Calvento; expresa que es la facultad que tiene cada juez, para conocer en los negocios que la ley ha colocado dentro de la órbita de sus atribuciones; (37) y Podetti; por su parte, nos dice que el poder jurisdiccional que la contribución de la Ley o de los Reglamentos acordados se atribuyen a cada fuero y a cada tribunal o juez. (38)

Queda así expuesto, que el concepto competencia se ha atribuido al órgano, ya que ésta supone una facultad o un poder a desarrollar.

-
- (35) Alsina H. "Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial", -- Pág. 583. Ed. Ediar.
- (36) Fernández R. Código de Procedimientos de la Capital Comenta- do, Pág. 6, 2a. Ed. 1944.
- (37) Calvento M. Código de Procedimientos, anotado Pág. 12, Bue- nos Aires, Argentina 1928.
- (38) Podetti J.R. Tratado de Competencias, Pág. 289.

Entendemos pues, como autoridad, la propiedad natural de los órganos del Estado, cuya actuación dentro - de los límites formales de su competencia, es susceptible de crear unilateralmente, de manera decisoria, resolver o transmitir, situaciones jurídicas concretas, generales o particulares.

En este orden de ideas, se procede a enumerar -- las distintas dependencias de la Administración Pública Federal cuyas esferas de atribución se coordinan para -- converger en la regulación jurídica de la Zona Federal - Marítimo Terrestre.

3.2.1. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

Es la Dependencia del Gobierno Federal encargada de poseer, vigilar y administrar los inmuebles de propiedad federal, conforme al decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - publicado el 29 de diciembre de 1982, cuyo artículo 37 - dispone que le corresponderá el despacho de los siguientes asuntos:

- XI. Ejercer la posesión de la Nación en las playas y zonas marítimo terrestre y administrarlas en términos de Ley.

3.2.2. DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL

En términos del Diario Oficial de la Federación - de 14 de agosto de 1985, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, por conducto de la Subdirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, es el órgano encargado de poseer, contratar, administrar y vigilar el óptimo aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, lo que permite a la Administración Pública Federal rescatar; en favor de la Nación, una parte importante de su patrimonio inmobiliario cuya atención y regularización se había postergado.

En el tiempo actual, esta Dirección no cuenta con programas definidos de trabajo. En un esquema pragmático congruente con las políticas sectoriales y nacionales de desarrollo, pero los diferentes criterios de administrar que se vienen observando, han causado grandes problemas en el desenvolvimiento de esta materia. Para ejemplificar lo anterior, basta considerar las ocupaciones irregulares de la Zona Federal, así como la falta de autoridad y vigilancia en el control de bienes inmuebles.

Entre las extensiones ocupadas con asentamientos irregulares, destacan los casos de la Laguna de Coyutlán en Manzanillo; la playa al norte en Coatzacoalcos y en -- Progreso, Yucatán entre otras; además existen problemas de rivados de la ausencia de pago de derechos por el uso de Zona Federal, así como la constante apropiación al margen de la Ley de Terrenos Ganados al Mar.

También es de resaltar, como problema fundamental, la falta de recursos humanos y materiales de equipamiento y de mobiliario e infraestructura, necesarios para desarrollar las áreas de la zona federal en regiones.

Para lograr lo anterior, las playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, deberán ser objeto de un proceso de desarrollo tendiente a lograr su adecuado uso, aprovechamiento y explotación, mediante su óptima administración, control, promoción y vigilancia, y la estructuración de un esquema pragmático--- que regule en tiempo y espacio, las acciones e inversiones que se emprendan, por lo que deberá establecerse una política integral que será el conjunto estructurado de objetivos, estrategias e instrumentos de desarrollo, tendientes a responder a las prioridades del desarrollo nacional y a las necesidades inmobiliarias de las dependencias de la administración pública, ya sean éstas federales, estatales

o municipales, así como de los sectores social y privado, garantizando siempre el óptimo uso, aprovechamiento y explotación de estos inmuebles de propiedad Federal.

A este respecto, procede considerar que los objetivos propios de un esquema pragmático, podrían integrarse con las siguientes acciones:

-Promover el aprovechamiento adecuado a la Zona Federal.

-Impulsar las actividades pesqueras y fomentar las actividades turísticas y recreativas; así como también satisfacer los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo.

-Garantizar a todos los habitantes el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre, sin menoscabo de las prevenciones legales.

Ahora bien, con el propósito de ilustrar la necesidad de instrumentar un programa de esta naturaleza, basta señalar que a la fecha se tienen detectados aproximadamente 10,000 ocupantes de Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar en el País, de los cuales aproximadamente han sido regularizados, tanto por la ac---

ción central como la descentralizada en un 25% de los -- mismos; a lo anterior podemos agregar que en ingresos re presentan alrededor de 1000 millones de pesos anuales y - que de llegar a la regularización total estaríamos ha--- blando de ingresos anuales superiores a los 4000 millones de pesos, incluyendo a los nuevos ocupantes, por lo que respecta a las concesiones y permisos, así como las sanciones pecunarias a que los ocupantes estarían sujetos a nivel desconcentrado, se podrá dotar a las delegaciones de mayores recursos presupuestales a fin de atender en - tiempo y forma las necesidades programadas.

3.2.3. DELEGACIONES DE ZONA FEDERAL

Actualmente, las delegaciones estatales de Desarrollo Urbano y Ecología (Diario Oficial de la Federa--- ción 14-VIII-1985) son concebidas como organismos descon--- centrados y responsables de atender lo relativo a la Zona Federal Marítimo Terrestre, establecidas en las 17 en tidades federativas que tienen litorales o salida al mar, delegaciones que en conjunto suman 33 hasta la fecha.

El avance de las acciones en esta materia, aunado a la naturaleza propia de la Zona Federal Marítimo Te rrestre y de los terrenos ganados al mar, en relación --

con la atención y solución de la problemática que presenta en las localidades, ha hecho necesario continuar con el esquema de desconcentración y modernización de la Administración Pública.

Así, a las delegaciones se les ha autorizado a -- otorgar concesiones hasta por un monto de cuota anual de \$250,000.00; en este "cajón" estará aproximadamente el -- 90% de la Zona Federal de nuestro litoral. De ahí que ante la falta de estudios relativos a cada población, existe el peligro de que las delegaciones mal instrumentadas propicien asentamientos humanos inconvenientes, con graves consecuencias como las que se han detectado por ejemplo en Acapulco y San Blas, entre otras cosas.

Las delegaciones estatales de desarrollo Urbano-- y Ecología tendrán como jurisdicción los límites de la -- entidad federativa en que se ubiquen, con arreglo al --- acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación-- del día 19 de agosto 1985, por el cual se establecen las siguientes:

ESTADO

DELEGACION

ESTATAL DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

BAJA CALIFORNIA NORTE

ENSENADA

	TIJUANA
	SAN FELIPE
BAJA CALIFORNIA SUR	LA PAZ
	STA. ROSALIA
CAMPECHE	CAMPECHE
COLIMA	MANZANILLO
CHIAPAS	PUERTO ARISTA
GUERRERO	ACAPULCO
	ZIHUATANEJO
JALISCO	BARRA DE NAVIDAD
	PUERTO VALLARTA
MICHOACAN	LAZARO CARDENAS
NAYARIT	LAS VARAS
	SAN BLAS
	TECUALA.
OAXACA	SALINA CRUZ
	PTO. ANGEL.
Q. ROO.	COZUMEL
	CHETUMAL
	ISLA MUJERES
	CAN CUN.
SONORA	HUATABAMPO
	GUAYMAS
	PTO. PEÑASCO
SINALOA	LOS MOCHIS
	MAZATLAN
TABASCO	FRONTERA

TAMAULIPAS	MATAMOROS
	SOTO LA MARINA
	TAMPICO
	CD. MADERO
VERACRUZ	COATZACOALCOS
	TUXPAN
	TECOLUTLA
	VERACRUZ
YUCATAN	PROGRESO

Las Delegaciones Estatales de Zona Federal, tendrán las siguientes funciones: (39)

- I.- Conocer y resolver sobre el otorgamiento y revocación de concesiones y permisos para el uso, aprovechamiento y explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar en el área de la jurisdicción a su cargo, de acuerdo con los criterios que determine la Dirección General de Zona Federal;

- II. Integrar y remitir a la Dirección General de Zona Federal las solicitudes y documentación relativas a des

(39) Manual de Organización y procedimientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de agosto de 1985.

tinios, autorizaciones, desincorporaciones y enajenaciones de terrenos ganados al mar y demás actos jurídicos y administrativos que deba conocer la Dirección General;

- III. Promover dentro de su jurisdicción el uso, aprovechamiento y explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre, playas y terrenos ganados al mar, conforme a los lineamientos establecidos;
- IV. Coordinarse con los órganos administrativos correspondientes para supervisar que las obras de construcción, reparación, adaptación o demolición que se aprueben a los concesionarios, permisionarios y destinatarios se efectúen conforme a los lineamientos establecidos en las disposiciones aplicables;
- V. Supervisar y en su caso, realizar los trabajos técnicos necesarios para el deslinde y amojonamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar, así como mantenerlos actualizados;
- VI. Llevar a cabo las actividades pragmáticas que le encomiende la Dirección General y ejecutar la vigilancia, a fin de que la Zona Federal Marítimo Terrestre, playas y terrenos ganados al mar, se aprovechen en términos de la ley y se mantengan acordes con las normas y programas dictados en la materia;
- VII. Proporcionar a la Dirección General de Zona Federal-

los elementos que le solicite para actualizar el inventario y catálogo de la Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar, así como el padrón de concesionarios, permisionarios y destinatarios de los mismos;

VIII. Aplicar las sanciones administrativas y pecuniarias conforme a las medidas que establecen los ordenamientos legales vigentes, hasta por un monto de \$250,000; y

IX. Conocer y resolver los recursos de reconsideración que presenten los particulares dentro del ámbito de su competencia.

Cabe agregar que las funciones y competencias de cada autoridad estaban establecidas en sus diferentes ordenamientos y legislaciones aplicables y que en la actualidad las delegaciones sólo son autoridades ejecutoras de las determinaciones de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, Subdirección de Zona Federal Marítimo Terrestre.

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

**LA APLICACION DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA
EN MEXICO RESPECTO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO
TERRESTRE.**

4.1. CONCEPTO DE CONCESION

Nadie negará que la autoridad de la Nación sobre las propiedades del dominio público es absoluta e indisputable, y que la Nación mediante el órgano legislativo, puede ordenar y proporcionar métodos para ejercer ese poder. Ciertas cosas o bienes al ser por la ley de uso común, -- pueden ser reglamentadas o limitadas por el poder soberano que las concede, así es que mientras el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre le es generalmente común a todos los habitantes de la Nación, su explotación se halla sin embargo limitada a un derecho exclusivo adquirido por medio de una figura jurídica llamada Concesión.

A lo largo de la Historia, la concesión ha sido entendida a través de diversos conceptos. En el derecho antiguo se le concibió como la Gracia o Merced que se otorga por el soberano de una manera semejante a los particulares privilegiados, es decir, la concesión es el acto por medio del cual el Soberano otorgaba un favor o un beneficio.

Es preciso distinguir que el término "Concesión" aún en el lenguaje común es considerada, como un privilegio emanado de la administración pública.

El profesor Delgadillo Gutiérrez nos dice que -- "...es un acto jurídico por el cual la administración pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan". (40)

El maestro Fraga Gabino sostiene que "...es el - acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y -- aprovechamiento de bienes del dominio del Estado". (41)

Por su parte García Oviedo nos dice que "La concesión es también, como el permiso, una autorización que la administración otorga a un particular para ocupar temporalmente un inmueble de dominio público, con destino extraordinario, pero confiriendo un verdadero poder sobre la cosa". (42)

Finalmente tenemos que, el maestro Acosta Romero, expresa: que la concesión puede significar tanto un acto administrativo, o un documento formal. Como acto administrativo lo - considera un medio discrecional por el que la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley. (43)

(40) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo" Editorial Limusa, México 1986, Pág. 215.

(41) Fraga Gabino. Op. cit, Pág. 242

(42) García Oviedo, C y E. Martínez Useros. "Derecho Administrativo" Edit. E.I.S.A., Madrid 1968, Tomo II, Pág. 412.

(43) Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 433.

Para otros tratadistas de derecho administrativo - como Marienhoff, el concepto de concesión, no es unívoco; - se le emplea en diversos supuestos. Como lo advirtió Blondeau, ese vocablo no sólo se utiliza para designar un modo de organización y funcionamiento de servicios públicos, si no también para designar un procedimiento de realización - de trabajos públicos, así como para distinguir ciertas ocpaciones privativas del dominio público.

En nuestros días se estima que el acto de conce---sión es un acto mixto, semi-reglamentario, semi-contrac---tual, debido a que comparte a la vez disposiciones regla---mentarias y cláusulas contractuales.

La concesión es el acto por el cual la Administra---ción otorga mediante ciertas condiciones a un particular, - la prestación de un servicio público (de interés general--- como si fuese realizado por la administración misma, pero---sin que el concesionario pase a ser organismo o funciona---rio público).

En forma somera, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología precisa en el Art. 2º fracción IV del Re---glamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre de los Te---rrenos Ganados al Mar, lo que entiende por concesión: ---"que es la facultad que otorga el ejecutivo federal a trá

vés de esta dependencia en favor de personas físicas o morales para usar, aprovechar o explotar la Zona Federal Marítimo Terrestre, o a cualquier otro depósito que se forme, con aguas marítimas".

De esta manera la concesión ha quedado establecida, tomando en cuenta que la mayoría de los autores antes citados coinciden en que, atendiendo a su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza, se concreta a una declaración especial, y por su alcance afectativa o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas, que se encuentran en el supuesto administrativo (acto concesión). Decir que emana de un funcionario administrativo significa que se otorga por una declaración de voluntad de la Administración; significa que el acto del funcionario público se realice con base en la potestad de dirigencia de un órgano es total actuando en función administrativa. (44)

Por lo demás estas definiciones establecen también que el particular recibe un poder jurídico de parte del Estado ampliando así su esfera jurídica, lo que lleva a la conclusión de que la calidad del particular beneficiado --

(44) Serra Rojas, Op. cit. pág. 365

llega a recibir un derecho público subjetivo porque constituye una facultad, pretensión o interés reconocido a -- una persona por la ley que le crea un Status personal, y le permite realizar actos jurídicos para hacer u omitir - y para exigir el respeto de la propia conducta jurídica-- mente condicionada a la prestación ajena. (45)

Este derecho subjetivo, recae sobre el poder público y sus consecuencias se ejercerán por medio de un de recho subjetivo de protección, que otorga al concesionario.

Deducimos que la concesión produce como efecto o consecuencia jurídica un derecho subjetivo público a favor del particular y una obligación correlativa a cargo - del Estado, pero también el acto concesión llega a establecer otros derechos y obligaciones a cargo de las dos - partes, por lo que se puede concluir que la concesión pro duce como efecto jurídico un conjunto de derechos y obliga ciones que constituyen su objeto.

4.2. NATURALEZA JURIDICA

Se han sostenido diversas posiciones doctrinales para configurar la institución de la Concesión:

- a) COMO ACTO CONTRACTUAL
- b) COMO ACTO UNILATERAL
- c) COMO SITUACION MIXTA, O ACTO COMPLEJO.

a) ACTO CONTRACTUAL.

"La tesis contractual es un producto de la influencia tradicional que ha ejercido el Derecho Civil en todos los derechos de moderna creación, como es el Derecho Administrativo, pues ha sido costumbre asimilar a -- instituciones de derecho civil figuras que emanan de la actuación del poder público, quizá porque al Derecho Administrativo no se le había reconocido, por muy diversas razones, autonomía científica" (46)

Los juristas clásicos sostenían que la concesión era un contrato de derecho privado, dada su similitud apa--

(46) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1955, -- Pág. 220.

rente con el de obra pública, al que estuvo ligado por razones históricas; se pensaba en una relación en que el concesionario y el Estado se obligaban recíprocamente -- por las cláusulas convencionales, creando una situación contractual sujeta a las reglas de derecho civil. Tanto en lo que respecta a la formación como a la interpretación de los derechos y obligaciones derivados de esta relación, no existía separación de concesión y contrato; -- al contrario, se asimilaba de la siguiente manera: "la concesión es un contrato por el cual el empresario se -- compromete a efectuar o gestionar trabajo público mediante el derecho a percibir las rentas que se obtengan del uso de esa obra pública; para este estudio es necesario partir de, entre otros supuestos, la creación del Estado gestor de derecho privado capaz de contratar civilmente, constituyéndose en una de las partes que en el acto absurdamente en forma consensual compromete nada menos -- que sus atribuciones de poder, lo que implica la aceptación de la teoría de la doble personalidad del Estado.

Determinar la naturaleza jurídica de la concesión se hacía difícil desde el momento en que se le concebía como contrato de derecho privado, y el problema se agravó cuando la aplicación de la concesión se traslada a -- los contratos de adhesión, donde la situación de igualdad no existe en tanto que una de las partes elabora las

cláusulas del contrato, y la otra se limita únicamente a aceptar o rechazarlas. En este supuesto, la situación del concesionario podía tener una apariencia contractual de adhesión. Lo cierto es que se está en presencia de una agtuación reglamentaria, es decir, de aplicación de una reglamentación jurídica preexistente, que de ninguna manera se debe considerar como el resultado de cláusulas contragtuales.

Además, en la concesión el Estado tiene y conserva la titularidad de la actividad o de la explotación y aprovechamiento de los bienes concesionados y su ejecución se sometería estrictamente a la exacta cantidad de atribuciones transferidas al concesionario.

El Maestro Rafael Bielsa continúa diciéndonos que desde el punto de vista del Derecho Privado, se ha calificado a la concesión como un contrato que celebran el Estado y el particular, obligándose recíprocamente a cumplir las cláusulas que él establece, quedando subordinado el régimen de la Concesión al contrato, mismo que se regula por el Derecho Civil.

La crítica al respecto descansa en que "la concesión en general no es un acto de derecho privado, puesto que la nocción fundamental común a todas estas aplicaciones es la de un acto administrativo de cierto contenido". Este con-

tenido será el otorgamiento en favor de un sujeto de un Poder Jurídico sobre una parte de la Administración Pública. "La Concesión da origen a un derecho público subjetivo y por consiguiente no puede hablarse de un contrato, o acto jurídico de Derecho privado". (47)

"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". -- (48)

En forma somera, el maestro Bercaitz asegura en su obra "los Contratos Administrativos", que la concesión no es la figura jurídica exactamente aplicable al aprovechamiento de los bienes inmuebles del dominio público, sino que la concesión es un contrato por medio del cual se delega en un particular o empresa la prestación de un servicio. A esta teoría se adhiere el maestro Idrobo Arciniega, sosteniendo que esta contratación administrativa entre el Estado y el particular se efectúa debido a que el Estado-

(47) Bielsa. Op. cit., Pág. 220

(48) Basabilbaso, IV Op Cit. Pág. 233.

por sí solo no puede realizar las obras, prestar los servicios y cubrir los suministros suficientes para satisfacer todas las necesidades del país y cumplir sus fines de allí que el contratante se halla frente a la Administración Pública, en una situación de subordinación jurídica, traducida en la posibilidad de ser modificada en forma -- unilateral por la Administración, cuando una necesidad pública colectiva así lo exiga, pues el contratante tiene - únicamente un interés económico mientras que la administración tiene la representación del interés público".

En esta clase de contratos, siempre debe de intervenir un órgano del Estado actuando en función administrativa, y sus elementos esenciales son el sujeto, la voluntad, el objeto, la causa, la forma, la finalidad jurídica, y el régimen.

La extinción de los contratos administrativos en sede administrativa, opera cuando en su ejecución deja de satisfacer los motivos que procuraron su celebración vista de un fin público o cuando con el correr del tiempo - su vigencia puede afectar una necesidad pública como también cuando en su origen no se ajustaron a las normas -- que condicionan su validez y aparecen en manifiesta contradicción con ellas.

El mismo autor afirma, que "es una regla casi invariable dar a la concesión, la forma contractual; por de pronto, en ella deben distinguirse dos situaciones, atendiendo al fin de la concesión, según se otorge, 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 caso puede también la concesión atribuirle el ejercicio de derechos públicos, que pertenecen originariamente a la Administración concedente".

Bielsa declara que el acto-concesión produce efectos mixtos, en parte privados, que son personales, y en parte público. La crítica a esta Teoría proviene de García Oviedo y del maestro Serra Rojas, quienes afirman que la concesión no debe analizarse desde un punto de vista formal como contrato administrativo, sino por su objeto y su contenido. Entonces se descubre que la Concesión trasciende evidentemente de la esfera contractual adquiriendo su carácter jurídico especial.

En el aspecto general, esta teoría concibe a la concesión, como un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario como persona física o colectiva.

b) ACTO UNILATERAL ..

La doctrina del acto unilateral nace en contraposición a la contractual, al señalar que se trata de un acto de esta naturaleza típico del poder público, producto del ejercicio exclusivo de la potestad soberana. Es la relación contra la inclusión del derecho privado en las instituciones administrativas y por ello se dice, que la noción de contrato es inaplicable al Derecho Administrativo, pues lo que llaman así es simplemente un acto administrativo -- que pueden resultar eficaces únicamente con el consentimiento del interesado. (49)

Entonces se define a la concesión como el acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una porción de la Administración Pública; se explica que -- "la mayoría de los actos administrativos, llamados contratos de derecho público son órdenes unilaterales cuya legitimidad está supeditada al consentimiento del interesado".

En esta teoría, la sumisión del concesionario a la administración, lleva implícito el reconocimiento en favor de esta última de facultades para modificar o revocar el -

(49) Notas tomadas en la cátedra del Lic. Fernando García.

régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exige el interés público.

Por último, se aclara que los actos unilaterales - como la concesión pueden tener consecuencias bilaterales - o recíprocas, sin perder por ello su carácter, por lo cual se concluye que la concesión es un acto administrativo típico cuyo contenido es siempre de derecho público.

c) ACTO MIXTO O COMPLEJO.

Otro sector de la doctrina, sobre todo francesa, - ve la concesión como un acto complejo con resultados mixtos, es decir, unilateral y un acto contractual, cada uno de ellos con sus particulares efectos.

HAURIOU la ha definido diciendo que la concesión - se compone en dos elementos, la situación reglamentaria y el contrato administrativo; la primera será la organización del bien público concedido, que es lo más importante; de ahí que la situación contractual que le está subordinada, sea esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Varios autores participan de esta opinión, entre ellos, Duguit.(50)

(50) Hauriou Maurice "La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929" Tomo 3 Paris 1929, Pág. 348.

En nuestro medio, el Maestro Gabino Fraga señala al respecto, que "dada la diversidad de efectos de la concesión, ésta será un acto jurídico de naturaleza compeja" (51)

En efecto, por una parte ella organiza la explotación de los bienes del Estado que ampara, teniendo en cuenta el interés colectivo vinculado con el mejor aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, y subordinando tal explotación a las normas legales o reglamentarias ya existentes.

Correlativamente, la circunstancia de que la concesión nazca para el concesionario crea una situación individual ventajosa, originada en parte de la mera concesión, permite reconocerle un elemento contractual.

Los movimientos doctrinarios han dado en conclusión como lo señala Olivera Toro, una figura administrativa compleja, ya que ésta contiene dos fases, una contractual y otra reglamentaria, considerando dentro de la reglamentación el régimen financiero del concesionario y su implícito derecho a recuperar la inversión, llegando incluso a la indemnización para el caso de una modificación, - por lo que toca a la organización y funcionamiento de la explotación. El Estado Federal como titular de los bienes propiedad nacional, siempre mantendrá la potestad de modi

ficar unilateralmente la organización y funcionamiento de la explotación, potestad que será desde luego irrenunciable.

En mi opinión, la naturaleza jurídica de la concesión de explotación de bienes del Estado, resulta de una idea unitaria, según la cual es el otorgamiento por parte del Estado a un particular de un poder jurídico sobre una parte de la Administración Pública como lo es el dominio.

Por último, procede señalar la opinión del prestigiado autor Niguel S. Marienhoff al respecto:

"Considero además que la voluntad del particular - no es un elemento accesorio, sino por el contrario es una condición para el perfeccionamiento de la concesión que debe de ir acorde con la voluntad de la autoridad, porque su bilateralidad no se agota en su formación sino también en sus efectos, Desde luego, la duración de la concesión no influye en su naturaleza o substancia. Acepta Marienhoff - que poco importa que una concesión sea otorgada por un corto número de años, o por muchos años, pues en todos los casos las concesiones tienen identidad substancial e igual - naturaleza, del mismo modo tampoco influye, en dicha naturaleza o substancia la gratuidad o la onerosidad de la con

cesión, vale decir, la existencia o inexistencia de la obligación de abonar un Cannon (cuota) no varía su naturaleza. (52)

4.3. OTORGAMIENTO DE LA CONCESION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

La potestad de ejercer derecho de uso sobre la Zona Federal Marítimo Terrestre como ha quedado asentado en capítulos anteriores (Capítulo III), ha sido considerada como la facultad que forma parte integrante e inherente de un derecho preexistente del Estado. Lo atinente al otorgamiento de la concesión sobre la Zona Federal Marítimo Terrestre, en principio, no pertenece a la actividad reglada de la Administración pues al contrario, por principio general pertenece al ámbito de la actividad -- discrecional. Pues la administración hállase habilitada para apreciar si la concesión que se pide está o no de acuerdo con el interés público: en el primer caso debe, otorgarlo y en el segundo debe negarlo.

En el otorgamiento tiene aplicación el principio de que la actividad administrativa debe tender a la satisfacción de los intereses generales, de manera que si la negativa de la administración no se relacionare con el interés público, la resolución administrativa sería impugnable, de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

El otorgamiento de una concesión sobre la Zona Federal Marítimo Terrestre se dará cuando el que la solicite

(52) Marienhoff, Op. Cit. Pág. 353.

reúna las condiciones requeridas por la ley y reglamento-
que más adelante explicaremos.

La concesión está sujeta a un interés público, es decir, está orientada a aumentar la riqueza o bienestar - públicos mediante el acertado o buen uso que de ella se - haga por el concesionario; ello es que la concesión sólo- debe ser otorgada si no contraviene el destino de la res- pectiva cosa y si el uso que de ésta se haga coincida con los intereses generales.

El otorgamiento de estos derechos y en general to do lo atinente a la regulación de su administración, co- rresponde a la Dirección de Bienes Inmuebles, Subdirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, de conformidad a lo - dispuesto por el Art. 2o. fracción IV del Reglamento de - la Zona Federal (Vease Capítulo III). A fin de resolver - sobre la procedencia de su otorgamiento de la Concesión,- se deberá considerar los siguientes criterios:

- CRITERIO DE APLICACION
- DICTAMEN TECNICO
- DICTAMEN DE CONTROL

CRITERIO DE APLICACION.- La congruencia del uso,-
aprovechamiento o explotación pretendidos en la Zona Fede

ral Marítimo Terrestre, con la zonificación de usos del suelo previstos en los Planes Maestros de la Zona Federal en relación con los planes locales de desarrollo urbano.

Los efectos que puedan producirse sobre el impacto ambiental, atendiendo a los lineamientos que en materia ecológica establezca la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La atención de manera especial a las delimitaciones efectuadas sobre la superficie solicitada.

La utilización del área solicitada de la manera -- más congruente con los programas de desarrollo a mediano plazo, proyectados por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o por los Gobiernos Estatales o Municipales, y en general, que su uso, aprovechamiento o explotación que se soliciten, coadyuven al logro de los objetivos en la materia y a la política de desarrollo regional.

DICTAMEN TECNICO.- El área técnica deberá analizar y verificar los planos de localización y del espacio solicitado; se ubicará la superficie requerida confrontando en su registro que el área requerida no haya sido previamente solicitada, concesionada o permitida, o en su caso, des

tinada a dependencias o entidades del Gobierno Federal, Es
tatal o Municipal.

Si se trata de una solicitud que implique realizar futuras construcciones, se verificará que los planos presentados, además de contener la autorización de las autoridades locales competentes, tales como licencias de construcción, presenten al detalle las instalaciones de servicios, con todas sus especificaciones técnicas y precise el área que se va a construir, así como las características arquitectónicas del inmueble.

Es necesario mencionar que en vista de las construcciones en la Zona Federal, deberá analizarse la inversión que se vaya a efectuar, las etapas de la misma y el plazo de amortización de dicha inversión, con el objeto de establecer la congruencia entre las obras e inversión proyectadas y el beneficio social y económico, que signifique para la localidad o región.

Para el otorgamiento de la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre, se mantendrá la distinción de las actividades lucrativas y no lucrativas, como términos de validez de los instrumentos de aprovechamiento y explotación que otorga el Gobierno Federal. (53)

(53) Diario Oficial. Disposiciones Fiscales 1981, Págs. 4 y 5, Reformas y Adiciones a las Reglas Generales.

a) ACTIVIDADES LUCRATIVAS

La concesión sólo podrá otorgarse hasta por una vigencia máxima de 20 años (Art. 22 del Reglamento de la Zona Federal), sujeta a las siguientes disposiciones:

- Sin realizar inversión en la Zona Federal Marítima Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, se otorgarán hasta por 1 año.
- Con inversión máxima de 1'000,000 se otorgará hasta por 2 años
- Con inversión máxima de 5'000,000 se otorgará hasta por 5 años
- Con inversión máxima de 10'000,000 se otorgará hasta por 7 años
- Con inversión máxima de 20'000,000 se otorgará hasta por 10 años
- Con inversión máxima de 25'000,000 se otorgará hasta por 13 años.
- Con inversión máxima de 35'000,000 se otorgará hasta por 15 años.
- Con inversión máxima de 50'000,000 se otorgará hasta por 18 años
- Con inversión máxima de 50'000,000 se otorgará hasta por 20 años.

b) ACTIVIDADES NO LUCRATIVAS

- Sin realizar inversión en la Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, se otorgarán hasta por 4 años.
- Con inversión máxima de 1'000,000 se otorgarán -- hasta por 6 años.
- Con inversión máxima de 5'000,000 se otorgarán --- hasta por 10 años.
- Con inversión máxima de 10'000,000 se otorgarán - hasta por 15 años.
- Con inversión mayor de 10'000,000 se otorgarán --- hasta por 20 años.

c) ACTIVIDADES DE INTERES SOCIAL, AGROPECUARIAS Y -- PESQUERAS.

- Sin realizar inversión en la Zona Federal Marítimo Terrestre se otorgarán hasta por 5 años.
- Con inversión máxima de 2'500,000 se otorgarán has ta por 10 años.
- Con inversión máxima de 5'000,000 se otorgarán has ta por 15 años.
- Con inversión mayor de 5'000,000 se otorgarán has ta por 20 años.

Considerando la premura con que se otorgan las con cesiones, podemos afirmar que hay disparidad en los criterios, como lo haremos notar más adelante.

Es de advertir que la Zona Federal Marítimo Terrestre constituye las 3/4 partes de nuestro territorio en litoral, por lo que existen lugares respecto de los cuales - la Administración Pública (Subdirección de Bienes Inmuebles de Zona Federal Marítimo Terrestre) no tiene ni el más mínimo conocimiento de su explotación. Esto propicia - que ocupantes irregulares se aprovechen de ella, evadiendo los derechos fiscales correspondientes.

Finalmente debo llamar la atención acerca del alcance de estos argumentos, pues si la Administración Pública (llámese Dirección de Bienes Inmuebles, Subdirección de Zona Federal o Delegaciones Administrativas) no trata de regularizar con base en programas de vigilancia y publicidad a sus ocupantes, nunca tendremos un censo real, y lo que es peor continuaría la evasión, que representa 300 veces más que lo que se recaba en la actualidad, y en estos momentos de crisis financiera en que el país necesita de todos, creo que sería una buena solución la captación y empleo de esos ingresos en los diferentes Estados con litorales marítimos.

En otro orden de ideas, corresponde tratar ahora al depósito en garantía, que es el monto en efectivo que el concesionario o permisionario debe depositar para garantizar el cumplimiento de las condiciones o bases conforme a

las cuales se le otorgue el derecho de usar, aprovechar, o explotar la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Para la determinación del monto del depósito en garantía, son de considerarse las bases siguientes: (54)

	Por
-Hoteles, moteles o lugares de albergue turístico.	30.000 M2
-Restaurantes.	30.000 M2
-Comercios	30.000 M2
-Clubs, de playa, balnearios deportes acuáticos, y marinos.	25.000 M2
-Industrias, talleres, bodegas y actividades semejantes.	20.000 M2
-Casa habitación.	20.000 M2
-Protección y jardinería ornamental sin construcción.	10.000 M2
-Agricultura y ganadería, pesca, salinas de investigación científica.	5.000 M2

Este depósito en garantía es al que se refiere el artículo 26 fracción XI del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Deberá constituirse ante la Tesorería

(54) Acuerdo por el que se clasifica la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, Diario Oficial de la Federación, 19 de septiembre de 1982.

de la Federación, dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la concesión respectiva, turnando copia del billete de depósito a la Delegación Administrativa para su respectivo conocimiento.

Concluido este paso en el otorgamiento de la concesión, es menester seguir atendiendo a los criterios que aisladamente hemos venido dejando asentados (vigencia, -- uso, control y dictamen técnico).

Por último, para ser adquirido este derecho, corresponde a la Dirección de Área de la Zona Federal Marítimo Terrestre analizar todos -y cada uno de los requisitos reglamentarios que a continuación se señalan:

- I.- El monto de la inversión que el concesionario pretende aplicar.
- II. Plazo de amortización de la inversión realizada.
- III. Beneficio social y económico que signifique para la región o localidad.
- IV. La necesidad de la actividad o del servicio que se preste.
- V. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo, y

VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de--
las instalaciones o del servicio prestado.

Concluido lo anterior se procederá a formular la
concesión, turnándose al responsable de la Delegación pa
ra su aprobación, procurando en todo momento estimular -
las actividades o inversiones en infraestructura turística
ca, portuaria o industrial, pesquera y recreativas del -
lugar.

Además, de acatar estas disposiciones, es de ob-
servar lo establecido por el Art. 173-B de la Ley Fede--
ral de Derechos vigente, que determina que el solicitante
deberá cubrir anualmente ante la Oficina Federal de--
Hacienda que corresponda, por concepto de derechos por -
otorgamiento de la concesión, la cantidad de \$43,500.00,
excepto tratándose de usos agrícolas o ganaderos, pesca-
y salinas en los que se pagará la cantidad de \$340.00 --
por hectárea. Inmediatamente después de realizar el pago
se procederá a notificar al interesado el resultado de -
la solicitud, estableciéndose fecha para su ocupación en
la Zona Federal Marítimo Terrestre, misma que se formalizará
ará con la entrega del original del título de concesión.

4.4. FORMAS DE EXTINCION

Por efectos de la extinción de la concesión se di-

suelve el vínculo jurídico existente entre el particular y el Estado. Se entiende por extinción a la terminación de la vigencia de una concesión, una autorización o un permiso, por las siguientes causales, contenidas en el artículo 42 del Reglamento de Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, mismos que coinciden en lo general con las señaladas por la doctrina:

- Vencimiento del plazo por el que se otorgó
- Cumplimiento del objeto para el que se otorgaron o por hacerse éste imposible. En esta causal hay que considerar a las autorizaciones para obras de defensa y para ganar terrenos al mar.
- Por la disolución del concesionario permisionario o destinatario, cuando se trate de una persona moral.
- Por pérdida del bien objeto de la concesión o permiso.
- Por revocación. La revocación a su vez tiene distintos motivos, mismos que se analizarán en un apartado particular.
- Por declaratoria de rescate. Como excepción, esta causal sólo se aplica a las concesiones y no a los permisionarios.
- Por las demás causales de naturaleza análoga que a su juicio de la Secretaría, hagan imposible o in conveniente la continuación de la concesión.
- Por muerte del concesionario
- Por renuncia expresa del concesionario.

-Incumplimiento por el concesionario de sus obligaciones derivadas tanto de la Ley como de la concesión misma.

-Quiebra del concesionario.

4.4.1. VENCIMIENTOS DEL PLAZO POR EL QUE FUERON OTORGADAS.

En el contenido del acto concesión o en la ley, se fijará el término de la duración de la concesión; no puede haber una concesión sin término sobre los bienes del dominio público.

Cualquier concesión o permiso deberá llevar un control de plazos en el que se registren y computen los términos de inicio y vencimiento de las mismas, a efecto de notificar al interesado, sobre el vencimiento de su concesión o permiso, y para que proceda a desocupar la Zona Federal en el plazo que señala el capítulo respectivo, (ocupaciones administrativas) o en su defecto, para que sea renovada.

En el supuesto de que el particular desee seguir ocupando legalmente el área federal, el delegado o administrador requerirá e integrará la documentación respectiva y realizará un estudio sobre la tarifa aplicable en ese momento; si la misma excede de \$250,000 anuales, remitirá la solicitud y el expediente a la Subdirección de Área de Zo-

na Federal, conservando una copia, así como un informe - del estado de liquidación contable.

Si la tarifa aplicable en el momento no excede - de la cantidad antes señalada, el Administrador Estatal - de Zona Federal Marítimo Terrestre, realizará los actos - necesarios para el otorgamiento de la renovación de la - concesión debiendo enviar copia a la Subdirección de Arca de Zona Federal de todas sus actuaciones, conforme la -- vaya realizando.

4.4.2. CUMPLIMIENTO DEL OBJETO PARA EL QUE SE OTORGARON O POR HACERSE ESTE IMPOSIBLE.

En estos casos, el cumplimiento del objeto debe - entenderse como la consecución del uso, aprovechamiento - o explotación para el cual fue otorgada la concesión o - el permiso, lo cual determina la insubsistencia material de la operación, con la consecuente extinción del acto.

Por lo demás, la imposibilidad en el cumplimen - to del objeto debe entenderse como la ineptitud de las - condiciones físicas o jurídicas para dar eficacia al ac - to sobre el cual producen sus efectos negativos, por cau - sas no imputables a los otorgantes.

4.4.3. LIQUIDACION O DISOLUCION DE LA PERSONA MORAL O EMPRESA.

Al recibir el Delegado o Administrador de la Zona Federal Marítimo Terrestre cualquier indicio sobre la liquidación de personas morales o empresas que sean concesionarias o permisionarias, deberá solicitar por escrito los informes que acrediten la veracidad de la misma.- Asimismo, realizará el estudio contable de liquidación respectivo, y si no existen adeudos esperará a que se declare judicialmente la disolución de la persona moral o empresa, así como para iniciar las acciones necesarias.

4.4.4. PERDIDA DEL BIEN OBJETO DE LA CONCESION

Cuando por causa de fuerza mayor o caso fortuito, no imputable al concesionario o permisionario, se pierda el bien objeto del acto jurídico, se levantará un acta - pormenorizada y procederá a realizar los trabajos técnicos necesarios para delimitar la nueva Zona Federal.

4.4.5. RENUNCIA EXPRESA DEL CONCESIONARIO O PERMISIONARIO.

Por la renuncia el concesionario dispone de su derecho subjetivo público de acuerdo con la naturaleza del mismo. Esta renuncia que hace el concesionario de su derecho no afecta ni al orden ni al interés público; en cuanto

el acto jurídico esta renuncia es unilateral, por sí misma produce efectos extintivos, no requiere aceptación -- por parte del Estado, el que no obstante, debe ser fehacientemente advertido o notificado de ella, haciéndose -- por escrito. La Subdirección de Area de Zona Federal o -- la Delegación Administrativa de Zona Federal Marítimo Te -- rrestre, o la autoridad correspondiente comunicará al -- particular por escrito que queda sin efectos su conce--- sión o permiso si se prueban adeudos de pago del conce-- sionario correspondientes a derechos.

La renuncia puede ser total o parcial.

4.4.6. POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS AL CONCESIONARIO.

Por sí mismo el incumplimiento no extingue la -- concesión, sino sólo da a la autoridad el poder neces-- rio para declarar la caducidad; este incumplimiento debe ser imputable al concesionario y debe asumir una determi -- nada gravedad para que se llegue a declarar la caducidad. La declaración la hará la autoridad concedente pero pre-- vio proceso legal, administrativo o jurisdiccional, pues se está suprimiendo un derecho.

Algunas causas de incumplimiento de estas obligaciones pueden provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causa de revocación.

Tampoco es posible confundir la revocación con la caducidad; tal confusión es común entre los tratadistas porque constituyen medios extintivos en la concesión. Sin embargo algunos tratadistas, como Bielsa, creen que la revocación es el género y la caducidad es una especie de revocación. "La caducidad, considera, es revocación por incumplimiento de obligaciones del concesionario, si ese incumplimiento le es imputable". Disiente de tal opinión el autor S. Marienhoff, diciendo que la caducidad y la revocación -- son medios de extinción de una concesión; pero los supuestos en los que procede una y otra difieren fundamentalmente; la caducidad está determinada por un incumplimiento de la concesión imputable al concesionario; en cambio, la revocación reconoce como causa determinante de la extinción del acto, la ilegitimidad de éste o el interés público, sosteniendo que la revocación y la caducidad no son género y especie, como expresa Bielsa, sino especies de un mismo género; ambas son medios extintivos de la concesión, pero actúan en supuestos distintos.

4.4.7. REVOCACION

En interpretación de los artículos 20. fracciones I y II y 5° fracción I del Acuerdo de Desconcentración del día 3 de septiembre de 1982, las Delegaciones Administrativas de Zona Federal Marítimo Terrestre están facultadas para revocar las concesiones o permisos que hayan otorgado en el ámbito de su competencia.

La revocación conforme a lo preceptuado en el artículo 21 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, es una de las causas de extinción de la concesión o permiso, y opera al tenor de las hipótesis previstas en los artículos 22 de la mencionada ley y 42 fracción VII y 44 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

"La revocación es el acto de la administración pública, que deja sin efectos el acto de concesión. El fundamento de la revocación es el interés público que el poder público debe realizar. Para operarse o hacerse efectiva no requiere el consentimiento del concesionario, vale decir, no es menester el concurso de la voluntad de éste. Su procedencia, pues, queda librada al criterio del concedente, lo que se explica, ya que uno de los caracteres del poder de revocación es su "discrecionalidad" rasgo que aparece más nítido en la revocación por razones de oportunidad".

"De modo que el fundamento de la facultad para revocar una concesión por razones de oportunidad o conveniencia, radica en el "poder y a la vez deber" del Estado de satisfacer en la mejor forma las necesidades públicas o colectivas, es decir el interés público, de ahí que tal revocación pueda efectuarse en cualquier momento que el interés general lo exija".

"La revocación declarada, crea para el concesionario el derecho a ser indemnizado a raíz de que, en lo succesivo, no podrá ejercitar la concesión. La doctrina se pronuncia en tal sentido pero no considera a la equidad como fundamento de este derecho de indemnización".

"La revocación como sostienen algunos autores, es análoga a la expropiación mientras prive el interés público (artículo 27). En tal orden de ideas, el fundamento -- del derecho del concesionario a ser indemnizado no es otro que el debido a la Constitución, ya que dicha indemniza---ción se impone como garantía de inviolabilidad de la propiedad. Por otra parte la Constitución establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (55)

(55) S. Marichhoff, Op. cit., Pág. 257.

La actual jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado la tesis de que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones entre las que cuenta, de manera principal, la de que, siguiendo el principio de que la autoridad sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no pueden efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto (Suprema Corte de Justicia, Informe de 1980, 2a. Sala, tesis 103, pág. 88).

4.4.8. POR MUERTE DEL CONCESIONARIO

Se extingue la concesión cuando habiendo muerto el concesionario no se pueda transmitir a sus herederos, por haberse otorgado la concesión exclusivamente en favor de él, y a falta de este sujeto (concesionario) estableciendo en la relación jurídica creada por el acto concesión se extinguirá.

Hay tratadistas que separan el supuesto de procedencia de la concesión diciendo que el principio general respecto a las concesiones de uso público, las cuales -- en su mayoría se usan, se otorgan "Intuite rei", objeti-

vamente en exclusiva consideración a una "empresa o actividad", sin que en ello influya la persona del concesionario.

4.4.9. EL RESCATE

El rescate actúa respecto de las concesiones de servicios públicos o de obras públicas. En lo atinente a las concesiones de uso, sólo por vía verdaderamente excepcional podría ocurrir que la extinción de la concesión se produzca por rescate, lo cual acaecería en casos especiales caracterizados por una preeminencia del interés público. (56)

Creemos que la duración de la concesión puede ser un acto contractual, y sin embargo, reconoce la posibilidad del rescate de las concesiones.

"En efecto, nos parece indudable que el poder público tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión como medio de explotar un bien público y sustituirlo por otro que considere adecuado. En tal caso creemos que la concesión puede terminar anticipadamente". (57)

(56) Marienhoff, Op. cit. Pág. 272

(57) Fraga Gabino, Op. Cit. Pág. 183.

En los términos del artículo 21 de la Ley General - de Bienes Nacionales y 42 fracción VIII y 47 del propio Reglamento de Zona Federal y de los Terrenos Ganados al Mar, si a juicio de la autoridad los bienes concesionados son necesarios para que el Estado cumpla actividades de utilidad pública procede el rescate de las áreas concesionadas mediante indemnización a las personas a que las detentan con el Título respectivo.

CONCLUSIONES

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

1a.- La Zona Federal Marítimo Terrestre es la faja de veinte metros de tierra firme trasitable, que corre paralela a los litorales del mar o a las riberas de los ríos, concepto que en la actualidad constituye infinidad de problemas en su delimitación cuando las costas presentan formaciones rocosas o acantilados.

2a.- Concretamente, la Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien inmueble del dominio público, que forma parte del patrimonio federal, que por su aprovechamiento no crea derechos reales; que por su naturaleza es inalienable e imprescriptible, y que, por su ubicación, en ocasiones es más importante su función frente a la urbe que frente al mar, en cuanto que este espacio público se utiliza en su mayoría para diversas actividades, como lo son: El comercio, la casa habitación, el servicio turístico y el pesquero.

3a. El término "trasitable" que encuadra este concepto, se considera en relación directa y exclusiva con la configuración topográfica, debiendo estudiarse en la formación de su concepto normas o características de vege-

tación y meteorología del área en cuestión, así como el hecho de indicar si la transitabilidad es natural o artificial.

4a.- Es de advertir que la Zona Federal Marítimo - Terrestre constituye las tres cuartas partes de nuestro litoral, por lo que existen lugares respecto de los cuales la Administración Pública no tiene conocimiento de su uso, aprovechamiento o explotación. Esto significa que ocupantes irregulares se aprovechen de ella, evadiendo las cargas fiscales correspondientes; otras ocasiones, los requisitos exigibles para su aprovechamiento son exagerados para la capacidad cultural y económica de los ocupantes.

5a.- En la determinación del concepto de terreno ganano al mar, es importante el estudio especializado de sus elementos, porque constituye patrimonio nuevo federal que a veces se confunde con la Zona Federal Marítimo Terrestre, por ser ésta contigua a las playas, haciéndose efectiva la regla de que no toda Zona Federal Marítimo Terrestre es playa, y sí, toda playa es Zona Federal.

6a.- Las diferentes formas del aprovechamiento, uso y explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre se adecuarán al título jurídico respectivo que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología señale al respecto,

en el cumplimiento de las formas legales establecidas para la concesión, el permiso, la autorización o el destino.

7a.- La concesión es un modo de aprovechamiento que el Estado otorga a un particular sobre una parte de los bienes del dominio público, otorgamiento que será en el interés privado del concesionario, que se sujetará a lo previsto en la concesión. Se considera que la voluntad del particular no es elemento accesorio, sino por el contrato, es esencial, pero anterior al acto administrativo, ya que siempre debe coincidir con la voluntad de la autoridad competente.

8a.- Aceptamos que ciertos aspectos de la concesión en la explotación de bienes del Estado pueden regularse por un contrato administrativo celebrado entre el Estado y el particular. Generalmente así ocurre en los contratos administrativos que crean derechos y obligaciones a cargo del concesionario.

9a.- Las diversas Secretarías del Gobierno Federal tuvieron bajo su administración este rango de bienes inmuebles y no le otorgaron la debida importancia que -- precisara el avance en la aplicación de normas, crite---

rios o lineamientos sobre su aprovechamiento, encuentran do ineficiencia administrativa y un excesivo uso ajeno al control y al seguimiento de las condiciones establecidas en los respectivos títulos legales.

10a.- A través de un control de conservación, - mejoramiento y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, nuestro país podrá aprovechar mejor la fuente de riqueza que representa nuestro turismo.

11a.- Las delegaciones administrativas son órga nos desconcentrados de la administración central que -- otorgaban las concesiones, permisos y autorizaciones -- por competencia de cuantía. Estas autoridades actualmente necesitan de mayores recursos presupuestales, para - vigilar la ejecución de planes y normas en materia de - Zona Federal Marítimo Terrestre. Se requiere establecer una vía más ágil para su ejercicio, a fin de eliminar - el manejo burocrático, y atender en tiempo y forma las - necesidades programadas en los planes de desarrollo y - terminar con la ocupación irregular, que perjudica gravemente al país.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 5a. Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
- 2.- Alsina H. "Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial". Editorial Ediar.
- 3.- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1955.
- 4.- Calvento, M. "Código de Procedimientos anotados", - Buenos Aires, Argentina. 1928.
- 5.- Capitant Henry, "Vocabulario Jurídico", Editorial - Depalme, Buenos Aires, 1960.
- 6.- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1986.
- 8.- Duez Paul et. Debeyre Guy. "Traite de Droit Administratif" Librairie Dalloz, París 1952.
- 9.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliografica, Buenos Aires, Argentina.
- 10.- Escriche Joaquín. "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia".

- 11.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial-Porrúa, S.A. 1984.
- 12.- Fernández de Velasco, Recaredo. "Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas", Madrid 1926.
- 13.- Fernández R. "Código de Procedimientos de la Capital", 2a. Edición 1944.
- 14.- García Fernando. "Apuntes tomados en la cátedra Universidad Lasalle". México, 1984 .
- 15.- García Oviedo Carlos y Enrique Martínez U. "Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial E.I.S.A., Buenos Aires, 1968.
- 16.- Hauriou Maurice. "La Jurisprudence Administrative", de 1892 a 1929, 3 Tomos, París 1929.
- 17.- Marienhoff, S. Niguel. "Derecho Administrativo", -- Editorial Tipográfica, Argentina 1960.
- 18.- Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 1976 . 4a. Edición. -- México 1976.
- 19.- Podetti, J.R. "Tratado de Competencias".
- 20.- Sarabia, A. Guillermo. "Naturaleza Jurídica de las - Concesiones de Servicio Público". Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1984.

- 21.- Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo" 3a. Edición, Montevideo 1963.
- 22.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- 23.- Sierra, Carlos. "Ley Federal para el Fomento de la Pesca". 1980.
- 24.- Vázquez del Mercado, Alberto. "La concesión Minera" V. Derechos Reales. Editorial Porrúa, S.A., México-1946.
- 25.- Villegas Basavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo", Tomo III. Instituciones Fundamentales. Editorial Argentina, Buenos Aires, 1951.

L E G I S L A C I O N

- Constitución Española de 1812
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -
de 1917.
- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales--
de 1870.
- Ley Cuarta de las Leyes Constitucionales de 1836.
- Ley del 5 de Julio de 1888.
- Ley del 26 de marzo de 1894.
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934
- Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902
- Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.
- Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.
- Ley de Vías Generales de Comunicación 1940
- Ley General de Bienes Nacionales de 1944
- Ley General de Bienes Nacionales de 1969
- Ley General de Bienes Nacionales de 1982
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de -
1976.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones
y Transportes de 1973.
- Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las
Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 1821.
- Reglamento para la ocupación y Construcción de Obras -

en el mar territorial, vías Navegables, Playas y Zonas Federales.

-Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

-Acuerdo por el que se clasifica la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar.- Diario Oficial de la Federación del 16 de noviembre de 1982.