



302809  
3  
**UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A. C.**

**ESCUELA DE DERECHO**

**CLAVE 302809**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**"LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE:  
SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
COLUMBA ITZEL CONSTANTINO URRUTIA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. HÉCTOR HUGO COVARRUBIAS FLORES**



**MÉXICO. DISTRITO FEDERAL. JUNIO DE 2003**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1



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.

A DIOS:

Por la fortaleza física y espiritual que me ha dado día con día y que me permitió alcanzar esta meta.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo académico.

NOMBRE: Columba Ilceel  
Castellano Ukutia  
FECHA: 24 Junio - 2003  
FIRMA: Columba

A MI MADRE:

Por el cariño y apoyo incondicional que me brindó en su oportunidad, por todas sus enseñanzas y consejos. Gracias por haber sido una madre excepcional, siempre te llevo en mi corazón.

A MI PADRE:

Por todo su cariño, comprensión y consejos, por ser mi guía y apoyo en todo momento y en especial en la realización de esta meta. Gracias por creer en mí.

A MI ABUELITA:

Por todo el apoyo y cariño que siempre me ha brindado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MARÍA DE JESÚS:**

Por su cariño, amistad y comprensión, por compartir momentos importantes de mi formación profesional y crecimiento personal.

**A JACOBO:**

Por su amistad incondicional, por su apoyo y motivaciones para seguir adelante, por compartir sueños, alegrías y tristezas.

**A BEATRIZ:**

Por su gran amistad y cariño para conmigo, por brindarme su apoyo y paciencia, por dejarme compartir con ella experiencias, triunfos y fracasos, y por sus palabras de aliento en momentos difíciles.

**A MIS AMIGOS:**

Por todo su cariño, apoyo, consejos y motivaciones que me brindaron para seguir este camino, por abrirme su corazón y permitirme ser parte de su vida.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A LA UNIVERSIDAD  
MOTOLINA:

Por proporcionarme los medios necesarios para lograr el objetivo que me tracé y con ello darme la oportunidad de superarme.

A LA MADRE LUPITA  
DENETRO:

Por su incansable lucha, por su apoyo, cariño y consejos que me permitieron un crecimiento no sólo intelectual sino también espiritual.

A MI DIRECTOR DE TESIS, LIC.  
HÉCTOR H. COVARRUBIAS  
FLORES:

Por depositar su confianza en mí, por su paciencia, comprensión y apoyo incondicional en la elaboración de esta tesis; por todos los conocimientos y experiencias que aportó a lo largo de mi formación profesional, por toda su dedicación, gracias.

AL C. JUEZ HÉCTOR S.  
CASILLAS MACEDO:

Por haberme permitido formar parte de su equipo de trabajo, por compartir sus conocimientos, por su apoyo y comprensión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MIS MAESTROS:**

Por ser parte fundamental de mi formación profesional, por todo su apoyo y consejos, por compartir sus conocimientos y experiencias que me permitieron llegar al final de mi meta.

**A TODOS USTEDES:**

Gracias, por ser una bendición en mi vida.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

México, D. F., a 13 de mayo de 2003.

Lic. José Luis Franco Varela.  
Director Técnico de la Escuela de Derecho  
de la Universidad Motolinía, A. C.  
**P R E S E N T E**

Distinguido Maestro

En mi carácter de Director de la tesis titulada "LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE: SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA", que para obtener el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna COLUMBA ITZEL CONSTANTINO URRUTIA, con número de cuenta 936069038, me permito emitir voto **aprobatorio**, en virtud de que considero que dicha investigación reúne los requisitos de contenido académico y forma establecidas por el reglamento.

Sin mas por el momento, le reitero mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
  
Néctor H. Covarrubias Flores  
Licenciado en Derecho  
Cédula Profesional 2060922

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lic. José Antonio Ortiz Cerón

México, D.F. 5 de junio del 2003.

Lic. José Luis Franco Varela  
Director Técnico  
**ESCUELA DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A.C.**

Distinguido Maestro:

Me permito manifestarle que he recibido para su revisión, la tesis titulada "LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE: SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA", que para obtener el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna COLUMBA ITZEL CONSTANTINO URRUTIA, quien se encuentra inscrita ante esa Universidad con el número de cuenta 93606903-8.

Después de haber revisado dicho trabajo de investigación, encuentro que cumple en su estructura con los requisitos de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, me permito dar mi voto aprobatorio.

Atentamente,

  
José Antonio Ortiz Cerón  
Licenciado en Derecho  
Céd. Prof. # 157759

7  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## TABLA DE CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
Introducción	IV
<b>Capítulo I</b> <b>Antecedentes</b>	
1.1. Justificación	2
1.2. Costa Rica	2
1.3. Cuba	5
1.4. España	7
1.5. México	11
1.5.1. Código Civil de 1870	12
1.5.2. Ley del 26 de marzo de 1894	12
1.5.3. Ley sobre la clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902	13
1.5.4. Constitución de 1917	14
1.5.5. Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940	15
1.5.6. Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales de 1940	16
1.5.7. Ley General de Bienes Nacionales de 1944	18
1.5.8. Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963	19
1.5.9. Ley General de Bienes Nacionales de 1969	20
1.5.10. Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar de 1982	20
<b>Capítulo II</b> <b>Marco Conceptual</b>	
2.1. Justificación	25
2.2. Zona Costera	25
2.3. Playa	27
2.4. Zona Marítimo Terrestre	30
2.5. Terrenos Ganados al Mar	38
2.6. Permiso	39
2.7. Autorización	42
2.8. Concesión	44

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Capítulo III**  
**Marco Jurídico**

3.1.	Legislación aplicable a la Zona Federal Marítimo Terrestre	51
3.1.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52
3.1.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	54
3.1.3.	Ley General de Bienes Nacionales	55
3.1.4.	Ley de Planeación	58
3.1.5.	Ley Federal de Derechos	59
3.1.6.	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	63
3.1.7.	Ley de Aguas Nacionales	65
3.1.8.	Ley de Pesca	66
3.1.9.	Ley Federal de Turismo	67
3.1.10.	Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar	68
3.1.11.	Normas Oficiales Mexicanas	72
3.2.	Autoridades administrativas encargadas de la vigilancia y cumplimiento de las leyes aplicables a la Zona Federal Marítimo Terrestre	74
3.2.1.	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	74
3.2.1.1.	Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental	75
3.2.1.2.	Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental	75
3.2.1.3.	Delegaciones Federales	77
3.2.1.4.	Órganos Desconcentrados	77
3.2.2.	Secretaría de Gobernación	79
3.2.3.	Secretaría de Marina	80
3.2.4.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	80
3.2.5.	Secretaría de Economía	81
3.2.6.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	81
3.2.7.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	82
3.2.8.	Secretaría de Turismo	83

**Capítulo IV**  
**Procedimiento Administrativo**

4.1.	Justificación	85
4.2.	Procedimiento administrativo para obtener una concesión	86
4.2.1.	Requisitos para obtener una concesión	86
4.2.2.	Otorgamiento de la concesión	89



4.2.3. Extinción de la Concesión	93
4.3. Procedimiento administrativo para obtener un permiso	98
4.3.1. Requisitos para obtener un permiso	99
4.3.2. Otorgamiento del Permiso	100
4.3.3. Extinción del Permiso	103
4.4. Procedimiento administrativo para obtener una autorización	104
4.4.1. Requisitos para obtener una autorización	105
4.4.2. Otorgamiento de la autorización	107
4.5. Inspección y Vigilancia	108
4.6. Infracciones y Sanciones	110
4.7. Recursos Administrativos	112

**Capítulo V**  
**Problemática Actual**

5.1. Justificación	117
5.2. Falta de definición de la zona federal marítimo terrestre	117
5.3. Falta de un inventario y registro adecuado de la zona federal marítimo terrestre	120
5.4. Deficiencias en el procedimiento administrativo	122
5.5. Situación ambiental de la zona federal marítimo terrestre	123
5.6. Ley General de Costas, una solución para la Zona Federal Marítimo Terrestre	130
Conclusiones	156
Bibliografía	169

## INTRODUCCION

México cuenta con una importante riqueza natural, que lo coloca a nivel mundial como el cuarto país con mayor diversidad biológica, es por ello que el desarrollo de su economía se basa en los recursos y materia prima que obtiene de ésta.

En el siglo pasado, dicho desarrollo se concentró en las áreas urbanas, sin embargo, debido al grave deterioro ambiental de que han sido objeto, la población buscó nuevas opciones que le permitieran mejorar el nivel y la calidad de vida, esto es, un bienestar económico, pero también físico y psicológico que sólo puede obtener cuando el ambiente en el que se desarrolla satisface sus necesidades.

La opción más viable resultó ser la zona costera, pues debido a su posición geográfica, nuestro país cuenta con mas de once mil kilómetros de litoral, quedando establecida dicha zona en diecisiete estados, donde se pueden encontrar variados recursos naturales que son fuente tanto para la generación de bienes y servicios como de riqueza económica. Es así, que en la zona se pueden realizar diversas actividades tales como la agricultura, acuicultura, industria, navegación y turismo.

Ante este panorama, la zona costera se convirtió, en las últimas décadas, en la región de mayor dinamismo demográfico, trayendo como principal consecuencia la sobreexplotación de sus recursos, sin que el gobierno haya tomado las medidas de protección necesarias que aseguraran su existencia para

las generaciones futuras, ya que en la mayoría de los casos se trata de ecosistemas frágiles en los que cualquier alteración, por pequeña que sea, afecta notablemente las condiciones de supervivencia de los organismos que los conforman.

Es preciso señalar que la zona costera, contrario a lo que se cree, no sólo se integra por las playas, sino también por la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, que en conjunto además de albergar diversos ecosistemas muy característicos, cumplen la función de formar barreras que amortiguan el impacto de oleajes y mitigan los daños que puedan sufrir las poblaciones cercanas debido a fenómenos meteorológicos tales como huracanes.

Ahora bien, como se puede percibir, el estudio de la zona costera es extenso, por lo que la presente investigación atenderá principalmente lo relacionado con la zona federal marítimo terrestre, pues junto con las playas, son las más representativas de la situación actual que atraviesa la zona costera; además, porque para gran parte de la población este término ni siquiera existe, e incluso son pocos los abogados especialistas en la materia.

En consecuencia, en el primer capítulo de esta investigación se hará un análisis de derecho comparado, ya que existen países que tienen mayores avances en lo que a regulación jurídica de la zona se refiere, y que precisamente, pueden servir o han servido para que nuestro país cree su propia legislación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los países que se tomarán en cuenta son Costa Rica, Cuba y España, toda vez que tienen una legislación específica en la materia y, por tanto, van a la vanguardia. España, es uno de los países que representa mayor interés, pues sus antecedentes de regulación se remontan al siglo XIII, con el Código de las Siete Partidas, contando por ende, con gran experiencia en lo que a zona marítimo terrestre se refiere.

Una vez estudiada la legislación extranjera, se procederá a hacer un análisis de las diferentes leyes que han regulado la zona en nuestro país, a fin de percibir cuales han sido los avances, iniciando por lo establecido en el Código Civil de 1870, donde se manifiesta por primera vez la preocupación de los legisladores mexicanos en regular las playas del mar, hasta llegar a la Ley General de Bienes Nacionales de 1969 y su Reglamento denominado De la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, que son los antecedentes más inmediatos a la actual regulación.

En el segundo capítulo se plantean las definiciones tanto de la zona federal marítimo terrestre como de aquellos términos que se relacionan continuamente con ella y cuyo manejo, en la mayoría de los casos, no es sencillo e incluso la ley no los establece y si lo hace son poco claros.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se comenzará por definir a la zona costera, ya que representa la ubicación de la zona marítimo terrestre; los siguientes términos serán el de playa y terrenos ganados al mar, cuya extensión integra sus límites.

En cuanto al propio concepto de la zona federal marítimo terrestre, tenemos que es el que representa mayor complejidad, debido a que la doctrina poco se ha ocupado de definirla, y la legislación lo establece de forma dispersa e incompleta.

Por último, se darán los conceptos de permiso, autorización y concesión, que implican los medios a través de los cuales es posible usar, aprovechar y explotar la zona.

El tercer capítulo está referido a las leyes que son aplicables a la materia y las autoridades que participan en su administración. Para ello, es preciso tomar como punto de partida, la ley suprema de nuestro país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, se pondrá especial énfasis en el análisis de la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, dado que son los principales ordenamientos que regulan la zona federal marítimo terrestre, más no los únicos, ya que debido al gran desarrollo que ha tenido y las actividades que en ella se realizan, ha sido necesaria la aplicación de otras leyes, tales como la Ley General

de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Turismo, entre otras.

Así, ante un marco jurídico tan complejo, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales no es la única autoridad que interviene en la administración de la zona, sino que requiere de la participación de otras dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que este capítulo pretende determinar cuales son éstas.

En el cuarto capítulo se explica el procedimiento administrativo a seguir para la obtención de una concesión, permiso o autorización, que como se mencionó anteriormente, son indispensables para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre.

En la primera parte de este capítulo, se estudiará en que casos procede cada una de estas figuras jurídicas, los requisitos que se deben cubrir, la autoridad ante la que se debe presentar la solicitud, los plazos con que cuenta la autoridad para resolver si las otorga o no, las obligaciones que se derivan en caso de ser afirmativa la resolución, así como la vigencia y las causas que originan su extinción.

A continuación se determinará cual es la importancia de que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales lleve a cabo visitas de inspección en la zona federal marítimo terrestre y la forma en que hará constatar los resultados.

El último punto a desarrollar en este capítulo será el relativo a los recursos administrativos con que cuenta el particular para impugnar las resoluciones dictadas por la Secretaría. Para tal efecto, será necesario consultar tanto el Reglamento de la materia como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta última, en virtud de que se aplica supletoriamente a los procedimientos administrativos.

En el quinto capítulo se analizará la problemática, tanto administrativa como ambiental, que presenta la zona federal marítimo terrestre, con el objeto de proponer soluciones que les pongan fin.

Para conocer tal problemática será necesario acudir al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales que deriva de aquel, ya que contienen un diagnóstico sobre la situación que encontró el actual gobierno al inicio de su administración.

Los problemas administrativos que se describirán se orientan principalmente a las imprecisiones jurídicas que existen en relación con la definición de la zona federal marítimo terrestre, y el déficit en los trabajos de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

delimitación, inventario y registro, los que se traducen en la ocupación ilegal de la zona. También se abordarán las deficiencias encontradas en el procedimiento para la obtención de una concesión, permiso o autorización, cuya consecuencia inmediata es el incremento en la complejidad del marco jurídico.

En cuanto a la situación ambiental, la zona federal marítimo terrestre ha sido objeto de un intenso uso, que le ha generado pérdidas de importantes recursos naturales, tales como los manglares o marismas. Es por ello, que en este capítulo se determinarán cuales son las actividades con mayores impactos negativos, y a manera de ejemplo se puede citar, la actividad turística e industrial, que producen gran cantidad de desechos y descargas de aguas residuales.

Asimismo, originan deterioro ecológico en la zona, la falta de más instrumentos de protección ambiental y de convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno y entre las dependencias de la Administración Pública Federal.

Así, con el objeto de subsanar las deficiencias de la actual legislación, detener los procesos y acciones que contribuyen a degradar la zona federal marítimo terrestre, y restaurar aquellos ecosistemas que han sido seriamente dañados, se propondrá en este capítulo la creación de una ley que tenga como principio básico la sustentabilidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sus metas estarán dirigidas principalmente a la revaloración de la zona y sus recursos, a través de la implementación de medidas que permitan la participación, ya no sólo del sector público sino también de la población en general, pues el cuidado del medio ambiente no es una tarea exclusiva del gobierno, también requiere del compromiso de toda la sociedad.

Con esta nueva ley se pretende reforzar la aplicación de la evaluación de impacto ambiental y el establecimiento de áreas naturales protegidas como medidas de protección ambiental, adicionando a ellas el ordenamiento ecológico marino, que permite el desarrollo económico del país, sin dejar de tomar en cuenta la vocación natural que tienen las diversas regiones, es decir, las condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzca algún tipo de desequilibrio ecológico.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES**

*"Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que biuen en este mundo son estas, el ayre, e las aguas de la lluvia, e la mar e su ribera. Ca qualquier criatura que bua, puede vsar de vna destas cosas segund quel fuere menester. E por ende todo ome se puede aprouechar de la mar, e de su ribera..."*

Ley III, Título XVIII, Partida III.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.1. Justificación**

La zona marítimo terrestre representa una fuente de riqueza tanto económica como de tipo ecológico para todos aquellos países que poseen costas, por lo que ha tenido que ser objeto de regulación en las diferentes legislaciones, y es precisamente de ellas de donde México ha tomado diversos aspectos para crear sus propias normas, adecuándolas a sus necesidades.

Por lo anterior, es que en el presente capítulo se desarrollan las leyes relativas a la materia, de países como Costa Rica, Cuba y España, pero también aquellas que han precedido al actual marco jurídico de la zona en nuestro país.

## **1.2. Costa Rica**

Costa Rica ha regulado la zona a través de la Ley número 6043, también denominada Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, conforme a la cual la propiedad ubicada en la franja de tierra de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico será la que constituya la denominada "zona marítimo terrestre", misma a la que también pertenecen las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del océano dentro del mar territorial de aquel país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta zona es considerada como parte del patrimonio nacional y por ello se le da la característica de ser un bien público, inalienable e imprescriptible. Su vigilancia estará a cargo, no sólo de la dependencia que al efecto designe el Estado, y que en este caso es el Instituto Costarricense de Turismo, sino que también tendrán facultades cada una de las municipalidades del país, lo que permite una atención más directa tanto de la zona como de sus recursos naturales.

En tanto, el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley lo ejerce la Procuraduría General de la República.

Esta ley divide la zona en dos secciones: la zona pública y la zona restringida; la primera de ellas comprende una franja de cincuenta metros de ancho, considerada como un bien de uso público, por lo que no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título, ni en ningún caso y estará dedicada principalmente al libre tránsito de personas.

La zona restringida es la conformada por los ciento cincuenta metros restantes, y en ella sí pueden otorgarse concesiones, a través de las municipalidades correspondientes, según su jurisdicción.

Las concesiones antes mencionadas, serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que la ley establece, debiendo para ello pagar un impuesto territorial.

Cabe mencionar que para el uso de la zona se elabora un plan general, a través del cual se determina a que actividad se destinaran las diversas áreas que la integran, dependiendo de las prioridades del desarrollo nacional y teniendo en cuenta primordialmente su conservación. Es así, que habrá áreas declaradas como turísticas y otras como no turísticas, situación de la cual depende que intervengan más autoridades de las que se mencionaron en párrafos anteriores para el otorgamiento de una concesión.

Las concesiones se caracterizan en este país, por llevarse a cabo a través de un contrato, y se otorgan bajo el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho.

Otro medio empleado por esta ley para la protección de la zona marítimo terrestre es la prohibición de explotar flora y fauna, levantar edificaciones e instalaciones o realizar cualquier otro tipo de actividad u ocupación sino es con la debida autorización legal, pues en caso contrario, se procede al desalojo de los infractores, así como a la destrucción o demolición de las construcciones o instalaciones realizadas por ellos, y cuyo costo se les cobrará, sin perjuicio de las sanciones penales que se les pudieran aplicar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.pgr.go.cr/leyes-usuales/Ley%20N%206043%20ZMT.htm>, 26 de noviembre del 2002.

### 1.3. Cuba

Este país ha regulado a la zona costera, sin hacer una distinción entre playas y zona federal marítimo terrestre, a través de dos ordenamientos principalmente, la Ley número 33 o de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales y el Decreto-Ley número 212, denominado también como Gestión de la Zona Costera.

Esta legislación ha considerado a la zona costera dentro de los recursos marinos, que son propiedad de todo el pueblo cubano, y la define como la franja marítimo-terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. Se dice que es de ancho variable, en tanto que puede medir entre los 20 y 40 metros, dependiendo de la estructura y configuración de los distintos tipos de costas.

Otros elementos que también se considera forman parte de la zona costera son las aguas interiores; los recursos naturales vivos y no vivos contenidos en la zona; las áreas que se forman por depósito de materiales o por retirada del mar; los terrenos ganados al mar, y los terrenos invadidos por el mar, bahías, radas o ensenadas.

La Administración Central del Estado, a través del organismo denominado Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente es el encargado de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

proponer la política y las estrategias de manejo de la zona costera y su zona de protección, con el objetivo de darles delimitación, protección y un uso sostenible.

La zona de protección a que se ha hecho referencia es el espacio terrestre y marítimo que se encuentra adyacente a la zona costera y que tiene como función proteger los recursos marinos de los peligros de la contaminación o cualquier otra forma de degradación.

Por lo que se refiere a la vigilancia de la zona costera, ésta estará a cargo de los llamados inspectores estatales ambientales tanto del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, como de los inspectores estatales de los diferentes organismos vinculados a los recursos costeros, que hayan sido debidamente acreditados.

En cuanto a las medidas de protección, la legislación cubana a dispuesto que su explotación sólo se podrá llevar a cabo sobre bases científico-técnicas, para lo cual se harán planes de ordenamiento territorial y un manejo integrado de la zona costera. Sin embargo, no sólo las autoridades serán las responsables de dichos planes, sino que también la comunidad deberá participar en ellos.

La zona costera puede ser utilizada libre, pública y gratuitamente, pero sólo para los usos comunes, como son pasear, permanecer, bañarse, y otros semejantes que no requieran obras o instalaciones de ningún tipo, pues éstas

últimas sólo podrán llevarse a cabo en áreas destinadas a la defensa, la seguridad y el orden interior, así como para instalaciones portuarias, áreas protegidas, instalaciones productivas y científicas, y las señales marítimas. Además, su ejecución está condicionada a que se haga una evaluación de impacto ambiental, se obtenga la correspondiente licencia ambiental y se cumpla con los requisitos de la misma.<sup>2</sup>

#### 1.4. España

Este es uno de los países más representativos en lo que se refiere a regulación de la zona marítimo terrestre y por ende ha sido uno de los principales modelos que ha seguido México para crear su propia legislación.

España ha regulado la zona desde el siglo XIII, a través del Código de las Siete Partidas de Alfonso X, en donde aparece con el nombre de ribera del mar, y establece en la Partida III, Título XXVIII, Ley III, que tanto el mar como su ribera son cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas y que cualquiera puede usar de ellas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <http://www.medioambiente.eu/legislacion/leyes/L-33.htm>, y <http://www.medioambiente.eu/legislacion/decretoley/DL-212.htm>, 26 de noviembre del 2002.

<sup>3</sup> Vid. GONZALEZ SALINAS, Jesús, *Régimen Jurídico Actual de la Propiedad de Costas*, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2000, pp. 84, 85 y 90; PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo III*, "Bienes públicos, derecho urbanístico", 8ª ed., Parcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000, p.160.

Posteriormente es en la Ley de Aguas de 1866 en donde se cambia tanto el nombre de ribera del mar por el de playa, como la categoría de cosa común para darle la de bien de dominio público.

Es en la Ley de Puertos de 1880 cuando se establece el nombre con el que actualmente se le conoce y la define como el espacio de las costas y fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas y las mayores olas de los temporales.

En 1969 surge la Ley de Costas con el fin de hacer una regulación armónica y uniforme dejando a un lado la legislación abundante y dispersa que existía al respecto. Esta ley se ocupó principalmente de delimitar las competencias de las diversas autoridades en la materia, a la vez que consagró los principios básicos del régimen jurídico de los bienes de dominio marítimo,<sup>4</sup> reiterando que las playas y la zona marítimo terrestre son de dominio público y haciendo una descripción de ésta última, muy similar a la Ley de Puertos antes referida.

Es en el año de 1978 cuando aparece una disposición a nivel constitucional que declara como bienes de dominio público a aquellos que determine la ley y de forma específica señala a la zona marítimo terrestre y las playas.

---

<sup>4</sup> Cfr. BLASCO DÍAZ, José Luis, *Régimen Jurídico de las Propiedades Particulares en el Litoral*, 1ª ed., Tirant Monografías, Valencia, 1999, pp. 44 y 45.

Esta es la primera vez en la historia legislativa de aquel país en la que aparece la incorporación del dominio público a un texto constitucional.

Como resultado de esta disposición y para dar cumplimiento a la misma se desarrolla la Ley de Costas de 1988, que trae consigo aportaciones importantes a la materia.

Esta ley tiene por objeto la determinación, protección, y uso racional de los bienes de dominio público marítimo terrestre, que se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Están integrados por la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial, las aguas interiores, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Por lo que se refiere a la zona marítimo terrestre, su concepto es ampliado en relación con el descrito en la legislación anterior, ya que introduce nuevos bienes como parte de la zona, entre los que encontramos a los terrenos ganados al mar; los acantilados; los terrenos invadidos por el mar; los islotes; las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicha zona; así como los puertos e instalaciones portuarias.

En cuanto a su utilización, ésta será libre, pública y gratuita para los usos comunes, acordes con su naturaleza y que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo. En tanto, que si se trata de usos que tengan especiales circunstancias

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de peligrosidad, rentabilidad, o bien, que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán llevarse a cabo mediante autorización o concesión, siempre que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación.

El uso de la zona está sujeto a autorización cuando el objeto sea la explotación de servicios de temporada que requieran únicamente instalaciones desmontables y, por el contrario, tratándose de obras o instalaciones que no sean desmontables se requerirá de una concesión; pero, en ambos casos la ocupación o aprovechamiento causará un impuesto.

Sin embargo, esta ley no sólo se avoca a regular el uso o aprovechamiento de la zona marítimo terrestre, sino que también a través de ella se imponen limitaciones a la propiedad privada que colinde con la zona.<sup>5</sup>

Para tal efecto, dispone el capítulo denominado servidumbres legales, en el que se establecen tres tipos: servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar. En la primera clase de servidumbre se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo o plantaciones.

---

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 41.

La servidumbre de tránsito será destinada al paso público peatonal y para vehículos de vigilancia y salvamento; y la servidumbre de acceso al mar tendrá la función que su propio nombre indica.

Por lo que se refiere a la competencia administrativa en materia de zona marítimo terrestre, ésta corresponde a la Administración del Estado, con la cooperación de las administraciones de los Municipios, según la distribución de facultades que la ley establezca.

### **1.5. México**

Nuestro país cuenta con una gran extensión de zona marítimo terrestre, misma que se ha visto seriamente descuidada a través del tiempo. En principio, por la falta de un marco jurídico adecuado que la regulara.

Posteriormente con el surgimiento de la explotación portuaria y marítima de esta zona, se presentan las primeras leyes, pero éstas son suficientes sólo temporalmente, ya que se da el desarrollo de otro tipo de actividades, como es la turística, que requiere el otorgamiento de concesiones de distinta clase, por lo que la legislación sufre nuevamente cambios, como a continuación se muestra.

### **1.5.1. Código Civil de 1870**

Este Código fue promulgado el 13 de diciembre de 1870 y representa el primer antecedente en el que los legisladores mexicanos manifiestan su preocupación por regular las playas del mar, estableciendo para tal efecto, que los bienes pueden ser de propiedad pública o privada.

Los bienes de propiedad pública los divide en bienes de uso común y bienes propios, siendo bienes de uso común, aquellos que pueden aprovecharse por todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley o reglamentos administrativos y coloca dentro de estos a las playas del mar, mismas que encierran a la zona marítimo terrestre, pues ésta no es separada de aquel término sino hasta el año de 1890, a través de una resolución presidencial.<sup>6</sup>

### **1.5.2. Ley del 26 de marzo de 1894**

En esta ley se instituyó la propiedad permanente del Gobierno Federal sobre las playas y la zona marítimo terrestre con una extensión de veinte metros, contados desde la orilla de las aguas del mar, cuando éstas alcancen su nivel más alto debido a las fuerzas de la marea.

---

<sup>6</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 279.

Así también establece que dichos bienes son inalienables, no podrán estar sujetos a prescripción y que la autoridad competente para su administración sería la Secretaría de Estado y del despacho de Guerra y Marina.<sup>7</sup>

Es a partir de esta ley que la zona marítimo terrestre ha sido tutelada como tal por las diferentes legislaciones mexicanas.

### **1.5.3. Ley sobre la clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902**

A través de esta ley se determina una vez mas que las playas y la zona marítimo terrestre de veinte metros de anchura contigua a las playas, los puertos, las bahías, las radas y ensenadas son bienes de dominio público y uso común dependientes de la Federación.<sup>8</sup>

En este precepto se observa que el alcance de la zona marítimo terrestre se amplía, en tanto que ya no sólo hace referencia a las playas para su delimitación, sino también a las bahías, radas y ensenadas que se pueden definir como entradas del mar en la costa.

---

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 279 y 280.

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre de 1902.

#### 1.5.4. Constitución de 1917

Una de las obras más importantes del Constituyente de 1917 fue la implantación del artículo 27, que consagra a la propiedad, como garantía individual e instituye como principio que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación, por lo que ésta podrá establecer limitaciones a la propiedad privada y retener bajo su dominio todo aquello que sea necesario para su desarrollo, como son las minas, el petróleo y las aguas.

En consecuencia, es que en el párrafo quinto del artículo 27 al referirse a la propiedad nacional de las aguas se alude a los esteros de las playas, y con ello a la zona marítima, al señalar en su texto lo siguiente:

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas...”<sup>9</sup>

Es a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1945, cuando se instituye expresamente en el texto de este precepto, la zona marítima.

<sup>9</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.

Así también, es en este artículo, pero en su párrafo sexto, en donde se da a los bienes propiedad de la nación las características de ser inalienables e imprescriptibles, y se establece que podrán ser dados en concesión:

"...el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales..."<sup>10</sup>

De lo anterior se desprende que aquellos bienes que pertenezcan a la Nación no pueden ser transmitidos a los particulares, lo que significa que no pueden ser objeto de enajenación, permuta o donación, ni tampoco pueden ser adquiridos por medio de la prescripción, esto es, "por el solo transcurso del tiempo de posesión de los mismos"<sup>11</sup>. Es por ello que los particulares y sociedades sólo podrán usarlos, aprovecharlos, o explotarlos a través de las respectivas concesiones.

### 1.5.5. Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, y regula el uso portuario y marítimo de la zona federal marítimo terrestre y

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.236.

las playas, pero atendiendo de forma particular todo aquello relacionado con las obras que pudieran llevarse a cabo en estos lugares.

Por tanto, se determinó que para la realización de dichas obras se requería de la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual se otorgaba mediante concesión o permiso cuya duración no podía ser mayor de 30 años, asimismo debía cubrirse una cuota por la ocupación de los terrenos, exceptuando los casos en que la ley determinara como gratuitos y una fianza que garantizara el cumplimiento de la concesión.

Las obras que principalmente se podían llevar a cabo eran las destinadas a casa habitación, fines agrícolas, o bien, para fines de utilidad pública o servicios públicos.

Es evidente que al momento de la elaboración de esta ley, los desarrollos turísticos en estas zonas carecían de total interés, ya que únicamente estaban dedicadas a actividades meramente portuarias.

#### **1.5.6. Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales de 1940**

En su contenido se pueden encontrar diversas aportaciones importantes respecto a la zona federal marítimo terrestre, la primera la encontramos en su artículo 2º, en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

donde se define a la playa como la parte de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua hasta los límites del mayor reflujo anual, y respecto a la zona marítimo terrestre se establece que es la constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme que no cubre la marea, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos desde su desembocadura en el mar hasta donde llega el mayor reflujo anual, río arriba.

En este concepto de zona marítimo terrestre se introducen nuevos elementos en relación con el dado por la Ley sobre la Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902, un ejemplo de ello es que ya no sólo son veinte metros de anchura contigua a las playas del mar, sino que además deben ser de tierra firme y que no sean cubiertas por la marea.

Una segunda aportación del reglamento es la clasificación de las obras que se pueden llevar a cabo en la zona federal y las playas, mismas a que se refiere la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940.

En esta clasificación podemos, ya no solo encontrar regulado el uso portuario y marítimo de la zona federal y las playas, sino que además se regulan las obras para fines de conservación y turísticas, a pesar de que en los años cuarenta siguió predominando la utilidad portuaria y marítima.

Por cuanto a la autoridad competente en todo lo relacionado con la ocupación y construcción de obra en las playas y zonas federales, por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939, se facultó al Departamento de Marina Nacional.<sup>12</sup>

### **1.5.7. Ley General de Bienes Nacionales de 1944**

La Ley sobre la Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902 fue abrogada por la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 26 de agosto de 1944, en ella se clasifica a los bienes que componen el patrimonio nacional en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación. Entre los bienes de dominio público, sometidos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, se encuentran los de uso común, mismos entre los que se ubican a la zona marítimo terrestre y playas marítimas.

A los bienes de dominio público nacional se les da la característica de ser inalienables e imprescriptibles, y pueden ser usados por todos los habitantes de la República con sólo las restricciones establecidas por la ley, siempre y cuando no se trate de aprovechamientos especiales, porque en tal caso, se establece la obligación de obtener una concesión que cumpla con los requisitos que fijen las propias leyes. Estas concesiones sobre los bienes de dominio público no generan

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 1940.

derechos reales, pero si personales, y es a través de ellas que se otorga el derecho de explotar o de aprovechar dichos bienes siempre que el titular de la concesión, denominado concesionario, cumpla con las obligaciones que se le hayan impuesto.

### **1.5.8. Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963**

En la Ley de Navegación y Comercio Marítimo del 21 de noviembre de 1963, se hace una nueva clasificación de bienes, que son los de dominio marítimo, dentro de los cuales se ubica a la zona federal marítimo terrestre, por el uso principalmente portuario y marítimo que se le sigue dando.<sup>13</sup>

Además, dispone que los bienes del dominio marítimo constituyen propiedad nacional, inalienable e imprescriptible y sólo podrán aprovecharse o explotarse mediante concesión, autorización o permiso que otorgue el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Marina.

---

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre de 1963.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **1.5.9. Ley General de Bienes Nacionales de 1969**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969 y abrogó la Ley de 1944.

Esta ley hace la misma clasificación del patrimonio nacional que la de 1944, pero además se incluye dentro de los bienes de dominio público a los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, que no son sino el resultado de una variación en la delimitación de la zona marítimo terrestre. Sin embargo, a pesar de la importancia de estos bienes, la ley no da un concepto de ellos.

Como autoridad competente en materia de zona federal marítimo terrestre se faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

### **1.5.10. Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar de 1982**

El reglamento tiene por objeto facilitar la exacta aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales de 1969 en todo lo relacionado con la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar a través del establecimiento de normas, políticas y procedimientos para su control, administración y vigilancia.

La zona marítimo terrestre es definida por este ordenamiento 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, desde la desembocadura de estos en el mar, hasta el punto arriba, donde llegue el mayor flujo anual.

Este concepto ha sufrido nuevamente una evolución en comparación con el Reglamento de 1940, ya que toma en cuenta mas elementos para su delimitación, además de que para facilitar su comprensión la propia norma determina que, por transitable, deberá entenderse aquella área que en un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de cero a treinta grados.

Por lo que respecta a los terrenos ganados al mar, es en este ordenamiento en el que por primera vez se le dedica un capítulo especial para determinar su concepto y el uso que se le podía dar.

Es así, que por terrenos ganados al mar deberá entenderse, la 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.

De la definición anterior, se desprende la importancia que tienen con relación a la zona marítimo terrestre, ya que son el resultado de la variación en la delimitación de ésta.

Los terrenos ganados al mar, según la propia ley, se deben destinar principalmente al servicio de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, para el cumplimiento de los fines públicos a su cargo, aunque también pueden ser otorgados en concesión o permisos a favor de particulares para su uso, aprovechamiento o explotación, o bien, una vez desincorporados del dominio público podrían ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

Para la administración, control y vigilancia tanto de la zona marítimo terrestre como de los terrenos ganados al mar, se facultó a la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas siempre y cuando dichos bienes no fueren destinados para instalaciones y obras marítimas o portuarias, porque de ser así, la autoridad competente sería la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por tanto, será la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien se encargará de otorgar concesiones por un plazo no mayor de veinte años, cuando se trate de particulares interesados en usar, aprovechar o explotar de los bienes; y otorgará permisos con vigencia máxima de un año, cuando se trate de realizar actividades de manera transitoria, tendientes a satisfacer servicios

requeridos en temporadas de mayor afluencia turística, de investigación científica o bien, otras de naturaleza transitoria, siempre que sean congruentes con los usos autorizados en las áreas de que se trate.

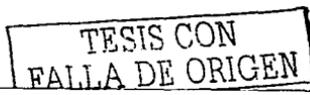
Como medidas de protección a la zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar se determina la elaboración de planes maestros de control y aprovechamiento, así como la práctica de visitas de inspección periódica a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.

Asimismo en el Reglamento se indican las obligaciones de los concesionarios; los casos en que podrán ser anuladas las concesiones y las causas que las extinguen; las infracciones y sanciones aplicables en caso de incumplir con las normas establecidas y los recursos administrativos que se pueden interponer contra las resoluciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Este reglamento representa el primer ordenamiento jurídico que regula de forma integral la zona marítimo terrestre, en relación con los antes expuestos.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1982.



## CAPITULO II

### MARCO CONCEPTUAL

*"Las playas marítimas, zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar representan la interfase entre el medio terrestre y marino, creando un mosaico ambiental en donde el conjunto de comunidades mar-tierra interactúan..."*

Programa de aprovechamiento sustentable, SEMARNAP.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.1. Justificación

Para tener una mejor comprensión de lo que es la zona marítimo terrestre es necesario definir determinados elementos como son: la zona costera, playa, terrenos ganados al mar, permiso, autorización, concesión, entre otros.

Es así que en este capítulo se hará un análisis de todos y cada uno de estos elementos que son significativos para la zona. El primero de ellos representa su ubicación; la playa y los terrenos ganados al mar, su delimitación, y los restantes implican los medios a través de los cuales se podrá hacer uso de la zona.

## 2.2. Zona Costera

La zona costera ha sido definida desde diferentes perspectivas, una de ellas es desde el enfoque físico-funcional, que establece que la zona es un amplio espacio de interacciones del mar, la tierra y la atmósfera, en donde la transición de estas tres fases incide significativamente en las condiciones y en la dinámica ambientales.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Cfr. YÁÑEZ-ARANCIBIA, A., *Ecología de la Zona Costera. Análisis de siete tópicos*, 1ª ed., AGT Editor, México, 1986, p. 10.

En esta conceptualización de la zona costera se puede hacer notar un elemento importante, la tierra, pues es en ella en donde se ubican a la zona marítimo terrestre y las playas, siendo precisamente estas últimas las que representan el principal punto de interacción entre el agua y la tierra.

Otro concepto de zona costera es el que la refiere como "la interfase tierra-oceano que presenta dos principales ejes, donde el primero corre paralelo a la línea de costa y el segundo corre perpendicular a la costa,"<sup>16</sup> es decir, que se le define como el espacio de transición entre la tierra y el mar, en donde la parte de la tierra es afectada por la proximidad del mar y éste a su vez se ve afectado por los procesos terrestres.

Desde un punto de vista ecológico, la zona costera "es la franja de tierra firme y espacio oceánico adyacente (agua y tierra sumergida), en la cual la ecología terrestre y el uso del suelo afectan directamente la ecología del espacio oceánico, y viceversa."<sup>17</sup> De acuerdo a este concepto se puede decir que es en esta zona en donde la interacción de los ecosistemas tanto terrestre como marino es más intensa, pues los perjuicios que se originen para uno afectan directamente al otro, creando una dependencia entre ellos.

<sup>16</sup> VERA ALEJANDRE, Raúl, *Política y Gestión Ambiental. Zonas Costeras*, 1ª ed., Ed. INE, México, 1998, p. 6.

<sup>17</sup> SORENSEN, Jens C., et al., *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*, 2ª ed., Ed. Centro de Recursos Costeros, Universidad de Rhode Island, 1992, p. 5.

Conforme a las definiciones antes expuestas se puede determinar que la zona costera es un área sin límites bien establecidos, de un ancho variable, en tanto que depende de la naturaleza y condiciones que presente a lo largo de los continentes y mares. Asimismo la zona costera es un lugar de intensas interacciones entre el mar y la tierra, que dan origen a relaciones de tipo ecológico, pero también de tipo geográfico en virtud de que las aguas de los mares pueden afectar el clima de las tierras con las que colindan.

En el caso de México, el litoral con que cuenta es de 11,592.77 kilómetros,<sup>18</sup> por lo que las zonas costeras del país quedaron establecidas en 17 estados y representan una fuente importante para la generación de bienes y riqueza económica.

### 2.3. PLAYA

En una primera aproximación, la playa puede ser definida de una forma genérica, como una "extensión llana, cubierta de arena a orillas del mar,"<sup>19</sup> este concepto únicamente hace una descripción física de lo que significa el término, sin que posea mayor relevancia.

<sup>18</sup> BAÑUELOS, Martha, *Sociedad, derecho y medio ambiente*. 1ª ed., Ed. SEP-UAM-SEMARNAP, México, 2000, p. 198.

<sup>19</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, 21ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, p. 1582.

Una definición más completa es la que establece que las playas son la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan en las más altas mareas y que en general son consideradas bienes de dominio público.<sup>20</sup>

De lo anterior se puede hacer notar que se añaden dos elementos importantes en relación con lo antes citado, el primero de ellos es que se determinan los límites de la playa, pues ya no sólo se trata de una extensión de tierra ubicada a orillas del mar, sino que además dicha extensión debe ser bañada y desocupada por las olas.

Esta definición se asemeja a la que hace la Ley General de Bienes Nacionales y que se puede considerar la más completa. Esta ley establece en su artículo 29 que se considerarán playas, las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales. En consecuencia, se tiene que la playa posee una longitud variable, ya que depende del movimiento de la marea.

El segundo elemento que se une a la definición de playa es que se le considera como bien de dominio público, es decir, como un bien que pertenece al Estado y que como tal posee las características de ser inalienable e imprescriptible, que se rige por normas de derecho público y que es de uso común.

<sup>20</sup> Cfr. CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, 21ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 1989, p. 268.

Lo antes descrito encuentra su fundamento en el máximo ordenamiento de nuestro país, la Constitución Política, en su artículo 27, párrafo quinto y sexto; así como en los artículos 2º, fracción I, y 29, fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales; y en el artículo 5º del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados la mar.

Por tanto, se dice que las playas son inalienables, toda vez que nos son susceptibles de venta, donación o permuta; y son imprescriptibles, en virtud de que no se pueden adquirir derechos reales de propiedad sobre ellas por el sólo transcurso del tiempo.

Ahora bien, las playas también se consideran como bienes de uso común, en virtud de que se encuentran a disposición de toda la población para que sean usadas y aprovechadas comúnmente por todos, pero siempre con las reservas, protección y limitaciones que la ley imponga a fin de salvaguardar el interés público,<sup>21</sup> entendiendo por éste último, el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades y bienestar colectivos de los miembros de la comunidad.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 20.

<sup>22</sup> Vid. OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª Ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 224 y 228; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit., p. 1779.

Es, por consiguiente, que la posesión, administración, control y vigilancia de las playas corresponde únicamente a la Nación a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, según el Reglamento antes citado.

#### **2.4. Zona Marítimo Terrestre**

Para definir lo que es la zona marítimo terrestre, se tiene en primer término, que ésta, al igual que las playas es propiedad de la Nación de acuerdo a nuestra Carta Magna en su artículo 27, párrafo quinto y sexto, por tanto, se trata de un bien inalienable e imprescriptible.

Asimismo, la Ley de Bienes Nacionales en sus artículos 2º, fracción I y 29, fracción V y el Reglamento, en su artículo 5º, determinan que la zona es un bien de dominio público y de uso común.

Los autores poco se han ocupado de dar un concepto de la zona federal marítimo terrestre diverso al que nos ofrecen la Ley de Bienes Nacionales y el Reglamento de la materia, como ejemplo de ello se presenta el siguiente: "la zona marítimo terrestre es la faja de 20 metros de ancho de tierra firme transitable contigua al litoral, así como a los terrenos ganados al mar, lagunas, esteros o cualquier otro depósito que conforme con aguas marítimas."<sup>23</sup> Este concepto es

<sup>23</sup> VERA ALEJANDRE, Raúl, *Política y Gestión Ambiental. Zonas Costeras*, Ob. Cit., p. 7.

ambiguo, ya que no precisa a partir de que punto debe ser contada la faja de 20 metros en cada caso, puesto que las características físicas que presenta cada terreno deben ser tomadas en cuenta para tal efecto, como se podrá observar a continuación.

De acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 49 establece que tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona marítimo terrestre se determinará de la siguiente forma:

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

Esto significa que en el caso de que exista playa, los veinte metros se empiezan a contar a partir del punto en que termina ésta y la faja deberá ser de tierra firme y transitable, lo cual quiere decir, de acuerdo al artículo 4° del Reglamento de la materia, que la zona se determinará únicamente en áreas que en un plano horizontal presenten un ángulo de inclinación de 30 grados o menos.

Tratándose de las riberas u orillas de los ríos, los veinte metros también se contarán a partir del punto en que terminen éstas, pero con la diferencia de que la

zona presenta otro punto de delimitación que consiste en que se hará la medición de la faja de veinte metros a lo largo de la ribera de los ríos, pero solo desde la desembocadura de estos en el mar, hasta 100 metros río arriba, ya que de ahí en adelante es zona federal pero de la ribera, y esta se mide de manera distinta a la zona marítimo terrestre.

Para la delimitación de la zona, el Reglamento en su artículo 3º, establece que además se debe considerar la cota de pleamar máxima observada durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes, ciclones o vientos de gran intensidad. Esto, en virtud de que dichos fenómenos traen grandes cambios físicos de carácter temporal en la zona, y si los trabajos de delimitación se hacen en estos periodos, al paso del tiempo la zona vuelve a recuperar generalmente sus anteriores niveles y ocasionaría que dichos trabajos sean infructuosos. Es por ello que la delimitación de la faja de veinte metros se hará una vez observado el nivel más alto de agua registrado, como consecuencia de la marca durante el transcurso de treinta días en determinada época del año en que no se den alguno de los fenómenos naturales antes referidos.

b) Cuando se trate de cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, la totalidad de la superficie de éstos constituirá zona federal marítimo terrestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este caso la delimitación de la zona no representa problema alguno, sin embargo, cabe mencionar que por cayo debe entenderse una "isla en el mar de pequeño tamaño y casi plana."<sup>24</sup>

Por lo que se refiere a los arrecifes, éstos son bancos o puntas de rocas que se encuentran en el mar o pegadas a la costa, generalmente se hallan a flor de agua, aunque también pueden estar parcial o totalmente sumergidos.<sup>25</sup>

Tanto los cayos como los arrecifes deben encontrarse en el mar territorial, que es "la franja de mar adyacente a las costas de un Estado y sobre la que ejerce su soberanía."<sup>26</sup> El mar territorial mexicano es de una extensión de doce millas marinas (22,224 metros) según el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales.

c) Si se trata de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar.

Para una mejor comprensión de esto, es necesario decir que los lagos o lagunas son depósitos naturales de agua de mayor o menor dimensión, en tanto

<sup>24</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, Ob. Cit.

<sup>25</sup> Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, México, 2000, p. 2.

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 2077.

que los esteros son terrenos bajos, pantanosos, que suelen llenarse de agua por la lluvia y por el mar, y por ende también se consideran depósitos de agua.

Ahora bien, estos depósitos u otros, que tengan comunicación con el mar, también contarán a su alrededor con una zona marítimo terrestre que será delimitada a partir de donde llegue el mayor nivel anual de agua de estos depósitos.

d) En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones.

Por marinas se debe entender el conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.<sup>27</sup> Por consiguiente también pueden ser consideradas como depósitos de agua, creados natural o artificialmente y que están en comunicación constante con el mar, pero a diferencia de los mencionados en el inciso anterior, estos depósitos son empleados para instalaciones portuarias y servicios de embarcación.

<sup>27</sup> SORENSEN, Et al., Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros, Ob. Cit., p. 15.

Cuando se trate de marinas creadas artificialmente la zona marítimo terrestre no se delimitará, ya que previamente a su creación por el hombre, dicha zona ya estaba delimitada y la marina no la está ocupando con sus instalaciones, sino que simplemente esa zona servirá de paso a las embarcaciones que se dirigen hacia ella.

La delimitación de la zona federal, en el caso de los esteros, presenta una excepción con relación al inciso anterior, que consiste precisamente en que no se delimitará dicha zona cuando el estero esté dedicado al cultivo de especies acuáticas vegetales o animales, actividad que recibe el nombre de acuicultura.

La segunda parte de este inciso se refiere a las marinas naturales, es decir, a los depósitos de agua que son creados por la propia naturaleza, pero que también están en constante comunicación con el agua del mar y que han sido ocupadas por instalaciones portuarias, la diferencia es que en este tipo de marinas, si se delimitará la zona federal, pero variará el ancho, pues en lugar de ser los veinte metros, ésta tendrá sólo tres metros de ancho, y se tomará en cuenta que no se interfiera con el uso de las instalaciones.

A los casos anteriores de delimitación, se agrega uno más establecido por el Reglamento de la zona, el del artículo 4° que señala que tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la zona marítimo terrestre se determinará dentro de una faja de 20 metros contigua al

litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menor en forma continua.

En primer término se debe entender que el acantilado es un corte brusco del terreno hacia el mar, de altura muy diversa, formado por la acción marina.<sup>28</sup> En este supuesto la faja de veinte metros de zona federal se delimitará a partir del punto en donde termina el litoral marino, es decir, la orilla del mar, pero bajo la condición de que la inclinación de dicha faja sea de treinta grados o menor en forma continua.

Si bien el reglamento establece la delimitación en caso de acantilados con inclinación de treinta grados o menor, cabe preguntar que sucede con aquellos cuya inclinación sea mayor. Si se toma en cuenta que este es el único ordenamiento que regula la anterior situación, tenemos que existe una falta de disposición aplicable al caso.

Como resultado, se considera que los acantilados con mayor inclinación a treinta grados carecen de zona federal, situación que no debe existir, ya que el hecho de que el terreno presente esta formación no implica que se convierta en una excepción, ya que a todo lo largo del litoral existe zona federal marítimo terrestre cuya delimitación varía únicamente dependiendo de las condiciones físicas, además de que posee una función importante, la de protección ecológica,

---

<sup>28</sup> Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ob. Cit., p. 1.

puesto que representa el enlace o unión entre tierra y agua, donde los ecosistemas de ambos interactúan, y sirve para mitigar los daños que pudiera ocasionar el deterioro ecológico de la tierra hacia el mar y viceversa. Es así, que únicamente a través de concesiones, permisos o autorizaciones se puede aprovechar o explotar la zona, para que de esta manera el Estado pueda vigilar de forma directa su cuidado y desarrollo, aunque en ocasiones ni siquiera es objeto de estos actos administrativos, sino que simplemente es conservada por representar una reserva ecológica.

Por tanto, es preciso que se retome lo dispuesto en el texto original de la Ley de Bienes Nacionales que rige, en donde se establecía que la costa que presentara formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contaría desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua, tal como ocurre cuando se trata de costas que presentan playas. De esta forma ya no se tendría que depender de la inclinación de los acantilados para delimitar la zona.

Ahora bien, la delimitación de la zona marítimo terrestre, a que se ha hecho referencia, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien además tendrá a su cargo la posesión, administración, control y vigilancia de ésta.

## 2.5. Terrenos Ganados al Mar

Los terrenos ganados al mar son bienes de dominio público, con fundamento en el artículo 2º, fracción IX de la Ley General de Bienes Nacionales y los artículos 5º y 38 del Reglamento para uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, por lo que son inalienables e imprescriptibles.

Se entiende por terrenos ganados al mar, según el artículo 54 de la Ley General de Bienes Nacionales, la superficie de tierra que se encuentre entre el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre y el límite de la zona federal original. Esto es, que en ocasiones, ya sea por causas naturales o artificiales, se recorre la línea de costa, lo que origina a su vez que el límite de la zona federal también se recorra en dirección del mar, dejando una superficie de terreno entre la delimitación original y la actual, misma a la que se le denomina terreno ganado al mar.

Como se hizo mención en el párrafo anterior, los terrenos pueden ser ganados natural o artificialmente. En el primer supuesto, la línea de costa se recorre sin que exista la intervención del hombre, sino como su nombre lo indica de forma natural. Por el contrario, los terrenos se ganan artificialmente cuando el hombre realiza, previa autorización por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, obras tendientes a lograr tal objetivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estos terrenos deben destinarse, preferentemente, al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública ya sea Federal, Estatal o Municipal, para el cumplimiento de los fines públicos a su cargo. Sin embargo, cuando no son aptos para ello, la citada Secretaría podrá otorgar concesiones o permisos en favor de particulares para su uso, aprovechamiento o explotación, o bien, se podrán desincorporar del dominio público, para poder ser objeto de todos los contratos, con excepción del comodato y las donaciones, que no están autorizadas por la ley.<sup>29</sup>

## 2.6. Permiso

El permiso es un acto administrativo unilateral que faculta al particular para ejercer un derecho prohibido en general por el orden jurídico, una vez que se cumplen los requisitos y condiciones establecidos por el Estado.<sup>30</sup> Dentro de los elementos que integran la definición, se encuentra que es un acto administrativo unilateral, esto es, un acto jurídico en el que solamente interviene la voluntad de la autoridad administrativa. No obstante lo anterior, el interesado participa por lo menos en dos oportunidades: durante su tramitación, al solicitar el permiso, ya que la única forma para que el procedimiento inicie es a petición del interesado:

<sup>29</sup> Vid. Artículos 53 de la Ley General de Bienes Nacionales, 42 y 43 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

<sup>30</sup> Cfr. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, 1ª ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, p.562.

y, la otra se da de forma posterior al acto, cuando le es dado a conocer si le fue o no otorgado dicho permiso.

El segundo elemento de la definición nos indica que se faculta al particular para ejercer un derecho prohibido por el orden jurídico, es decir, que a través de esta figura se levanta una prohibición.

En este mismo sentido, el permiso también es definido como "el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular."<sup>31</sup> El elemento principal que se puede inferir, es que hay un derecho preexistente, cuyo ejercicio no está permitido mientras no se remuevan los obstáculos o impedimentos establecidos en la norma, lo cual equivale, a satisfacer determinados requisitos y condiciones legales.

Por tanto, el permiso es un acto orientado a ampliar la esfera de derechos del particular y constituye un medio adecuado para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta, la atribución que tiene el Estado para afectar los derechos de los particulares, a través del cumplimiento de una serie de requisitos, con el fin de asegurar el orden y la seguridad pública.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 236.

<sup>32</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 238.

Es por medio de este acto que la Administración Pública faculta al particular para desempeñar servicios de interés colectivo o para el uso especial de bienes públicos.<sup>33</sup>

En consecuencia, al aplicar los conceptos antes expuestos a la materia de estudio, se tiene que el permiso puede ser considerado como un acto administrativo por medio del cual la autoridad competente otorga su consentimiento para que el particular use de forma transitoria la zona federal marítimo terrestre.

A través de esta figura, es que actualmente se lleva a cabo la realización de actividades de comercio ambulante en las playas y zona federal marítimo terrestre, las actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turísticas, de investigación científica y otras de naturaleza transitoria, así como trabajos preliminares mientras se otorga la concesión.<sup>34</sup> Se trata entonces, de servicios de interés colectivo o del uso especial de bienes públicos, con la característica de ser provisionales y no permanentes.

Los permisos, de acuerdo al Reglamento respectivo, deberán solicitarse ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, teniendo, una vez otorgados, una vigencia de un año o menos si se trata de actividades transitorias y

<sup>33</sup> Cfr. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, E., *Diccionario de Derecho Público*, Ob. Cit., p. 562.

<sup>34</sup> Vid. Artículos 10, 11 y 31 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

hasta de dos años si son para realizar obras en la zona, pudiéndose prorrogar el término en ambos casos a petición del interesado.

## 2.7. Autorización

Es un acto administrativo unilateral que "consiste fundamentalmente en la remoción del obstáculo impuesto por la ley al libre desenvolvimiento de la actividad del particular, dando vida a un derecho que sólo existía potencialmente."<sup>35</sup> Es decir, que a través de la autorización no se crean derechos, sino que se permite el ejercicio de los preexistentes, tal como ocurre con el permiso.

Asimismo, la autorización es concebida como un acto administrativo que levanta la prohibición establecida por la norma, una vez comprobado que el ejercicio de la actividad no produce, en el caso concreto, perturbación alguna sobre el buen orden del bien público,<sup>36</sup> lo cual quiere decir, que es una forma de remover los límites impuestos al ejercicio de un derecho preexistente, a través del cumplimiento de ciertos requisitos legales, pero siempre tomando en cuenta la conveniencia de la actividad que el interesado se propone llevar a cabo.

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, E., *Diccionario de Derecho Público*, Ob. Cit., pp. 66 y 67.

<sup>36</sup> Cf. GARCÍA PÉREZ, Marta, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, 1ª ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, pp.80 y 81.

Como es de observarse, la doctrina incluye los mismos elementos para definir permiso y autorización, por lo que no distingue con claridad un concepto de otro e incluso la mayoría de las veces se llega a la conclusión de que pueden ser usados como sinónimos.

No obstante lo anterior, se puede hacer notar, que en el caso del permiso, éste se otorga por un plazo determinado aunque este sea corto, en tanto que la autorización, carece de él, pues se agota con el ejercicio de la misma. Así también, el permiso es comúnmente empleado para facultar al particular en el desempeño de servicios de interés colectivo o para el uso especial de bienes públicos, mientras que la autorización faculta a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad legalmente capacitada para ello<sup>37</sup> o bien, en el caso de la zona marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, es empleada para:

- a) Ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones. (Art. 25 y 37 LGBN)
- b) Cambiar el uso o aprovechamiento de los bienes. (Art. 37 LGBN)
- c) Ganar artificialmente terrenos al mar. (Art. 53 de la LGBN y 39 del Reglamento)
- d) Modificar las bases y condiciones sobre las cuales se otorgaron las concesiones o permisos. (Art. 34 del Reglamento).

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, Ob. Cit., p.388.

## 2.8. Concesión

El Estado tiene a su cargo el desempeño de una gran cantidad de actividades, mismas que no puede cumplir de forma directa en su totalidad, ya sea por la falta de recursos económicos, por incapacidad técnica, o bien, por el incremento de las diversas necesidades de la población, por lo que se da la posibilidad de que los particulares lleven a cabo la prestación de ciertos servicios públicos o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público; siempre y cuando éstos cumplan con las condiciones legales requeridas.

Es así, que surge la concesión como una figura jurídica a través de la cual los particulares pueden colaborar con el Estado en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de que estas actividades quedan a cargo de particulares no deja de existir la presencia del Estado, pues aquellos siempre deberán sujetarse a la regulación jurídica existente y a la vigilancia de éste último.

Por tanto, la concesión puede ser definida como "el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público."<sup>38</sup> En otras palabras, se trata de un acto jurídico

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Ob. Cit., p. 566.

unilateral, en virtud de que solo interviene la voluntad de la autoridad administrativa, pues el concesionario simplemente se somete a lo establecido por la ley que rige esta figura jurídica.

En cuanto a los elementos personales que intervienen en la concesión están:

- a) El concedente: que es la autoridad competente (Administración Pública Federal, Local o Municipal) que otorga la concesión al particular.
- b) El concesionario: que es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión.
- c) El usuario: que es un elemento que únicamente se da en el supuesto de la concesión de servicio público y "es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado."<sup>39</sup>

De la definición también se desprende que a través de la concesión se crea un nuevo derecho a favor del particular, es decir, que no se trata de uno preexistente tal como ocurre con el permiso y la autorización.

Otro concepto es el que establece que la concesión "es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su

<sup>39</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo. Primero y Segundo Cursos, 3ª ed., Ed. Harla, México, 1996, p. 233.

nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general."<sup>40</sup> Nuevamente se hace presente que la prestación de servicios o explotación de bienes públicos, pertenece al Estado, pero que a través de la concesión se crea un nuevo derecho que permite al particular llevar a cabo dichas actividades en nombre de aquél. Aunado a esto se tiene que el objetivo final de esta figura jurídica es satisfacer las necesidades de interés general, lo que quiere decir, que se otorga para traer beneficios a la población, sin que el Estado pierda la facultad de cuidar y exigir que se cumpla con esta figura, de conformidad con los ordenamientos jurídicos que correspondan.

La concesión administrativa también es considerada como "un acto jurídico de derecho público, unilateral y discrecional."<sup>41</sup> Es decir, que se agregan dos características a esta figura, la primera es que el acto es de derecho público, en virtud del interés social que tiende a cubrir y de que debe ajustarse a los requisitos y formalidades señalados en los ordenamientos jurídicos de la materia, y en el caso específico de la zona marítimo terrestre, su concesión tiene como fundamento la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento correspondiente.<sup>42</sup>

La segunda característica es la discrecionalidad, que significa que no se trata de un acto obligatorio, puesto que las leyes no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa

<sup>40</sup> Ibidem, p. 232.

<sup>41</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Ob. Cit., p. 105.

<sup>42</sup> Cfr. Ibidem, pp. 105 y 111.

decisión libremente.<sup>43</sup> Esto quiere decir, que aunque el particular cumpla con lo solicitado por la ley, no quiere decir que la autoridad tenga la obligación de otorgar la concesión, sino que esta facultado para escoger las opciones que considere mejores y que favorezcan a los intereses de la población.

Por tanto, la discrecionalidad no debe confundirse como un capricho, conveniencia personal o arbitrariedad del servidor público.<sup>44</sup>

Ahora bien, el procedimiento para otorgar una concesión variará dependiendo de la materia de que se trate, pero una vez que ya es concedida ésta, se generan derechos, que en el caso del servicio público, consistirán en establecerlo y explotarlo; y en el de bienes del Estado, en utilizarlos y explotarlos. Los derechos así generados cuentan con la característica de ser personalísimos, es decir, que el concesionario debe, sino ejercitarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, si vigilar personalmente su ejercicio.

Así también, dichos derechos se rigen generalmente por el principio de intransmisibilidad, ya que existen casos en los que se permite la transmisión, siempre que se llenen determinados requisitos y previa autorización de la autoridad concedente.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991, p. 868.

<sup>44</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Ob. Cit., pp. 105 y 106.

<sup>45</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ob. Cit., pp. 861 y 862.

En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión, no existe norma que fije un mínimo o un máximo para todos los casos, pues cada materia es tratada en particular por su legislación correspondiente, atendiendo a su naturaleza y fines. Además, de que en ocasiones, una vez que se cumple el plazo, puede existir prórroga, según prevea la ley. Este otorgamiento de prórroga quedará a la decisión discrecional de la autoridad, previa solicitud que haga el gobernado.

Analizado el concepto de concesión se distinguen las siguientes diferencias en relación a la autorización y el permiso:

- a) En la concesión se crean derechos a favor del particular, de los cuales carecía anteriormente; en cambio en los permisos y autorizaciones se levanta simplemente una prohibición para ejercer un derecho preestablecido, es decir, que ya existía, pero que sólo a través del cumplimiento de ciertos requisitos se puede ejercer.
- b) La concesión es un acto discrecional, esto es, que no sólo porque el particular cumpla con los requisitos establecidos en la ley, la autoridad tiene la obligación de otorgarla, pues si el interés social lo impide, procederá a negarla. En los permisos y autorizaciones, por el contrario, si el particular cumple con todos los requisitos legales que se relacionan con tales actos, es obligación de la autoridad administrativa otorgarlos.

- c) Tratándose de los permisos y autorizaciones generalmente tienen plazos cortos o bien se agotan con el ejercicio de los mismos, a diferencia de la concesión, donde los plazos son más amplios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPITULO III

## MARCO JURÍDICO

*"En ejercicio de su soberanía, el Estado Mexicano ejerce su potestad de mantener en su esfera de competencia legal, la administración y control del uso y aprovechamiento de sus playas, zona marítima terrestre y terrenos ganados al mar, en beneficio de todos los mexicanos..."*

Programa de aprovechamiento sustentable, SEMARNAP.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

50

### **3.1. Legislación aplicable a la Zona Federal Marítimo Terrestre**

La zona federal marítimo terrestre está regulada principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Bienes Nacionales y por el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Sin embargo, este marco jurídico ha tenido que ampliarse, pues dada la enorme cantidad de recursos naturales que existen en la zona, ésta se ha convertido en un espacio indispensable para la realización de diversas actividades productivas, como son: los desarrollos habitacionales, turísticos, portuarios, pesqueros, acuícolas, entre otras.

Como consecuencia, se da la necesidad de que ordenamientos como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales o la Ley de Pesca, tengan incidencia directa o indirecta en la regulación de la zona federal marítimo terrestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La zona federal marítimo terrestre encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, párrafo quinto, que señala lo siguiente:

“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales... las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas...”

Por tanto, la zona federal marítimo terrestre es concebida como un bien integrante del patrimonio nacional, “que se caracteriza por estar sometido a un régimen jurídico excepcional,”<sup>46</sup> es decir, que posee la particularidad de ser inalienable e imprescriptible.

El precepto citado también estatuye, pero en su párrafo sexto, que para la explotación, uso o aprovechamiento de bienes propiedad de la Nación, como es el caso de la zona marítimo terrestre, no podrá realizarse sino mediante concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal, en el entendido de que la propia Constitución excluye expresamente los bienes que no son susceptibles de ser concesionados.

Por lo anterior, es igualmente aplicable el artículo 28, párrafo décimo, que establece la facultad que tiene el Estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio

<sup>46</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, 15ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 379.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la Federación; indicando además, que dichas concesiones deberán sujetarse a las modalidades y condiciones establecidas en las leyes respectivas, que aseguran la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando de este modo que se contrarie el interés público. Este precepto da la pauta para la creación de leyes que regulen las condiciones bajo las que se regirán las concesiones, sin dejar de proteger el bienestar colectivo.

Asimismo, es fundamento constitucional de la zona los artículos 25 y 26, en virtud de que establecen la obligación que tiene el Estado mexicano de elaborar, por conducto del Ejecutivo Federal, el denominado Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo contenido podemos encontrar la descripción de la situación que atraviesa nuestro país al inicio de cada administración en sus diferentes ámbitos, siendo de nuestro interés el relativo al Medio Ambiente y Recursos Naturales, pues es en él donde podemos conocer el estado que guarda la zona federal marítimo terrestre. Por otro lado, el plan también da a conocer los motivos que originaron las diferentes situaciones, las propuestas de cambio y las líneas de acción para lograrlo, mismas a que deberán sujetarse obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, tenemos que a través del Plan Nacional de Desarrollo es que el Estado garantiza un desarrollo nacional integral y sustentable, que permite un mejor nivel de vida para la sociedad en general, sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, además de fortalecer

el régimen democrático por medio de la participación de los diferentes sectores de la población, cuyas aspiraciones y demandas le son incorporadas.

### **3.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de la administración pública federal, por lo que en ella se encuentran establecidas las facultades de cada una de las Secretarías de Estado.

Para efectos de la presente investigación, son de interés las que señala para la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su artículo 32-bis:

“A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

...XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, ... playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; ...”

Por tanto, esta Secretaría es la que tendrá a su cargo la posesión, administración, control y vigilancia de la zona.

TRFIC CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1.3. Ley General de Bienes Nacionales

En términos de esta ley el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio privado y bienes de dominio público.

Los bienes de dominio privado son aquellos bienes muebles e inmuebles que forman parte de la propiedad del Estado, sujetos principalmente a un régimen de derecho privado, pero destinados a fines públicos.<sup>47</sup>

Es decir, que son bienes sometidos, en todo lo que no prevea la propia ley, al Código Civil Federal con la excepción de que tratándose de tierras y aguas consideradas bajo este dominio se regirán por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y otras especiales que no son sino leyes que forman parte del derecho público.

En suma, los bienes que se encuentran bajo este dominio se regulan en su mayoría por el derecho privado y sólo en casos excepcionales por el derecho público, a través de leyes administrativas, sin que ello los prive de su carácter de propiedad pública.

Por lo que respecta a los bienes de dominio público, que son los que interesan a la presente investigación, se puede decir que son "aquellos que

---

<sup>47</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, Ob. Cit., p. 342.

pertenecen al Estado y que como tal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que se rigen por normas de derecho público y pueden ser de uso común o estar destinados a un servicio público."<sup>48</sup>

De la definición destacan los siguientes elementos:

1) Son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que quiere decir que no son susceptibles de venta, donación o permuta; tampoco se pueden adquirir derechos reales de propiedad sobre ellos por el solo transcurso del tiempo, ni son susceptibles de embargo, en el supuesto de que la Federación aparezca como deudora de ciertas obligaciones o empréstitos que haya contratado.<sup>49</sup>

Por consiguiente, sobre estos bienes sólo se podrán adquirir los derechos que señale la propia ley y que serán únicamente respecto a su uso, aprovechamiento y explotación.

2) Su régimen jurídico es de derecho público, en virtud de que se regulan por leyes como la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Aguas Nacionales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, etc.

3) Pueden ser de uso común o estar destinados a un servicio público. Son de uso común aquellos bienes que todos los habitantes de la República pueden usar, con

<sup>48</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ob. Cit., p. 19.

<sup>49</sup> Cfr. Ibidem, p. 20.

las limitaciones o restricciones que prevén las leyes y reglamentos administrativos.<sup>50</sup> Sin embargo, tratándose de aprovechamientos especiales sobre estos bienes, se establece que se requerirá concesión o permiso, tal es el caso de la zona federal marítimo terrestre que pertenece a esta categoría según el artículo 29, fracción V de esta ley.

Por lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público, son "todos aquellos bienes muebles e inmuebles por medio de los cuales la Federación cumple una función social o pública, y sobre todo para que los servidores públicos ejerciten y cumplan las funciones que les encomienda la ley."<sup>51</sup> A manera de ejemplo están los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial, así como los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe agregar que los bienes de dominio público están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales según la propia ley.

Además de lo expuesto anteriormente, la Ley General de Bienes Nacionales dedica un capítulo especial a la zona federal marítimo terrestre, que establece principalmente:

<sup>50</sup> Cfr. NAVA NEGRTE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ob. Cit., p. 236.

<sup>51</sup> Cfr. SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Ob. Cit., p. 26.

- a) Como se integrará dicha zona y que autoridad está facultada para su administración, casos en los que no se ahondará pues ya fueron desarrollados con anterioridad.
  
- b) La zona federal marítimo terrestre no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, lo que significa, que no podrá estar comprendida en las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación y restitución. Sin embargo, los ejidos o comunidades colindantes con la zona tendrán preferencia frente a otros propietarios o legítimos poseedores de terrenos colindantes, para que se le otorgue en concesión.
  
- c) Los concesionarios y permisionarios que aprovechen la zona están obligados al pago de derechos, situación que se desarrollará en el siguiente apartado de este capítulo.

#### **3.1.4. Ley de Plancación**

La Ley de Plancación tiene incidencia en la zona federal marítimo terrestre, pues su finalidad es establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, cuya importancia ha sido señalada con anterioridad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así, de acuerdo a esta ley, debemos entender por planeación nacional de desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.<sup>22</sup> lo que significa, que el Plan Nacional de Desarrollo es aquel documento elaborado por el Ejecutivo Federal, en el que plantean los problemas, rezagos e insuficiencias que presentan los diversos sectores de nuestro país, con el propósito de precisar los retos a lograr y las líneas de acción a seguir.

### **3.1.5. Ley Federal de Derechos**

Esta ley tiene por objeto establecer los derechos que se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Por consiguiente, la zona federal marítimo terrestre se coloca en tales supuestos, dado que es un bien de dominio público.

El pago de los derechos establecidos en este ordenamiento deberán hacerse por el contribuyente, que en este caso serían los concesionarios o permisionarios

---

<sup>22</sup> Vid. Artículo 30 de la Ley de Planeación

de la zona, previamente a la prestación de los servicios o del uso, goce o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación.

Con relación a la zona federal marítimo terrestre, tenemos que se pagarán derechos por los siguientes servicios:

1) Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, prórrogas de concesiones o permisos, cesión de derechos o autorización de modificaciones a las condiciones y bases del título de concesión o permisos para el uso, goce o aprovechamiento de la zona.

2) Por la verificación en campo del levantamiento topográfico presentado por el solicitante de uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre. Esto es, que el solicitante deberá presentar los planos de ubicación del terreno que pretende le sea concesionado, y la autoridad procederá a verificar que éstos coincidan físicamente con aquél.

3) Por la verificación de cumplimiento de obligaciones derivadas del título de concesión.

Por cuanto se refiere al uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, las personas ya sean físicas o morales, también están obligadas a pagar derechos, los cuales se determinarán a partir del sistema de zonas fiscales,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

es decir, a través de la clasificación que se hace de los municipios costeros del país, tomando como base el nivel socioeconómico que tengan y los precios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, quedando el país dividido en diez zonas fiscales.

Asimismo, se deberá tomar en cuenta el uso que se le dará a la zona marítimo terrestre, y que puede ser: de protección, ornato, agricultura, ganadería, pesca, acuicultura o bien un uso general.

Se debe entender por uso de protección, el que se dé a aquellas superficies ocupadas que mantengan el estado natural de la superficie concesionada, no realizando construcción alguna y donde no se realicen actividades de lucro.

El uso de ornato será el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado obras de ingeniería civil, cuya construcción no requiera de trabajos de cimentación, y que estén destinadas exclusivamente para el embellecimiento del lugar o para el esparcimiento del solicitante, siempre y cuando dichas áreas no estén vinculadas con actividades lucrativas.

Por último, se considerará como uso general el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado construcciones con cimentación o se lleven a cabo actividades con fines de lucro.

No obstante, este pago de derechos tendrá sus excepciones, es decir, que no se pagarán en los siguientes casos:

- a) Cuando la zona federal marítimo terrestre sea destinada a labores de investigación científica, o esté ocupada por monumentos arqueológicos, históricos o museos.
- b) Cuando la zona esté destinada a labores de seguridad nacional, que realicen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, esté destinada a labores propias de las capitanías de puerto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o bien, destinada al servicio de otras Secretarías de Estado y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que cumplan con los fines públicos para los que fueron creados.
- c) Cuando la zona se use, goce o aproveche para la explotación y exploración de salinas formadas directamente por aguas marinas.
- d) Cuando la zona esté destinada al servicio de instituciones de beneficencia pública cuando realicen acciones de salvamento.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Vid. Artículos 194-D, 232-C, 233 y 234 de la Ley Federal de Derechos

### **3.1.6. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

Esta ley tiene por objeto establecer normas relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, para propiciar un desarrollo sustentable y así garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su sano desarrollo, salud y bienestar.

Para tal efecto, determina que las atribuciones relativas a la materia se ejercerán por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de conformidad con la distribución de competencias que prevea.

Son de nuestro interés las facultades que atribuye a la Federación, ya que entre ellas se puede mencionar: la regulación de acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, así como la evaluación de impacto ambiental de las obras y actividades realizadas en zonas federales, supuestos en los que se ubica a la zona federal marítimo terrestre.

Para una mejor comprensión de lo anterior, cabe mencionar que por impacto ambiental se debe entender la modificación del ambiente ocasionada por la acción, ya sea del hombre o de la naturaleza, en tanto que por evaluación de impacto ambiental, el procedimiento a través del cual la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales establece las condiciones a que se sujetará la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre éste. Esta es la única política ecológica y de regulación ambiental aplicada al procedimiento de concesión de la zona federal marítimo terrestre.

Las atribuciones así otorgadas a la Federación serán ejercidas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la intervención de otras dependencias, cuando así lo amerite el caso.

Sin embargo, los estados y municipios podrán acceder a estas facultades reservadas a la Federación a través de la formulación de convenios y acuerdos de coordinación, a fin de que asuman funciones como es el control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, de conformidad con el artículo 11 de esta ley.

Por otro lado, esta ley contiene normas que fijan las bases para el establecimiento de áreas naturales protegidas, que son zonas del territorio nacional, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dichas normas son aplicables a la zona federal marítimo terrestre, puesto que existen arrecifes, costas e islas que han sido declaradas en su totalidad, como áreas naturales protegidas, tal es el caso de los arrecifes de Cozumel y Puerto Morelos, la costa occidental de Isla Mujeres y Punta de Cancún, ubicados en Quintana Roo; el arrecife Alacranes en Yucatán, la isla Isabel en Nayarit y la isla de Guadalupe en Baja California Norte.<sup>54</sup>

### **3.1.7. Ley de Aguas Nacionales**

La Ley de Aguas Nacionales tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación.

Esta ley tiene injerencia en la regulación de la zona federal marítimo terrestre, en cuanto que regula lo relacionado con descargas de aguas residuales en bienes nacionales, entendiéndose por aguas residuales, las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, agrícolas, domésticos y en general de cualquier otro uso.

Para tal efecto, la Comisión Nacional del Agua, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, será quien establezca y vigile el cumplimiento de las condiciones particulares de

<sup>54</sup> Vid. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp.189 y 191.

descarga que deben satisfacer dichas aguas. Asimismo se encargará de otorgar los permisos que correspondan para realizar las descargas en cuerpos receptores, y que pueden ser aguas o bienes nacionales, incluyendo las aguas marinas.

La Ley de Aguas Nacionales también se relaciona con la zona federal marítimo terrestre, ya que determina en su artículo 114 que: "cuando por causas naturales ocurra un cambio definitivo en el nivel de un lago, laguna o estero, y el agua invada tierras, éstas, la zona federal y la zona federal marítimo terrestre correspondiente pasarán, al dominio público de la Federación."

Por lo que se refiere a esta disposición cabe aclarar que se trata de zona federal cuando el lago, laguna o estero no tenga comunicación con el mar, pues de darse ese caso, se referirá a la zona federal marítimo terrestre, que es la de nuestro interés.

### **3.1.8. Ley de Pesca**

Como se mencionó al principio del presente capítulo, la zona federal marítimo terrestre ha sido utilizada, entre otras actividades, para el desarrollo portuario, pesquero y acuícola, por lo que le es aplicable la Ley de Pesca, cuyo objeto es garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento de los recursos

pesqueros, así como establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

Entre las facultades que establece para cumplir dicho objeto, se relacionan con la zona federal marítimo terrestre, la promoción de la construcción de obras de infraestructura portuaria, creación de zonas portuarias, pesqueras y el desarrollo de la acuicultura.

### **3.1.9. Ley Federal de Turismo**

Esta ley tiene por objeto regular todo lo relacionado con la actividad turística, como es el establecimiento de mecanismos para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos, así como la optimización de la calidad de los servicios de esta índole.

Como servicios turísticos podemos citar los prestados a través de hoteles, albergues, o bien restaurantes, bares y centros nocturnos que se localicen dentro de aquellos.

Con el fin de que esta Secretaría cumpla con las atribuciones señaladas, las demás dependencias deberán apoyarla en el ámbito de sus respectivas competencias, tal es el caso de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Naturales, quien es la encargada de otorgar concesiones para el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, que es en donde se localizan gran parte de los centros turísticos con que cuenta nuestro país.

**3.1.10. Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar**

Este reglamento tiene por objeto proveer el cumplimiento de la Ley General de Bienes Nacionales en lo que se refiere al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

En el reglamento se regula la delimitación de la zona federal marítimo terrestre, la autoridad encargada de su administración, que como se ha mencionado anteriormente es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y para que su aprovechamiento, explotación, administración y vigilancia sean correctos se determina que se deberán considerar sus características, uso turístico, industrial, agrícola o acuícola que se le vaya a dar, así como los programas que al efecto elabore la Secretaría.

En cuanto al uso de la zona federal marítimo terrestre, se señala que no tendrá más restricciones que la prohibición de construir e instalar elementos y obras que impidan el libre tránsito con excepción de aquéllas que apruebe la Secretaría a través de autorización, permiso o concesión; y la prohibición de realizar actos que contaminen la zona.

A través de este ordenamiento se faculta a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales para:

- a) Establecer las bases de coordinación, con los estados, municipios y otras dependencias federales, para el uso, administración y delimitación de la zona federal marítimo terrestre, a fin de facilitar los procedimientos de que se trate y en los que se vean involucrados algunos de estos elementos.
- b) Otorgar permisos para ejercer el comercio ambulante en la zona federal marítimo terrestre.
- c) Realizar los trabajos necesarios para el levantamiento topográfico, deslinde y amojonamiento de la zona. Esto es, que trazará los planos del terreno, con sus respectivas características de superficie, determinará los límites de la zona y fijará las mojoneras o postes en el terreno para así poder fijar o ubicar los linderos físicamente.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Cfr. Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ob. Cit., pp. 1 y 3.

Estos trabajos deberán ser actualizados cuando el terreno, de manera definitiva y permanente, quede invadido por el agua del mar, ya que con ellos se genera una nueva zona federal marítimo terrestre. Los terrenos que integren la nueva zona pasarán por ese hecho a ser propiedad de la Nación, pero sus antiguos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les concesionen.

Se entiende que un terreno ha quedado invadido de forma definitiva y permanente cuando haya permanecido en ese estado por un lapso ininterrumpido mayor a 180 días naturales y del estudio que se realice no se prevea un retiro gradual.

Sin embargo, la situación se puede prevenir de la siguiente forma, los propietarios de terrenos colindantes a la zona federal marítimo terrestre deberán dar aviso por escrito a la Secretaría cuando tengan conocimiento de que debido a los movimientos marítimos se estén cubriendo de agua los terrenos, y en su caso, le podrán hacer de su conocimiento la ejecución de obras de defensa, es decir, obras que protejan a los terrenos de la invasión.

d) Con base a los trabajos de levantamiento, deslinde y amojonamiento, señalados en el inciso anterior, la Secretaría formará un inventario de la zona y un registro de los ocupantes que contenga el nombre, denominación o razón social de los destinatarios, concesionarios o permisionarios; la superficie y ubicación del área de que se trate; el uso, aprovechamiento o explotación que se le dé; las obras

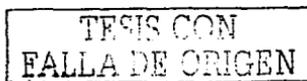
aprobadas o las existentes; la vigencia de la concesión o permiso, y las autorizaciones otorgadas conforme al propio reglamento.

Por otra parte, el reglamento también dispone normas aplicables a los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, que consisten en la obligación, a cargo de éstos, de permitir cuando no existan vías públicas u otros accesos para ello, el libre acceso a dichos bienes de propiedad nacional, por lugares que para tal efecto convenga la Secretaría con los propietarios. Es decir, que se está en presencia de una servidumbre de paso, que no es sino un gravamen real o carga que afecta el bien propiedad del particular.<sup>56</sup>

Las áreas de zona federal marítimo terrestre no sólo podrán ser ocupadas mediante concesión o permiso por particulares, sino que también podrán destinarse al servicio de dependencias de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados o de los municipios, mediante un acuerdo emitido por la Secretaría, para el cumplimiento de los fines públicos a su cargo, recibiendo así el nombre de destinatarios. Las dependencias o gobiernos que cubran los requisitos, tendrán preferencia frente a los particulares para ocupar la zona.

Asimismo, se regula lo referente a los requisitos para el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones en la zona y su vigencia; las obligaciones

<sup>56</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Ed. Porrúa, 28ª ed., México, 1997, p. 135.



de los concesionarios; la inspección y vigilancia de la zona; las infracciones y sanciones que se podrán imponer; así como los recursos administrativos procedentes en esta materia. Dichos puntos serán desarrollados con detalle en el siguiente capítulo de este trabajo.

### **3.1.11. Normas Oficiales Mexicanas**

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización dispone en su artículo 3° que por norma oficial mexicana se deberá entender, "la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación."

Para efectos de la materia de estudio, que es la zona federal marítimo terrestre, la norma oficial mexicana será aquella expedida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tenga como finalidad establecer las condiciones, requisitos, especificaciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en la zona, en aprovechamiento de recursos naturales y en el desarrollo de actividades económicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como ejemplo de tales normas está la denominada NOM-001-ECOL-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. Para efectos de esta norma, se considera contaminante, toda aquella materia en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en el agua, altere o modifique su composición y condición natural; y, por aguas residuales se debe entender aquellas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, de servicios, agrícolas, pecuarios, domésticos o de cualquier otro uso.

Otra norma oficial mexicana aplicable a la zona federal marítimo terrestre es la NOM-EM-001-RECNAT-1999 cuyo objeto es establecer las especificaciones para la preservación, conservación y restauración del manglar, que es un tipo de vegetación localizado en las zonas costeras, se trata de árboles y arbustos resistentes a diferentes niveles de salinidad en los suelos, así como a permanecer sumergidos en ciertos periodos por la acción de las mareas.<sup>37</sup>

Las normas oficiales mexicanas son de observancia obligatoria y se rigen por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>37</sup> Cfr. VERA ALEJANDRE, Raúl, *Política y Gestión Ambiental, Zonas Costeras*, Ob. Cit., p.32.

### **3.2. Autoridades administrativas encargadas de la vigilancia y cumplimiento de las leyes aplicables a la Zona Federal Marítimo Terrestre**

La principal autoridad en materia de zona federal marítimo terrestre es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin embargo, debido a la amplitud de su marco jurídico, según lo previsto en el apartado anterior de este capítulo, se da la intervención de otras dependencias, por lo que a continuación se presentarán las facultades que tiene cada una de ellas en relación a la zona.

#### **3.2.1. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales**

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo la tarea de constituir una política de protección ambiental dentro de un marco de desarrollo sustentable,<sup>38</sup> es decir, que se basa en medidas que tiendan a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas, pero de forma tal, que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de generaciones futuras. Por lo que esta dependencia busca que se asegure la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de nuestro país como es la zona federal marítimo terrestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>38</sup> Cfr. SEMARNAT, Programa de Inducción, "Nuestra Casa", Centro de Capacitación de Calidad (CECAL), México, 2001, p. 1.

Respecto a dicha zona, la Secretaría está facultada para ejercer la posesión y propiedad, así como lo que ello conlleva, esto es, que también tendrá a su cargo otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones sobre dicha zona.<sup>59</sup>

A fin de dar cumplimiento a estas dos facultades, la Secretaría cuenta con las siguientes subsecretarías, delegaciones federales y órganos desconcentrados:

### **3.2.1.1. Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental**

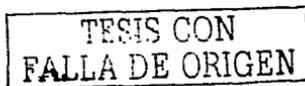
Esta subsecretaría "se responsabiliza de la regulación ambiental por sectores y/o actividades productivas,"<sup>60</sup> lo que significa que es la encargada de coordinar la integración de un sistema normativo en materia ambiental para proteger los recursos naturales y ecosistemas, de la contaminación que generan las diversas actividades de los sectores productivos, y de promover su desarrollo y aprovechamiento sustentable.

### **3.2.1.2. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental**

Tiene como función regular y proteger la calidad ambiental y los recursos naturales. Sus acciones en materia de zona federal marítimo terrestre, están orientadas a promover el desarrollo costero, por lo que es la encargada de expedir

<sup>59</sup> Vid. Artículos 32-bis, fracciones VIII y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>60</sup> SEMARNAT, Programa de Inducción, "Nuestra Organización", Centro de Capacitación de Calidad (CECAL), México, 2001, p. 4.



los lineamientos a que deberá sujetarse el otorgamiento, prórroga, modificación, revocación, extinción y cesión de derechos y obligaciones de permisos, autorizaciones y concesiones, así como las declaratorias de rescate de dichas concesiones.

Para el ejercicio de esta atribución la subsecretaría cuenta con la unidad administrativa denominada Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, quien ejerce directamente los derechos de la Nación sobre la zona federal marítimo terrestre y sus atribuciones se resumen en las siguientes:

- 1) Aplicar las políticas, lineamientos internos, programas y procedimientos para el uso, administración, aprovechamiento y conservación de la zona;
- 2) Emitir opinión respecto de las manifestaciones de impacto ambiental de obras y actividades que se pretendan establecer o realizar en la zona;
- 3) Organizar y administrar el registro de concesionarios, permisionarios y ocupantes de la zona;
- 4) Realizar los trabajos de deslinde, delimitación, amojonamiento de la zona federal marítimo terrestre, y establecer bajo que lineamientos se harán;
- 5) Otorgar, prorrogar, revocar y declarar la extinción o rescate de concesiones, permisos y autorizaciones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de la zona;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 6) Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los criterios para fijar el monto de derechos federales que deban cubrirse por el uso, aprovechamiento o explotación de la zona.

### **3.2.1.3. Delegaciones Federales**

Con la finalidad de que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales cumpla con sus atribuciones cuenta con delegaciones federales que se ubican en las diferentes entidades federativas y tienen por objeto coordinar la ejecución de acciones y programas de la Secretaría, como es el otorgamiento de permisos, autorizaciones y sus respectivas modificaciones, revocaciones o extinciones, en materia de uso, explotación y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre.

### **3.2.1.4. Órganos Desconcentrados**

La Secretaría cuenta con órganos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados y que tienen facultades específicas para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.

Son órganos desconcentrados de la Secretaría: la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a la Comisión Nacional del Agua, ésta tiene entre sus atribuciones la de establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen en bienes y zonas de jurisdicción federal, y que sean vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, por lo que también es la encargada de otorgar los permisos necesarios para efectuar dichas descargas.

El Instituto Nacional de Ecología tiene dos funciones principalmente, la primera brindar apoyo técnico y científico a las unidades administrativas de la Secretaría, con el fin de que se formule, conduzca y evalúe correctamente la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. La segunda función consiste en evaluar las manifestaciones de impacto ambiental, que son los documentos mediante los cuales se da a conocer con base en estudios, las modificaciones que generaría la realización de una obra o actividad en el ambiente y la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo, por lo que podrá expedir, cuando proceda, las autorizaciones para la realización de dichas obras o actividades en zona federal marítimo terrestre.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente está facultada para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la preservación y protección de la zona federal marítimo terrestre y áreas naturales protegidas; para recibir y atender, en su caso, las denuncias por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables a la zona; y en materia de impacto

ambiental, será quien establezca las políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.

Por su parte, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, será la que dirija la política en materia de establecimiento, preservación, conservación y restauración de las áreas naturales protegidas, con la participación de los sectores público y privado.

### **3.2.2. Secretaría de Gobernación**

Para la adecuada administración de la zona federal marítimo terrestre, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, requiere de la participación de los gobiernos de los Estados, Municipios y otras dependencias federales, y es precisamente la Secretaría de Gobernación quien tiene la atribución de fomentar estas relaciones de colaboración.

Sin embargo, cabe mencionar que no se han alcanzado los niveles óptimos de colaboración, ya que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los convenios celebrados no se cumplen en su totalidad, o bien, ni siquiera se concretizan, debido a la falta de seguimiento, al incipiente desarrollo institucional de los gobiernos locales y municipales, así como por la falta de transferencia de recursos a estos gobiernos o dependencias.

ESTA TESIS CON CALIFICACIÓN DE CALIDAD DEBE SER ORIGINAL

### **3.2.3. Secretaría de Marina**

Esta secretaría tiene injerencia en la zona federal marítimo terrestre en cuanto que tiene a su cargo la vigilancia de la seguridad nacional de las costas del territorio e islas nacionales. Asimismo se va a encargar de la construcción y conservación de las obras portuarias que requiera la Armada de México.

### **3.2.4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

A esta secretaría le corresponde atender los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, por lo que tendrá la facultad de establecer y revisar los precios y tarifas de los servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que corresponda, y que en este caso sería la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

También será la encargada de cobrar los derechos, por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los servicios relacionados con aquella, por lo que vigilará su cumplimiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.2.5. Secretaría de Economía**

Como se ha mencionado anteriormente, la zona federal marítimo terrestre, es objeto de diversas actividades, entre las que se encuentra la explotación salinera, y cuya regulación corresponde a esta Secretaría, quien además está facultada para dar su opinión en el establecimiento de precios y tarifas de los servicios de la administración pública federal.

### **3.2.6. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**

Entre los objetivos de esta secretaria está el fomentar la actividad pesquera, para lo cual promoverá tanto la creación de zonas portuarias como el estudio, construcción y conservación de obras de infraestructura pesquera y acuícola que se requieran, mismas que en gran parte se localizan en zona federal marítimo terrestre.

Para el logro de tales objetivos, la secretaria cuenta con un órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, que tiene entre otras atribuciones, administrar y regular el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura; ejecutar la inspección y vigilancia en materia acuícola con la participación que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, como lo es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la evaluación del Estado que guardan los puertos pesqueros, así como la concertación ante las diferentes dependencias de la administración para la realización de proyectos, obras de conservación, mantenimiento y ampliación necesarias para incrementar la productividad acuícola y pesquera.<sup>61</sup>

### **3.2.7. Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

En los casos en que la zona federal marítimo terrestre sea objeto de desarrollos portuarios, esto es, que sea habilitada con instalaciones para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, y los correspondientes servicios para la transferencia de bienes y trasbordo de personas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, será la competente para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones relacionadas tanto con la ocupación de la zona como con los servicios que al efecto se presten.

Así también participará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el establecimiento de tarifas de los servicios que se presten en la zona y que estén relacionados con los transportes o las comunicaciones.

---

<sup>61</sup> Vid. Artículo 2º. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca.

### **3.2.8. Secretaría de Turismo**

Esta secretaría tiene a su cargo, conducir la política de la actividad turística nacional, que es una de las principales actividades que se llevan a cabo en la zona federal marítima terrestre, por lo que en forma conjunta con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, serán las encargadas de formular las declaratorias de zonas de desarrollo turístico.

Asimismo los criterios emitidos por la Secretaría de Turismo, serán tomados en cuenta por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en el otorgamiento de permisos para ejercer el comercio ambulante en la zona federal marítimo terrestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*"La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que... el particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados."*

Andrés Serra Rojas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.1. Justificación**

La zona federal marítimo terrestre es un bien de dominio público y de uso común, es decir, que puede ser usada, aprovechada y explotada comúnmente por todos, pero siempre bajo ciertas limitaciones o requisitos a fin de darle protección y salvaguardar el interés público.

Estas limitaciones o requisitos consisten principalmente en tomar en cuenta sus características y el uso que se le vaya a dar, así como la obtención de una concesión, permiso o autorización que otorgue la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que no son sino instrumentos jurídicos del Estado a través de los cuales puede seguir ejerciendo su administración sobre la zona.

Este capítulo tiene como objetivo explicar el procedimiento que se debe seguir para la obtención de alguna de estas tres figuras jurídicas, así como los recursos administrativos que se podrán interponer para impugnar las resoluciones relativas a la materia, y la forma en que se llevará a cabo la inspección y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.2. Procedimiento administrativo para obtener una concesión**

El trámite para obtener una concesión en zona federal marítimo terrestre, se inicia con la presentación por escrito de la solicitud SEMARNAT 01-001-A, en original y dos copias ante la Unidad de Administración de Zona Federal Marítimo Terrestre en la Delegación Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en la entidad federativa correspondiente.

##### **4.2.1. Requisitos para obtener una concesión**

La solicitud deberá contener lo siguiente:

- a) Nombre o razón social del solicitante. Tratándose de personas morales se deberá acompañar el acta constitutiva, y si se trata de personas físicas, el acta de nacimiento.
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) La superficie de zona federal marítimo terrestre que se solicita, su ubicación y el plano del terreno referido a la delimitación de la zona, que deberá incluir un croquis de localización con los puntos de referencia más importantes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

d) Si se pretende realizar la explotación de materiales deberá precisarse sus características, volúmenes de extracción, su valor comercial y el uso a que vayan a destinarse.

e) La descripción detallada del uso, aprovechamiento o explotación que se le dará al área solicitada y que puede ser: para protección, ornato, actividades económicas como la agricultura, ganadería, o acuicultura, o bien, para un uso general en el que se incluyen todas las demás actividades que no sean las especificadas anteriormente.

f) Las obras que pretendan llevarse a cabo, anexando los planos y memorias descriptivas de aquellas. La memoria descriptiva "es aquella que nos permite apreciar a detalle los trabajos que se vayan a ejecutar y su funcionalidad."<sup>62</sup>

En caso de que el solicitante vaya a realizar obras permanentes, deberá presentar la resolución favorable en materia de impacto ambiental emitida por el Instituto Nacional de Ecología, es decir, que este es un trámite que se deberá hacer previamente a la presentación de la solicitud de concesión de la zona federal marítimo terrestre.

Queda excluida la presentación de resolución de impacto ambiental cuando a la superficie que se solicita se le dará un uso de protección y ornato.

---

<sup>62</sup> Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ob. Cit., p. 6.

g) Cuando ya existan obras en el área de que se trate, se hará una descripción de ellas, anexando también los planos y memorias descriptivas que correspondan.

h) En el caso de que exista un permiso previo para ejecutar obras, el solicitante deberá presentar una copia del aviso dirigido a la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, en dónde haya notificado la conclusión de las obras permitidas y solicitado el otorgamiento de una concesión sobre la misma superficie, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de conclusión.

i) Monto de la inversión total que se proyecte efectuar, el tiempo en el que se pretende aplicar dicho monto congruente con las obras por realizar en zona federal, y de conformidad con lo establecido en la resolución de impacto ambiental.

j) Término por el que se solicita la concesión.

k) Firma del interesado.

Además de los requisitos antes señalados el solicitante deberá acompañar su solicitud con los comprobantes de pago de derechos que correspondan, según la Ley Federal de Derechos.

Ahora bien, cuando la solicitud o los documentos presentados tengan deficiencias, o cuando se requiera mayor información, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales lo hará saber al interesado a fin de que dentro de un plazo de 30 días naturales subsane las deficiencias o proporcione la información adicional, pues en caso de que el particular no atienda dicho requerimiento dentro del plazo señalado, la solicitud se tiene por no presentada.<sup>63</sup>

#### **4.2.2. Otorgamiento de la concesión**

Una vez presentada la solicitud de concesión en la Unidad de Administración de Zona Federal Marítimo Terrestre de la Delegación Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en la entidad federativa correspondiente (UAZFMT), se sujetará para su resolución, a las etapas y plazos que a continuación se exponen.

La UAZFMT tendrá un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción del trámite, para requerir información faltante, y el interesado contará con 30 días naturales para subsanar dicha omisión.

<sup>63</sup> Vid. Artículo 26 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y, Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos, instructivos y requisitos para realizar solicitudes de concesión, permisos, autorizaciones, desincorporación de bienes del dominio público de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, así como avisos de invasión de aguas y ejecución de obras de defensa, que deberán utilizar los interesados en usar, aprovechar o explotar superficies de playa, zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto del 2001.

Una vez vencido el plazo o a partir de que se subsane la omisión, la UAZFMT cuenta con 20 días hábiles para realizar una visita de supervisión a la superficie objeto de la solicitud, y enviar la solicitud para su estudio y trámite a la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, quien a su vez tendrá 45 días hábiles para que requiera la información faltante, rectificaciones y/o aclaraciones y elabore el proyecto de resolución. En el supuesto de que notifique al solicitante el requerimiento de información adicional, rectificaciones y/o aclaraciones, el cómputo del plazo de 45 días hábiles se suspenderá en el día en que se haya enviado la notificación y se reanudará el día hábil siguiente en que el solicitante entregue la información en la Dirección.

Al vencimiento del plazo de 45 días hábiles la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros tiene otro plazo de 35 días naturales para determinar si está integrado el expediente de la solicitud, si están cubiertos los requisitos legales y hacer llegar a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría el proyecto de resolución. La Subsecretaría tiene 30 días naturales, contados a partir de la recepción del proyecto, para emitir la resolución y ponerla a disposición del solicitante.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Vid. Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos, instructivos y requisitos para realizar solicitudes de concesión, permisos, autorizaciones, desincorporación de bienes del dominio público de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, así como avisos de invasión de aguas y ejecución de obras de defensa, que deberán utilizar los interesados en usar, aprovechar o explotar superficies de playa, zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto del 2001.

Por tanto, una vez integrado el expediente y cubierto los requisitos legales señalados, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales lo notificará por escrito al interesado.

En caso de ser afirmativa la resolución, la Secretaría otorgará el título de concesión respectivo al solicitante, el cual contendrá principalmente los siguientes datos:

- a) Nombre, y domicilio del concesionario;
- b) Plazo de vigencia, que será decidido por la Secretaría atendiendo a la actividad para la que se requiere, el área, el plazo que se necesite para recuperar la inversión que vaya a efectuarse, el beneficio que reporte para la zona, así como los aspectos de naturaleza similar que según su criterio resulten procedentes, pudiendo ser hasta por un término de veinte años.
- c) Uso, aprovechamiento o explotación objeto de la concesión;
- d) Ubicación y descripción de las áreas concesionadas;
- e) Obras cuya ejecución se apruebe y descripción, en su caso, de las ya existentes;
- f) Prohibiciones y limitaciones a que queda sujeta la concesión;
- g) Condiciones generales de orden técnico, jurídico y administrativo aplicables.<sup>65</sup>

Una vez otorgado el título de concesión, el concesionario quedará obligado a lo siguiente:

<sup>65</sup> Vid. Artículo 27 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 1) Ejecutar únicamente el uso, aprovechamiento o explotación consignado en la concesión.
- 2) Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión, a partir de la fecha aprobada por la Secretaría.
- 3) Iniciar las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en la concesión, comunicando a la Secretaría de la conclusión dentro de los tres días hábiles siguientes.
- 4) Responder de los daños que pudieran causarse por defectos o vicios en las construcciones o en los trabajos de reparación o mantenimiento.
- 5) Cubrir los gastos de deslinde y amojonamiento del área concesionada.
- 6) Mantener en óptimas condiciones de higiene el área concesionada.
- 7) Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas de carácter federal, estatal o municipal.
- 8) Coadyuvar con la Secretaría en la práctica de las inspecciones que ordene en relación con el área concesionada.
- 9) Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión, o las autorizadas posteriormente por la Secretaría.
- 10) Desocupar y entregar dentro del plazo establecido por la Secretaría las áreas de que se trate en los casos de extinción de las concesiones.
- 11) Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Vid. Artículo 29 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

#### 4.2.3. Extinción de la Concesión

La extinción es la terminación de la vigencia de una concesión por alguna de las siguientes causas:

- a) Vencimiento del plazo por el que se otorgó.
- b) Cumplimiento del objeto para el que se otorgó o por hacerse éste imposible.
- c) Por muerte del concesionario.
- d) Por disolución y liquidación, en los casos en que el concesionario sea persona moral, o por declaración de quiebra de la misma.
- e) Por renuncia expresa del concesionario.
- f) Por revocación, que es el acto jurídico por el que la autoridad administrativa, en virtud del incumplimiento por parte del concesionario, de cualquiera de las obligaciones o condiciones de la concesión, la extingue.<sup>67</sup>

Son causas de revocación de las concesiones: subconcesionar, arrendar, gravar o realizar cualquier acto o contrato por virtud del cual otra persona goce

<sup>67</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Ob. Cit., p. 869.

total o parcialmente de los derechos amparados por la concesión o realizar cualquier otro acto jurídico o material que altere sus condiciones; dar al área concesionada un uso, aprovechamiento o explotación distinto a los aprobados; no hacer uso del área concesionada en un término de noventa días hábiles contados a partir de la fecha de su expedición; realizar actividades u obras no previstas en la concesión sin obtener previamente, cuando proceda, la autorización de la Secretaría; la falta de dos pagos, en su caso, de los derechos señalados en la concesión; propiciar, permitir, consentir o realizar actos o hechos delictuosos dentro del área concesionada; oponerse o impedir al concesionario, sus familiares o empleados a la práctica de inspecciones ordenadas por la Secretaría, o bien, el libre acceso a las playas marítimas, por lugares que para tal efecto señale la Secretaría; y, cualquier violación o incumplimiento por parte del concesionario de las disposiciones legales o reglamentarias, o de las condiciones establecidas en la concesión.

Previamente a la resolución de revocación, los interesados tienen un término de quince días hábiles para que expresen lo que a su derecho convenga.

Una vez declarada la revocación, los concesionarios deberán desocupar y entregar a la Secretaría la superficie concesionada, dentro de los quince días naturales siguientes a que la Secretaría los requiera para ello; en caso de incumplimiento, la Secretaría podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para desalojar a los ocupantes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

g) Por declaratoria de rescate de la concesión. El rescate es un acto administrativo mediante el cual la autoridad recupera los bienes concesionados, con anterioridad al término de vigencia de la respectiva concesión, por supervenir una causa de utilidad pública y mediante una indemnización,<sup>68</sup> que según la Ley General de Bienes Nacionales será fijada por peritos.

Asimismo, esta ley establece que la declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, y que ingresen al patrimonio de la Nación los bienes, equipo e instalaciones destinados directamente o inmediatamente a los fines de la concesión. Sin embargo, se podrá autorizar al concesionario para retirar y disponer de aquellos bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al Gobierno Federal, pero en este caso, su valor no se incluirá en el monto de la indemnización.

La declaratoria de rescate expedida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberá contener el fundamento legal aplicable; las causas de utilidad pública que la originen; el uso, aprovechamiento o explotación a que se destinará el área; la manifestación expresa de que se deja sin efecto la concesión respectiva; si los bienes, equipos o instalaciones directa o indirectamente destinados a la concesión, ingresan al patrimonio de la

---

<sup>68</sup> Cfr. Ibidem, p. 865

Federación, o bien, si se autoriza al particular retirarlos o disponer de ellos; el procedimiento para fijar, el monto de la indemnización correspondiente; y los demás que a juicio de la Secretaría sean procedentes.

h) Por haberse declarado nula. La nulidad de una concesión procede cuando ésta es otorgada por autoridades, funcionarios y empleados que carezcan de la competencia necesaria para ello, o que se dé en contravención a lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Para tal efecto, la Secretaría, una vez que tenga conocimiento de los hechos integrará un expediente con los elementos de que se allegue o que le sean proporcionados, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos, debiendo otorgar al particular afectado un término de quince días hábiles a partir de la notificación correspondiente, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Cuando haya quedado integrado el expediente, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, dictará la resolución que proceda, notificándola a los interesados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez dada alguna de las causas de extinción antes señaladas, la Secretaría notificará al concesionario de la extinción de la concesión, precisando la causa y concediéndole un término que no excederá de quince días hábiles para la desocupación y entrega del área de que se trate, pero independientemente de lo anterior, la propia Secretaría podrá recuperar directamente la tenencia material de los bienes.

Asimismo, cuando las concesiones sobre zona federal marítimo terrestre se extinguen, la Federación ejerce su derecho de reversión, lo que significa que las construcciones o instalaciones afectas directa y permanentemente a los fines señalados en la citada concesión, así como los planos y proyectos pasarán al dominio de la Nación, mediante la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal de los documentos en que conste dicho derecho, sin que tenga que cubrirse compensación alguna, excepto cuando la causa de la extinción sea la declaratoria de rescate, pues en dicho caso, como se expuso anteriormente existe indemnización.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Vid. Artículos 24 y 26 de la Ley General de Bienes Nacionales y artículos 44 a 51 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

#### **4.3. Procedimiento administrativo para obtener un permiso**

La zona federal marítimo terrestre puede ser usada y aprovechada de forma transitoria a través de un permiso que, por lo general, se solicita para ejercer actividades como el comercio ambulante o la construcción de obras.

El trámite para obtener un permiso en zona federal marítimo terrestre inicia con la presentación por escrito de alguna de las siguientes solicitudes, por lo menos 30 días naturales antes de la fecha en que se pretenda iniciar el uso de la zona:

- a) Solicitud de permiso transitorio SEMARNAT 01-002-A, cuando las instalaciones que se pretendan realizar sean provisionales, desmontables y fácilmente removibles; la duración solicitada no sea mayor a un año; y las actividades a realizar no requieran de manifestación de impacto ambiental.
- b) Solicitud de permiso para construcción de obras SEMARNAT 01-003-A, en el caso de que, como su nombre lo indica, se pretenda construir obras; la duración solicitada no sea mayor de 2 años; y se requiera la presentación de manifestación de impacto ambiental.

- c) Solicitud de permiso para ejercer el comercio ambulante SEMARNAT 01-004-A, cuya duración no excederá de un año y se otorgará atendiendo a los criterios que para tal efecto emita la Secretaría de Turismo.

Estas solicitudes deberán ser presentadas en original y dos copias, ante la Unidad de Administración de Zona Federal Marítimo Terrestre en la Delegación Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en la entidad federativa correspondiente (UAZFMT).<sup>70</sup>

#### **4.3.1. Requisitos para obtener un permiso**

La solicitud de permiso transitorio deberá contener nombre o razón social del solicitante; domicilio para oír y recibir notificaciones; comprobante del pago de derechos que corresponda conforme a la Ley Federal de Derechos; la superficie de zona federal marítimo terrestre que se solicita, su ubicación y croquis de localización con los puntos de referencia más importantes; la descripción detallada del uso, aprovechamiento o explotación que se le dará al área solicitada; el período por el que se solicita el permiso, y la firma del interesado.

<sup>70</sup> Vid. Artículo 32 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos, instructivos y requisitos para realizar solicitudes de concesión, permisos, autorizaciones, desincorporación de bienes del dominio público de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, así como avisos de invasión de aguas y ejecución de obras de defensa, que deberán utilizar los interesados en usar, aprovechar o explotar superficies de playa, zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto del 2001.

Por lo que se refiere a la solicitud de permiso para construcción de obras, ésta deberá contener los mismos datos que se señalaron para la solicitud de concesión, con la excepción de que el plazo máximo por el que se puede solicitar es de 2 años y que, como lo indica su nombre, es únicamente para la realización de obras.

La solicitud de permiso para ejercer el comercio ambulante contendrá el nombre; domicilio para oír y recibir notificaciones; ubicación de la superficie en la que se pretende ejercer el comercio ambulante; descripción detallada del producto que se comercializará, y el término por el que se solicita que no excederá de un año.<sup>71</sup>

#### **4.3.2. Otorgamiento del Permiso**

En el caso de la solicitud de permiso transitorio o la de construcción de obras, una vez que hayan sido presentadas en la UAZFMT, ésta tendrá 10 días hábiles, contados a partir de la recepción del trámite, para requerir información faltante, mientras que el particular cuenta con 30 días naturales para subsanar la omisión, pues de lo contrario se tendrá por no presentada la solicitud.

---

<sup>71</sup> Ibidem, artículos 11, 12, 26 y 31.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al vencimiento del plazo antes señalado o subsanada la omisión, la UAZFMT tiene 20 días hábiles para realizar una visita de supervisión a la superficie objeto de la solicitud, y enviar la solicitud para su estudio y trámite a la DGZFMTAC, quien cuenta con 45 días hábiles para requerir información faltante, rectificaciones y/o aclaraciones, emitir la resolución correspondiente y ponerla a disposición del solicitante.

En el supuesto de que la DGZFMTAC notifique al solicitante el requerimiento de información faltante, rectificaciones y/o aclaraciones, el cómputo del plazo se suspenderá en el día en que se haya enviado la notificación al solicitante, quien tendrá 30 días naturales para subsanar la omisión.

Cuando la Secretaría determine otorgar el permiso, el documento en que conste contendrá los mismo datos que se señalaron para el título de concesión.

Por otra parte, tratándose de la solicitud de permiso para ejercer el comercio ambulante, ésta se presentará ante la UAZFMT correspondiente al área en que se pretendan desarrollar las actividades comerciales, y tendrá 5 días hábiles contados a partir de la recepción del trámite para que requiera la información faltante, en cuyo caso, el cómputo del plazo se suspenderá en el día en que se haya enviado la notificación al interesado y se reanudará el día hábil siguiente en que el solicitante entregue la información a la UAZFMT. El

interesado tiene 30 días naturales para subsanar la omisión, ya que en caso contrario se tendrá por no presentada la solicitud.

Dentro de los 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud, la Delegación Federal deberá emitir la resolución que corresponda y ponerla a disposición del interesado.

Cuando la Secretaría resuelva conceder el permiso, éste deberá contener el nombre y domicilio del solicitante, el producto que se comercializará, la vigencia del permiso y el lugar en que se realizará la actividad respectiva.

Así, una vez otorgado el permiso, los comerciantes deberán portar un gafete con fotografía, expedido por la propia Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el que se señalen sus datos de identificación.

Con la obtención de cualquiera de los permisos anteriores, los permissionarios deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- 1) Ejecutar únicamente el uso, aprovechamiento o explotación consignado en el permiso.
- 2) Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en el permiso, a partir de la fecha aprobada por la Secretaría.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 3) Iniciar, en su caso, las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en el permiso, y comunicando a la Secretaría su conclusión.
- 4) Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas de carácter federal, estatal o municipal.
- 5) Coadyuvar con la Secretaría en la práctica de las inspecciones que ordene en relación con el área objeto del permiso.
- 6) Realizar únicamente las obras aprobadas en el permiso.
- 7) Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en el permiso.<sup>72</sup>

#### **4.3.3. Extinción del Permiso**

Por lo que se refiere a la extinción de los permisos, es aplicable lo señalado para la extinción de las concesiones, con excepción de la declaratoria de rescate.

Al vencimiento del permiso el titular deberá desalojar el área permissionada, haciéndolo del conocimiento de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, en el caso del permiso para construcción de obras, con el fin de estar posteriormente en posibilidad de obtener la concesión de la zona, el permisionario deberá dar aviso a la Secretaría de la conclusión de obras

<sup>72</sup> Ibidem, artículos 11, 12, 27 y 29.

permitidas en un plazo que no exceda de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de la misma conclusión.<sup>73</sup>

#### **4.4. Procedimiento administrativo para obtener una autorización**

La autorización es el acto administrativo a través del cual se puede llevar a cabo, principalmente, la modificación de las bases y condiciones de una concesión, así como la cesión de derechos que se deriven de ella.

El trámite para obtener una autorización se inicia con la presentación por escrito, en original y dos copias, de la solicitud de modificación a las bases y condiciones de una concesión SEMARNAT 01-001-B, o la solicitud de cesión de derechos de una concesión SEMARNAT 01-001-D, según sea el caso, ante las Unidades de Administración de Zona Federal Marítimo Terrestre en la Delegación Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (UAZFMT).

<sup>73</sup> Vid. Artículos 31, 33, y 44-49 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.4.1. Requisitos para obtener una autorización**

En el caso de la solicitud de modificación a las bases y condiciones de una concesión, ésta deberá cumplir con lo siguiente:

- a) Nombre o razón social del concesionario.
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Ubicación de la superficie en concesión.
- d) Número de expediente y número de concesión.
- e) Comprobante del pago de derechos que correspondan.
- f) Descripción detallada de las modificaciones que se pretendan, anexando la documentación de acuerdo a la autorización solicitada, así tenemos como ejemplo que en caso de solicitar la modificación referente a la naturaleza o extensión de la superficie concesionada, se deberá presentar plano actualizado de la superficie referido a la delimitación de la zona y que incluya un croquis de localización con los puntos de referencia más importantes. Si lo que se solicita variar es el monto de inversión y el programa de aplicación autorizados, presentar la exposición de motivos y justificación, así como el nuevo monto de la inversión proyectada con su nuevo programa de aplicación.
- g) Firma del titular de la concesión.

Tratándose de la Solicitud de cesión de derechos de una concesión, éste contendrá:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Nombre o razón social del titular de la concesión, denominado cedente, y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- b) Nombre o razón social de la persona a quien se transmitirán los derechos y obligaciones de la concesión, denominado cesionario, y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Ubicación de la superficie que se pretende ceder.
- d) Número de expediente y de concesión.
- e) Documentación en donde se demuestre que el cedente está al corriente del pago de los derechos y que ha cumplido con las obligaciones señaladas en la concesión otorgada. Por lo que respecta al cesionario, que reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva; que la zona federal marítimo terrestre concesionada no esté sujeta a resolución administrativa o judicial; y, que la continuidad del uso, aprovechamiento o explotación para el que fue concesionada el área en cuestión, sea congruente con lo dispuesto en el programa de aprovechamiento de la zona federal.
- f) El contrato de cesión de derechos a través del cual el cedente, que es el titular de los derechos consignados en el título de concesión, los transmite a otra persona denominada cesionario,<sup>74</sup> a efecto de ser aprobado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Cfr. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, 4ª ed., Ed. Harla, México, 1998, p. 388

<sup>75</sup> Vid. Artículos 34 y 37 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

#### 4.4.2. Otorgamiento de la autorización

Una vez entregada la solicitud de modificación a las bases y condiciones de una concesión o la de cesión de derechos, a la UAZFMT, ésta tendrá 10 días hábiles para requerir la información faltante y el interesado cuenta con 30 días naturales para subsanar la omisión.

Al cumplirse el término o subsanada la omisión, la UAZFMT tendrá 20 días hábiles para realizar una visita de supervisión a la superficie objeto de la solicitud y enviar dicha solicitud para su estudio y trámite a la DGZFMTAC de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien tendrá 45 días hábiles para requerir información faltante, rectificaciones y/o aclaraciones, y elaborar el proyecto de resolución.

Transcurrido dicho plazo, la DGZFMTAC cuenta con 35 días hábiles para determinar si está integrado el expediente de la solicitud y si están cubiertos los requisitos legales reglamentarios y hacer llegar a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría el proyecto de resolución. La Subsecretaría tendrá 30 días naturales para emitir la resolución y ponerla a disposición del solicitante.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Vid. Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos, instructivos y requisitos para realizar solicitudes de concesión, permisos, autorizaciones, desincorporación de bienes del dominio público de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, así como avisos de invasión de aguas y ejecución de obras de defensa, que deberán utilizar los interesados en usar, aprovechar o explotar superficies de playa, zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

#### **4.5. Inspección y Vigilancia**

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene a su cargo, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Nación, la vigilancia de la zona federal marítimo terrestre, contando con el apoyo de las autoridades federales, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para tal efecto podrá llevar a cabo visitas de inspección con el fin de comprobar que se cumpla con las disposiciones legales y administrativas de la materia. Así, cuando se trate de superficies que se encuentren otorgadas en concesión, destino o permiso, se verificará que el uso, explotación o aprovechamiento sea el que se autorizó, comprobando además, que las áreas que hayan sido señaladas para permanecer libres no hayan sido invadidas ilegalmente.

Ahora bien, para hacer constar el resultado de las inspecciones que realice la Secretaría, se levantaran actas administrativas que deberán contener:

- a) Número y fecha del oficio de comisión.
- b) Lugar y fecha en que se levanta el acta con el nombre y cargo del personal que la realice, el cual deberá identificarse debidamente.
- c) Nombre y domicilio del concesionario o permisionario ocupante del área objeto de la inspección.
- d) Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia.

- e) Número de control y fecha de la concesión o permiso y, en su caso, de la autorización para modificarlos.
- f) Uso, aprovechamiento o explotación que se esté dando al área objeto de la inspección.
- g) Descripción de los hechos, violaciones e infracciones descubiertos.
- h) Nombre y firma de quienes intervengan en el levantamiento del acta, de los testigos de asistencia nombrados por el visitado y en su ausencia o negativa por el inspector que realice la diligencia.
- i) Las demás circunstancias relevantes, derivadas de la inspección.
- j) Las actas deberán ser ordenadas por autoridad facultada para ello.

Las actas administrativas serán calificadas por la Secretaría y en su caso, servirán de base para el ejercicio de las acciones que procedan.

Para llevar a cabo dicha calificación, el visitado contará con un término de 15 días hábiles, siguientes a la fecha en que sea levantada el acta, para manifestar lo que a su derecho convenga y aportar los elementos de prueba que considere necesarios. Una vez cumplido lo anterior la Secretaría se encuentra en posibilidad de emitir su resolución.

Asimismo, para cumplir con la inspección y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre, la Secretaría se auxiliará de los propios concesionarios, permisionarios e instituciones públicas destinatarias, pues éstas tienen la

obligación de dar aviso a dicha dependencia de cualquier acto o hecho que afecte la zona.<sup>77</sup>

#### **4.6. Infracciones y Sanciones**

El Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, considera que son infracciones las siguientes:

- a) Usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre en contravención a lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, el Reglamento y a las condiciones establecidas en las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas.
- b) Continuar ocupando las áreas concesionadas o permisionadas habiéndose vencido el término señalado en la concesión o permiso otorgados, sin haber solicitado previamente su renovación a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- c) No devolver a dicha Secretaría las áreas concesionadas o permisionadas dentro del término que para ese efecto señale la propia Secretaría.

<sup>77</sup> Vid. Artículos 52 a 54 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

- d) Realizar obras o ejecutar actos que contravengan las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o las condiciones establecidas en las concesiones o permisos.
- e) No mantener en condiciones de higiene las áreas concesionadas o permisionadas o las playas marítimas contiguas.
- f) Obstruir o impedir el libre acceso o tránsito a las playas marítimas.

Las infracciones antes señaladas serán sancionadas por la Secretaría, previa audiencia al infractor, con multa de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, de acuerdo a la gravedad de la infracción y a las circunstancias de cada caso en concreto. Las multas deberán cubrirse en la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, dentro de un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir del día en que se haga la notificación.

Por lo que se refiere a la infracción consistente en la realización de obras e instalaciones en zona federal marítimo terrestre, sin la debida concesión o permiso, éstas se perderán en beneficio de la Nación, teniendo la Secretaría la facultad de ordenar que sean demolidas por cuenta del infractor.

Por último, se tiene que en casos de reincidencia, la Secretaría podrá imponer la sanción económica máxima, que es la consistente en quinientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.<sup>78</sup>

#### **4.7. Recursos Administrativos**

El recurso administrativo es todo aquel medio de defensa, previsto en la ley, al alcance de los particulares para impugnar los actos y resoluciones dictados en su perjuicio, por la autoridad administrativa,<sup>79</sup> es decir, que a través del recurso administrativo los particulares se encuentran en la posibilidad de defender sus derechos o intereses jurídicos ante la administración.

En consecuencia, los interesados afectados por resoluciones, tales como las que niegan una concesión o las que resulten de visitas de inspección, dictadas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrán interponer de acuerdo al Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, el recurso de reconsideración por escrito, ante la autoridad que emitió la resolución, dentro del término de quince días naturales contados a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución impugnada, debiendo contener los datos siguientes:

<sup>78</sup> Vid. Artículos 74 a 78 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

<sup>79</sup> Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p.18.

- a) Nombre y domicilio del recurrente y en su caso, el de la persona que promueve en su nombre.
- b) Acto o resolución que se impugne, identificándolo plenamente o anexando copia del mismo.
- c) Razones que apoyen la impugnación, anexando los documentos que acrediten su dicho.
- d) Firma del recurrente o de quien promueva en su nombre.

Los recursos que no se hagan valer dentro del término antes señalado se desearán de plano y se tendrán por no interpuestos.

Asimismo, en el escrito, el recurrente podrá solicitar que el acto impugnado se suspenda y la autoridad competente deberá otorgar dicha suspensión, siempre y cuando no se perjudique el interés público.

Una vez integrado el expediente, la autoridad competente dispone de un término de treinta días hábiles para dictar la resolución que corresponda, ya sea confirmando, modificando o dejando sin efectos el acto impugnado. Esta resolución deberá ser notificada al interesado personalmente.<sup>80</sup>

Ahora bien, para impugnar la resolución que recae al recurso de reconsideración, son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de

<sup>80</sup> Vid. Artículos 81 a 84 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Procedimiento Administrativo relativas al recurso de revisión, en virtud de que éste es procedente contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelven un expediente, así también porque conforme a sus artículos 1º y 2º, esta ley es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones del Administración Pública Federal centralizada y de forma supletoria a las leyes administrativas.

El plazo para interponer el recurso de revisión es de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre, se hará por escrito ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. El escrito deberá contener:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige.
- b) El nombre del recurrente, el del tercero perjudicado si lo hay, y lugar para oír y recibir notificaciones.
- c) El acto que se recurre y fecha en que se notificó.
- d) Los agravios que se causan.
- e) Copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.
- f) Las pruebas que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado.

Con la interposición del recurso se podrá suspender la ejecución del acto impugnado siempre que lo haya solicitado expresamente el recurrente, sea procedente el recurso, no se siga perjuicio al interés público o se contravengan disposiciones de orden público, y no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen para el caso de no obtener resolución favorable. La autoridad deberá acordar la suspensión o su denegación dentro de los 5 días siguientes a su interposición.

En cuanto a la resolución del recurso de revisión, ésta se fundará en derecho, examinando cada uno de los agravios que haga valer el recurrente, y se dará en cualquiera de los siguientes sentidos: se desecha por improcedente o se da el sobreesamiento; se confirma el acto impugnado; se declara la inexistencia o nulidad del acto impugnado o su revocación total o parcial; se modifica u ordena la modificación del acto impugnado, o bien, se dicta u ordena la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Vid. Artículos 17, 83 y 85 a 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**CAPITULO V**  
**PROBLEMÁTICA ACTUAL**

*"Todos los asuntos ambientales se basan esencialmente en el uso y la distribución de los recursos. El hombre -su economía y sociedad, y los ecosistemas están en el fondo de todos ellos".*

Martha Bañuelos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **5.1. Justificación**

La zona costera de nuestro país posee una gran riqueza natural, por lo que es una fuente importante para la generación de bienes y servicios, mismos que son indispensables para la economía nacional. Sin embargo, a pesar de ello, la zona no ha sido valorada de forma adecuada, siendo la zona federal marítimo terrestre la más representativa de tal situación, al presentar diversos problemas que se orientan principalmente a su falta de definición, de inventario y registro que permita un control de las ocupaciones, así como su deterioro ambiental debido a las diversas actividades que ahí se realizan.

El presente capítulo tiene como finalidad el desarrollo de esta problemática, sus consecuencias y la posible solución.

## **5.2. Falta de definición de la zona federal marítimo terrestre**

El litoral mexicano está constituido por 11,592.77 kilómetros, de los cuales, según la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, tres cuartas partes aproximadamente, conforman la zona federal marítimo terrestre, sin que se pueda establecer una cifra específica, ya que hay una falta de identificación física de la zona, pues a pesar de que existe una definición jurídica en la Ley General de

Bienes Nacionales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, ésta es deficiente.

Las causas que originan tal situación son dos principalmente, la primera de ellas es que la delimitación de la zona varía dependiendo de las características físicas que presenta cada terreno, y si bien los ordenamientos jurídicos antes mencionados establecen como será dicha delimitación en diferentes supuestos, no todos están bien definidos, tal es el caso de las costas que presenten formaciones rocosas o acantilados. Es así, que según el Reglamento citado, en su artículo 4° establece que tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la zona federal marítimo terrestre se determinará dentro de una faja de veinte metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de treinta grados o menor.

Es decir, que en los acantilados la faja de veinte metros de zona federal se delimitará únicamente cuando la inclinación sea de treinta grados o menor, pero la interrogante surge en los casos en lo que la inclinación sea mayor. Ante esta situación tenemos que existe una falta de definición jurídica de la zona que debe ser subsanada, ya que trae como consecuencia el surgimiento de controversias entre la Secretaría y los particulares, pues éstos últimos pretenden ejercer derechos de propiedad sobre esa área, sin que la dependencia se encuentre en posibilidad de ejercer su defensa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, es importante que los acantilados con inclinación mayor de treinta grados también posean zona federal marítimo terrestre y que ésta sea administrada por la Secretaría, en virtud de que representa la unión entre tierra y agua, donde la diversidad de ecosistemas que la habitan requieren protección y condiciones que favorezcan su preservación, asimismo que la zona sea aprovechada de manera óptima y adecuada en beneficio del desarrollo nacional, garantizando a todos los habitantes su uso, sin mas restricciones que las que establezcan las normas jurídicas aplicables.

Por lo que se refiere a la segunda causa que origina la falta de identificación física de la zona federal marítima terrestre, es que no se cuentan con trabajos de delimitación y amojonamiento, o bien, que dichos trabajos no se han actualizado, situación que es necesaria ya que la delimitación se sujeta a los cambios físicos que presente el litoral, por lo que se debe llevar a cabo con cierta periodicidad.

Según la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, actualmente se cuenta con la delimitación de tan solo 640 kilómetros aproximadamente y en cuanto al amojonamiento del total de la superficie delimitada sólo el 45% lo está.

Como consecuencia de esto, el gobierno federal, se encuentra imposibilitado para garantizar el adecuado uso y aprovechamiento de la zona

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

federal marítimo terrestre, además de que está incumpliendo con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales y su Reglamento.

### **5.3. Falta de un inventario y registro adecuado de la zona federal marítimo terrestre**

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, entre los principales problemas que enfrenta la zona federal marítimo terrestre está el déficit en los trabajos de inventario y registro de ocupantes, así como de inspección y vigilancia, que permitirían una administración ordenada y eficiente, pues a través de ellos es que se puede conocer con exactitud que superficies están ocupadas, por quienes, las obras que existen, el uso y aprovechamiento que se le da a la zona, así como la inversión que se realiza. Esta situación se traduce en la ausencia de autoridad, lo que genera a su vez mayor número de ocupaciones ilegales o irregulares en la zona.

En relación con lo anterior, la Secretaría calcula que están ocupados aproximadamente 4,000 kilómetros de zona federal marítimo terrestre, donde se ubican un total de 20,000 ocupantes entre particulares y dependencias gubernamentales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, de estos 20,000 ocupantes, el 19% son legales, es decir, que tienen alguna autorización, concesión o permiso oficial. De ese 19% sólo el 2.76% son ocupantes legales regulares, esto es, que tienen autorizada su ocupación y han cumplido con todas las condiciones a que está sujeta su autorización, el resto son ocupantes legales irregulares, lo que significa que tienen autorizada su ocupación, pero incumplen con las condiciones a que está sujeta su autorización.

En tanto, que el 81% que resta de los ocupantes de la zona son ilegales, es decir, que carecen de cualquier tipo de autorización oficial, lo que ha propicia:

- a) La proliferación de conductas ilícitas como la explotación indiscriminada de recursos costeros, que deterioran la zona.
- b) Conflictos sociales, ante la falta de certeza de los ocupantes en la posesión de la zona federal marítimo terrestre, esto es, enfrentamientos entre restauranteros, hoteleros, vendedores ambulantes, acuacultores, pobladores, entre otros, que hacen uso de la zona, lo que genera falta de inversión y por ende de recursos aplicables a la conservación y desarrollo adecuado de la zona.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- c) Un bajo índice en el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, ocasionando que se destinen menos recursos en beneficio de la zona.

#### **5.4. Deficiencias en el procedimiento administrativo**

Conforme a lo desarrollado en el capítulo anterior de esta investigación, para usar, explotar o aprovechar la zona federal marítimo terrestre, es necesario la obtención de una concesión, permiso o autorización, siendo obligatorio que la solicitud de estas figuras se haga a través de los formatos oficiales que al efecto expida la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin que tal situación sea mencionada por la Ley General de Bienes Nacionales o por el reglamento respectivo.

Por otra parte, los ordenamientos citados tampoco establecen la totalidad de los elementos que deben acompañar dicha solicitud, tal es el caso de la resolución favorable de impacto ambiental que es necesaria cuando se pretenden hacer obras permanentes, y para cuyo trámite se debe estar a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico. Además, el procedimiento es presentado de forma genérica e inexacta, como ejemplo tenemos que de acuerdo al artículo 26 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, una

vez integrado el expediente y cubiertos los requisitos, la Secretaría tiene un término de treinta días naturales para resolver, sin embargo, como se podrá recordar entre estas fases existen otros términos, por lo que no se trata de un procedimiento tan breve.

La situación antes planteada hace que el marco jurídico que regula la zona incremente su complejidad y sea confuso, convirtiéndose en un obstáculo para fomentar la ocupación lícita de la zona.

#### **5.5. Situación ambiental de la zona federal marítimo terrestre**

La zona federal marítimo terrestre, y en general la zona costera, son áreas de gran importancia ecológica, ya que es donde se lleva a cabo la crianza, reproducción, protección y alimentación de diferentes especies animales, como reptiles, crustáceos, aves costeras y anfibios, que utilizan estas zonas en sus rutas migratorias y locales para vivir, alimentarse y criar.<sup>82</sup> Asimismo, es en donde se pueden encontrar diversos ecosistemas como son los siguientes:

1) Los manglares, que son árboles o arbustos con resistencia a diferentes niveles de salinidad en los suelos, están adaptados en mayor o menor grado a áreas

---

<sup>82</sup> Cfr. VERA ALEJANDRE, Raúl. *Política y Gestión Ambiental. Zonas Costeras*. Ob. Cit. p. 106.

costeras inundables y, por tanto, a cambios en el nivel de la marea; bajo condiciones apropiadas pueden formar extensos y productivos bosques.

Entre sus funciones esta la renovación del suelo y sus nutrientes, a través de la hojarasca que producen, y que constantemente se está agregando como materia orgánica al suelo. También es utilizado por la fauna de la zona, como fuente energética, por lo que la pérdida de los manglares pone en riesgo su existencia.

A pesar de ello, los manglares han sido objeto de la deforestación con el objeto de que los suelos que ocupan se destinen a la ganadería y la acuicultura, actividades que han sido promovidas por los gobiernos estatales y municipales con el fin de obtener un desarrollo económico, pero sin tener una planeación adecuada, causando enfermedades que no existían en las poblaciones naturales, contaminación por desechos orgánicos, descargas de sustancias químicas que deterioran el suelo y la calidad del agua cercana a la zona.<sup>83</sup>

En México, según la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, existen 5,400 km<sup>2</sup> de manglar, localizados en costas como las de Quintana Roo, Chiapas, Yucatán, Campeche y Veracruz.

<sup>83</sup> TOVILLA HERNÁNDEZ, c., *Lagunas costeras y el litoral mexicano*, 1ª ed., De la Lanza E. Y Cáceres M. Editores, UABCS, México, 1998, pp. 371-423.

2) Los marismas, que son terrenos bajos y pantanosos, que se inundan por las aguas del mar, ya sea por las mareas o por encuentro de esta agua con las de los ríos en su desembocadura,<sup>84</sup> poseen vegetación adaptada a la salinidad como el mangle, por lo que la problemática ecológica que presenta es similar a la de los manglares. Según la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México cuenta con 400,000 hectáreas de marismas.

3) Las dunas costeras, que son montes bajos o colinas de arena, de diversas formas y tamaños, presentan como vegetación matorrales y selvas sobre sus suelos arenosos. En nuestro país, las podemos encontrar en estados como el de Yucatán, Veracruz y Baja California.

Las dunas costeras han ido desapareciendo debido a la deforestación, pues esas áreas son ocupadas para la siembra de cocotales y caña de azúcar, así como para la introducción de pastizales que sirven de alimento para el ganado.

En las dunas también existe una gran variedad de fauna, que aunque no habitan exclusivamente este sistema, las utilizan para su anidación y reproducción, como fuente de alimento, de protección y descanso, tal es el caso de reptiles, aves y mamíferos como la tuza que habita únicamente las dunas costeras de Tamaulipas.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Cfr. Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ob. Cit., p. 5.

<sup>85</sup> Cfr. MARTÍNEZ Ma., Moreno Casasola, Et. al., Biodiversidad Marina y Costera de México, 1ª ed., CONABIO-CIQRO, México, pp. 160-181.

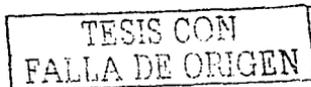
Ante tal riqueza natural, la zona federal marítimo terrestre ha sido objeto de un gran número de actividades productivas, que si bien generan recursos económicos para el país, también son la razón de un grave deterioro ecológico en la zona.

Dentro de estas actividades encontramos, además de las mencionadas en párrafos precedentes, la actividad turística, industrial y portuaria.

En cuanto a la actividad turística, "México es el único país latinoamericano que figura entre los diez principales centros turísticos del mundo. Además de que dicha actividad ocupa el tercer lugar en la generación de ingresos para el país, donde sólo es superado por las industrias del petróleo y la maquila."<sup>86</sup> razón por la que varios gobiernos estatales están fomentando el desarrollo de la costa.

Sin embargo, en contraste con los beneficios económicos que aporta, también ocasiona impactos negativos al medio ambiente, ya que como es sabido, para el funcionamiento de desarrollos turísticos es necesaria la construcción de hoteles, restaurantes, palapas y otras instalaciones que generan la destrucción de ecosistemas como los manglares y dunas, la introducción de especies de otras regiones que modifican por completo el paisaje, y provoca que las especies animales que habitan el lugar emigren o se extingan por la sobreexplotación.

<sup>86</sup> Gaceta Ecológica INE-SEMARNAP: publicación trimestral, México, Núm. 54, 2000, 88pp.



Con el desarrollo de centros turísticos sin una adecuada planeación, se genera la insuficiencia de servicios públicos como el drenaje, por lo que hay descargas de aguas negras en el mar de forma clandestina y sin el debido tratamiento, afectando la conservación y limpieza de las playas y zona federal marítimo terrestre.

La situación de la zona se agrava en las temporadas de mayor afluencia de turistas, ya que se genera gran cantidad de desechos sólidos, que son arrojados en ella y hay un incremento de vendedores ambulantes que carecen no sólo del permiso correspondiente, sino también de un control sanitario, convirtiéndose en transportadores de enfermedades.

Otra actividad que se lleva a cabo en la zona federal marítimo terrestre es la portuaria, misma que tiene impacto ecológico, en tanto que para recibir las embarcaciones se requieren, por lo general, obras de dragado que consisten en excavar o limpiar el fondo de los puertos, afectando principalmente los arrecifes.

También representan daño para la zona los accidentes que llegan a tener las embarcaciones, debido al mal tiempo o por error humano, ya que originan derrames de combustible que afectan las aguas del mar y por tanto, las playas, la zona federal y los ecosistemas que las habitan. Tal es el caso de la industria petrolera, donde la contaminación producida se debe a accidentes en las

operaciones de exploración, explotación, de embarque, de limpieza de buques o por derrames o explosiones de plataformas.

Otro tipo de industria que afecta la zona son las termoelectricas, "que producen descargas de aguas residuales de enfriamiento o de lavado que pueden contener elementos contaminantes como metales, ácidos y otros químicos."<sup>87</sup> Esta situación se repite en los beneficios de cafés, ingenios azucareros y salineras, que vierten al mar sus aguas residuales sin el debido tratamiento, ocasionando impactos de relevancia en ecosistemas no sólo marinos sino también costeros, pues su capacidad de amortiguar tales impactos es rebasada. Como ejemplos se pueden citar los estados de Veracruz y Campeche.

La presencia de todas estas actividades produce, además de las consecuencias antes señaladas, el incremento de la población en tales regiones.

De acuerdo al Programa Sectorial de Medio Ambiente y de Recursos Naturales para el período 2001-2006, la zona costera es la región en donde se registra el mayor dinamismo demográfico al presentar una tasa de crecimiento del 2.8% con respecto a la media nacional, que es del 2.1% en los últimos 20 años, en los 167 municipios con frente de litoral de los 17 estados costeros.

---

<sup>87</sup> VERA ALEJANDRE, Raúl, *Política y Gestión Ambiental, Zonas Costeras*, Ob. Cit, p. 116.

Sin embargo, esta población ha sido mal distribuida por lo que existen zonas donde el exceso de asentamientos humanos ocasiona que los recursos existentes sean utilizados de forma indiscriminada y los suelos sean contaminados por descargas de desechos municipales, lo que de no ser controlado pone en riesgo no sólo los ecosistemas costeros, sino también la salud de la población.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, sólo el 23% de las aguas residuales municipales reciben el tratamiento adecuado.

En síntesis, la situación ecológica actual de la zona federal marítimo terrestre se debe a la falta de un aprovechamiento y desarrollo sustentables.

Se debe entender por aprovechamiento sustentable, la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos” y, por desarrollo sustentable, el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Vid. Artículo 3º, fracción III y XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Es decir, que los recursos naturales que posee la zona fueron y están siendo sobreexplotados, sin considerar que son finitos y que su pérdida pone en peligro la satisfacción de las necesidades de generaciones futuras, que las actividades que se llevan a cabo han rebasado las capacidades de los ecosistemas para reproducirse y mantenerse, debido a la falta de aplicación de medidas dirigidas a la protección y conservación tanto de la zona federal marítimo terrestre como de sus recursos, garantizando así, su permanencia y productividad a largo plazo.

#### **5.6. Ley General de Costas, una solución para la Zona Federal Marítimo Terrestre**

México es un país que posee una gran extensión de costa, valiosa por la diversidad de recursos naturales que ofrece, pero también singularmente sensible al deterioro. Es así, que se ha visto afectada por el intenso uso turístico, industrial, y portuario, por un incremento desmesurado de la población que busca una mejor calidad de vida, factor que ha sido determinante para la ocupación ilegal de la zona federal marítimo terrestre y la construcción de edificaciones cercanas a la zona.

Esta situación, que amenaza con extenderse a todo lo largo de las costas, se ha dado por la insuficiencia de la legislación que rige la zona, esto es, la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del

mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, que si bien en su momento trajeron resultados positivos, ahora han sido superados por la explotación desproporcionada de que ha sido objeto la zona.

Actualmente la Administración Pública está más preocupada por el impulso económico que reciben los estados a través del turismo y demás actividades, que por su conservación, olvidando que la protección del medio ambiente y especialmente de los recursos naturales costeros ejercen influencia sobre el desarrollo de la persona y mejora la condición de vida de la población.

Ante este panorama es necesaria la elaboración de una ley específica y exhaustiva, tal como ocurre con otros bienes de dominio público como las aguas nacionales o el mar, que regulen las costas de nuestro país, es decir, no sólo la zona federal marítimo terrestre, que es la de nuestro particular interés, sino también las playas y terrenos ganados al mar, pues se trata de áreas que mantienen una estrecha relación debido a las características físicas que poseen.

Se requiere una ley que induzca la participación y unión de intereses, no sólo del gobierno sino también de la población; que promueva el desarrollo sustentable de las costas mexicanas a través de la institución de instrumentos de protección ambiental específicos; que permita establecer en un solo ordenamiento jurídico el procedimiento administrativo para la obtención de una concesión.

permiso o autorización, y por ende la totalidad de los requisitos que le son necesarios, de manera que se simplifique el marco jurídico.

Por consiguiente, la ley que se propone tendría como denominación "Ley General de Costas", derogando para tal efecto, el capítulo IV de la Ley General de Bienes Nacionales titulado "De la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar", y abrogando el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

La Ley General de Costas encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, párrafos quinto y sexto donde se establece la propiedad de la Nación sobre las playas y zonas marítimas, así como que el dominio de éstas es inalienable e imprescriptible.

Sin embargo, como esta ley también pretende asegurar la conservación de las costas a través de un desarrollo sustentable es parte de su fundamento constitucional el artículo 4º, párrafo quinto, referido al derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; y, el artículo 27, en su párrafo tercero, donde se establece el derecho que tiene la Nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por tanto, la Ley General de Costas, puede ser un instrumento eficaz para la administración y conservación de la zona, que si bien no puede revertir el daño causado en épocas pasadas, si puede frenar su deterioro y corregir las deficiencias de la actual legislación.

El desarrollo de esta ley tomaría como base lo que actualmente establece la Ley General de Bienes Nacionales y su Reglamento, pues aunque como se mencionó, contienen deficiencias, también hay disposiciones que pueden seguir siendo aplicadas a la actual situación que vive la zona federal marítimo terrestre, de esta forma se propone que el contenido de la Ley General de Costas sea el siguiente:

#### ***CAPITULO I Disposiciones Generales***

En este capítulo quedará establecido:

- a) El ámbito de aplicación de la ley, es de observancia general en todo el territorio nacional.
- b) El objeto de la ley, que es la determinación, administración, protección, utilización y vigilancia de las costas mexicanas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- c) Las definiciones de zona costera, playa, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

**Zona Costera:** con relación a este término se propone como definición "la franja marítimo terrestre de ancho variable, que incluye las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera."

**Playas:** son las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales. Por tanto, en este caso se conserva la definición que proporciona la Ley General de Bienes Nacionales.

**Zona Federal Marítimo Terrestre:** en cuanto a este término se propone sea conservada la definición del artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, pero adicionando una quinta fracción que establezca que "tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará desde el punto en la parte superior de los acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua."

**Terrenos ganados al mar:** se propone como definición de este término "aquella superficie de tierra que se encuentre entre los límites de la nueva

zona federal marítimo terrestre y la original que existía antes de que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen los terrenos.”

- d) Naturaleza jurídica de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. Esto es, que son bienes de dominio público de la Federación, inalienables e imprescriptibles.
- e) Autoridad competente, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## ***CAPITULO II      Administración y Control***

En este capítulo se regulará lo relativo a:

- a) Trabajos de deslinde, delimitación y amojonamiento. Estos trabajos serán regulados en términos similares a los que dispone la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la materia, con la diferencia de que su regulación se unifica haciendo más sencillo su manejo y que dichos trabajos no sólo se realizarán cuando algún terreno quede invadido por el agua del mar, o bien, por el aviso que den los propietarios de terrenos colindante a la zona, puesto que en la mayoría de los casos la Secretaría no tiene conocimiento de tal invasión, al no realizar tales trabajos con periodicidad, y por lo que se refiere a los particulares, éstos no dan los avisos, ya que ello

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conllea a perder parte de sus terrenos resultado de la invasión de las aguas del mar.

En consecuencia, se establecerán de forma precisa las épocas en las que la Secretaría tendrá la obligación de llevar cabo el deslinde, delimitación y amojonamiento, que si bien no se realizarán cada año por el alto costo que esto representa, si podrian hacerse cada determinado número de años, según los resultados que arrojen los estudios que al efecto haga la dependencia y manteniendo así actualizada tal información.

Asimismo, la Secretaria podrá celebrar convenio o acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, para que también éstos también hagan de su conocimiento la invasión de terrenos por las aguas del mar, en los términos que al efecto señala la propia ley, y coadyuven en los trabajos de deslinde, delimitación y amojonamiento con el objeto de agilizarlos.

- b) Integración del inventario y registro de los ocupantes de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar. Ambos se harán con base en los trabajos de deslinde, delimitación y amojonamiento, y se regularán en los mismos términos que establece tanto Reglamento, como las adiciones propuestas en el inciso anterior, referentes al periodo en que se llevarán a cabo y la celebración de convenios o acuerdos de coordinación entre los tres

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

niveles de gobierno, con la diferencia de que en este caso el objetivo será coadyuvar en la integración del inventario y del registro; y, hacer del conocimiento de la Secretaría la existencia de ocupaciones ilegales que resulten del registro.

Por ende, de la realización de los trabajos de delimitación, deslinde y amojonamiento, así como de la integración de inventario y registro, depende que las ocupaciones ilegales e irregulares en la zona costera disminuyan considerablemente, evitando con ello la pérdida de recursos por el incumplimiento en el pago de derechos, mismos que podrían ser destinados a la protección y conservación de la zona.

- c) Servidumbre de paso. Consiste en que los propietarios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar deberán permitir, cuando no existan vías públicas u otros accesos para ello, el libre acceso a dichos bienes propiedad nacional, por lugares que para tal efecto convenga la Secretaría. Esto significa que será regulada en los mismos términos que dispone el Reglamento de la zona.
  
- d) Coordinación administrativa. Con el objeto de lograr una mayor descentralización en la administración, protección y vigilancia de las costas mexicanas, y la promoción del uso y aprovechamiento sustentables de éstas, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá celebrar

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

convenios o acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios.

Los acuerdos o convenios de colaboración se sujetarán a las mismas bases que al efecto establece la Ley General de Bienes Nacionales y que son las siguientes:

- 1) Se celebrarán a propuesta del Ejecutivo Federal o a petición de una entidad federativa, cuando ésta considere que cuenta con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría.
- 2) Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán.
- 3) Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración.
- 4) Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar.
- 5) Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto.

- 6) Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas.
- 7) Contendrán, en su caso, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos.
- 8) Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar trimestralmente el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación, debiendo publicarse el resultado en la Gaceta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En caso de incumplimiento, la Secretaría podrá dar por terminados anticipadamente dichos convenios.

Los convenios o acuerdos de coordinación, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa.<sup>89</sup>

### ***CAPITULO III    Uso, aprovechamiento y explotación de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar***

En este capítulo se establecerá que el uso y aprovechamiento de las playas y la zona federal marítimo terrestre no tendrá más restricciones que la prohibición de

<sup>89</sup> Vid. Artículo 50 bis de la Ley General de Bienes Nacionales

construir e instalar elementos y obras que impidan el libre tránsito, con excepción de aquéllas que apruebe la Secretaría a través de autorización, permiso o concesión; y, la prohibición de realizar actos que contaminen la zona.

Asimismo, tal como ocurre actualmente, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar no podrán ser objeto de afectaciones agrarias; los concesionarios y permisionarios que aprovechen la zona estarán obligados al pago de derechos, y ambos bienes podrán ser destinados al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos de los estados o de los municipios, siempre que presenten solicitud escrita a la Secretaría, y teniendo preferencia frente a los particulares.

Las concesiones, destinos o permisos seguirán sin crear derechos reales en favor de sus titulares.

A diferencia del Reglamento, la Ley General de Costas, hará mención de la existencia de los formatos oficiales de solicitud de autorización, concesión o permiso para usar, aprovechar y explotar las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, así como de los manuales que indican el procedimiento a seguir, aprobados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Este capítulo de la ley se dividirá en cuatro secciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## *Sección I De las concesiones*

Se establecerá que el formato oficial para solicitar una concesión es el denominado SEMARNAT 01-001-A. Solicitud de concesión para el uso, aprovechamiento o explotación de una superficie de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

Posteriormente se propone sean señalados, en los términos en que fueron desarrollados en el Capítulo IV del presente trabajo, los requisitos que deben acompañar la solicitud, el procedimiento a seguir hasta el otorgamiento del título en su caso, y las obligaciones que se generan a cargo del concesionario, con el fin de darle mayor difusión, facilitar y unificar el procedimiento, ya que se trata de una de las figuras jurídicas más empleadas para usar, aprovechar o explotar estos bienes.

## *Sección II De los permisos*

De la misma forma que en la sección anterior, se establecerá que los formatos oficiales para solicitar un permiso son:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1) SEMARNAT 01-002-A, Solicitud de permiso para el uso y aprovechamiento transitorio de una superficie de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

2) SEMARNAT 01-003-A, Solicitud de permiso de construcción de obras en superficie de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

3) SEMARNAT-01-004-A, Solicitud de permiso para ejercer el comercio ambulante en superficie no concesionada de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

En cuanto a los requisitos que deben acompañar la solicitud, el procedimiento y las obligaciones del permisionario, también nos remitimos a lo desarrollado en el Capítulo IV de este trabajo.

### *Sección III Extinción de las concesiones y permisos*

En esta sección se establecerán las causas por las que se extingue una concesión o permiso, conservándose para tal efecto lo dispuesto por el actual Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Sección IV De las autorizaciones*

Siguiendo el desarrollo de las secciones I y II, los formatos oficiales para solicitar una autorización son:

- 1) SEMARNAT 01-001-B, Solicitud de autorización para modificar las bases y condiciones de la concesión.
- 2) SEMARNAT 01-001-D, Solicitud de autorización para la cesión de derechos y obligaciones derivadas de la concesión.
- 3) SEMARNAT 01-002-B, Solicitud de autorización para modificar las bases y condiciones del permiso transitorio.
- 4) SEMARNAT 01-003-B, Solicitud de autorización para modificar las bases y condiciones del permiso para construcción de obras.

Como es de observarse las autorizaciones, de forma genérica, están referidas a la modificación de las bases y condiciones, ya sea de una concesión o un permiso, y a la cesión de derechos y obligaciones derivadas de una concesión.

Por tanto, en esta sección sólo se establecerán los requisitos y procedimiento de las dos primeras solicitudes. La primera en razón de que es la

más representativa de las autorizaciones para modificar bases y condiciones, y la referente a la cesión de derechos y obligaciones, ya que es la única en su tipo.

Sin embargo, se determinará que en cuanto a los requisitos y procedimientos de los formatos restantes se deberá estar a lo dispuesto por los manuales que al efecto apruebe la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

#### **CAPÍTULO IV**

#### ***Instrumentos de Protección Ambiental***

El objetivo de este capítulo es promover el aprovechamiento y desarrollo sustentable de las costas mexicanas a través de la aplicación de medidas o instrumentos que permitan no sólo la participación de la administración pública sino también de la población, a fin de que asuman una posición activa en la conservación y manejo de los recursos costeros.

Como primera medida de protección ambiental para la zona costera es la que consiste en que la Secretaría tiene la obligación de realizar trabajos emergentes de conservación y limpieza en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, en las temporadas de mayor afluencia turística, pudiendo coordinarse para ello con otras dependencias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Posteriormente se establecerán como instrumentos de protección ambiental aplicables a las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, los siguientes: el Ordenamiento Ecológico Marino, la Evaluación Impacto Ambiental y las Áreas Naturales Protegidas.

Cabe señalar que estos instrumentos son regulados por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, por lo que su mención en la Ley General de Costas no implica que se pretendan contravenir aquellas disposiciones, sino por el contrario se busca unificar y facilitar su aplicación en relación con la zona costera y en el caso del Ordenamiento Ecológico Marino, complementar tal regulación.

#### *Sección I Ordenamiento Ecológico Marino*

El Ordenamiento Ecológico, de forma genérica, es definido por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su artículo 3º fracción XXIII como un "instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos". Esto significa, que se trata de un proceso a través del cual se identifican las zonas donde puede desarrollarse cada tipo de actividad y la forma en que debe hacerse

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

con el fin evitar la sobreexplotación de recursos y disminuir al máximo el deterioro ambiental.

Por consiguiente, se puede decir que el ordenamiento ecológico coadyuva a promover el desarrollo sustentable, al definir mecanismos de planeación y preservación del equilibrio ecológico, sin dejar de tomar en cuenta que existen otras necesidades básicas, como es el desarrollo económico y la creación de centros urbanos y rurales. Es decir, permite que cada entidad y municipio defina donde impulsar, restringir o prohibir los asentamientos humanos, las actividades productivas, obras, etc.

Asimismo, a través del ordenamiento ecológico es que se logra la participación no sólo del sector público, sino también del sector privado, para la conservación del medio ambiente.

Conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su artículo 19 bis, el ordenamiento ecológico se puede llevar a cabo a través de los siguientes programas:

- 1) General del Territorio
- 2) Regionales
- 3) Locales
- 4) Marino

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es de nuestro interés el programa de Ordenamiento Ecológico Marino, ya que la citada ley establece que tiene por objeto establecer los lineamientos a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes, esto es, las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

La formulación, aplicación y evaluación de este ordenamiento corresponde a la Federación, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>90</sup>

A fin de complementar tal disposición, la Ley General de Costas establecerá en esta sección las fases a través de las cuales se podrán desarrollar los programas de ordenamiento ecológico marino y que son:

1. Fase Descriptiva
2. Fase de Diagnóstico
3. Fase de Pronóstico
4. Fase Propositiva
5. Fase de ejecución<sup>91</sup>

En la Fase Descriptiva se llevará a cabo la delimitación del área de estudio, posteriormente se procede a la descripción del medio, es decir, que recursos

<sup>90</sup> Artículos 5º y 20 bis 6 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

<sup>91</sup> Cfr. GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. *Introducción al estudio del derecho ambiental*. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 70-72.

naturales existen, su disponibilidad, su ubicación, así como las actividades productivas que se llevan a cabo.

En la fase de Diagnóstico se identificarán y analizarán los conflictos ambientales que presenta el área de estudio, en función a sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades predominantes.

La fase de Pronóstico tiene por objeto determinar las tendencias al deterioro que tiene el área y la evolución que pueden tener los conflictos ambientales a futuro, como es el crecimiento poblacional y la demanda de servicios y recursos naturales.

En la fase Propositiva se determinará la vocación del área de estudio, esto es, que a partir de las condiciones que presenta se establezcan las actividades que son compatibles y las que producen desequilibrio ecológico, así como qué obras, servicios o acciones son las adecuadas para minimizar los conflictos ambientales, conformándose así el modelo de ordenamiento ecológico marino.

La fase de Ejecución comienza a partir de que la Secretaría pone a consideración del titular del Ejecutivo Federal el modelo de ordenamiento ecológico marino, el cual, de conformidad con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su artículo 20 bis 7, deberá contener como mínimo:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) La delimitación precisa del área que abarcará el programa.
- b) La determinación de las zonas ecológicas a partir de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales en ellas comprendidas, así como el tipo de actividades productivas que en las mismas se desarrollen.
- c) Los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar los ecosistemas respectivos.

Una vez aprobado el modelo, el titular del Ejecutivo expedirá el programa, mediante un decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico marino, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales suscribirá convenios o acuerdos con los Estados y sus municipios costeros.

Asimismo, la Secretaría podrá suscribir bases de colaboración con otras dependencias de la Administración Pública Federal, cuyas actividades se encuentren relacionadas con el ordenamiento. A manera de ejemplo se puede citar la actividad turística, que es una de las principales actividades que deterioran la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

zona costera, por lo que la participación de la Secretaría de Turismo en la formulación de estos ordenamientos es indispensable. Otros casos de coordinación serían, la Secretaría de Marina y la de Comunicaciones y Transportes que se relacionan con la actividad portuaria, la Secretaría de Economía por la industria salinera, la Secretaría de Desarrollo Social por los asentamientos humanos, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por la actividad acuícola, entre otras.

Por cuanto se refiere al sector privado, la Secretaría fomentará su participación en cada una de las etapas de formulación del ordenamiento, a través de la publicación en periódicos y radio de una convocatoria que invite a los interesados a participar, y, la presentación del modelo de ordenamiento ecológico marino a la población antes de que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que lo revisen y en su caso presenten sus inconformidades. Para ello, se publicará en los principales periódicos del área de que se trate, el tiempo que el documento estará disponible y el lugar en que podrá ser consultado.

Esta participación de los diferentes sectores, facilita el largo proceso que implica la formulación de un ordenamiento ecológico.

Una vez que los programas de ordenamiento ecológico marino sean publicados, la Secretaría tendrá la obligación de darles seguimiento, vigilar su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cumplimiento, modificarlos y actualizarlos en caso de que surjan nuevos conflictos ambientales, nuevas actividades productivas o los resultados sean deficientes, pudiendo contar con la participación de las entidades federativas y sus municipios.

## *Sección II Evaluación del Impacto Ambiental*

En esta sección, para efectos de la Ley General de Costas, se entenderá como evaluación de impacto ambiental el procedimiento a través del cual la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, con el fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos. Para ello, quienes pretendan llevar a cabo dichas obras o actividades requerirán previamente de una autorización.

Para obtener la autorización, los interesados deberán presentar al Instituto Nacional de Ecología una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, el Instituto iniciará el procedimiento de evaluación e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días. Posteriormente, al finalizar la evaluación se emitirá la resolución correspondiente, debidamente fundada y motivada.

Cuando se trate de obras o actividades que estén expresamente previstas en un programa ordenamiento ecológico marino, que haya sido evaluado por la Secretaria, no se requerirá de una manifestación de impacto ambiental sino de un informe preventivo, el cual una vez analizado, se determinará en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se regulará en todo lo no previsto en la Ley General de Costas, por la Ley general de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

### *Sección III Áreas Naturales Protegidas*

En esta sección, se establecerá que tratándose de playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar cuyos ambientes originales no hayan sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas, serán consideradas como áreas naturales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

protegidas, sujetándose para tal efecto a lo previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Con lo anterior, se busca la preservación y utilización racional de la biodiversidad de las costas mexicanas.

## **CAPITULO V**                      ***Inspección y Vigilancia***

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales será la encargada de vigilar las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. Para tal efecto, la dependencia contará con personal capacitado, a fin de que realice periódicamente visitas de inspección y compruebe el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, y de los lineamientos establecidos en los programas de ordenamiento ecológico marino, en su caso.

Cuando se trate de superficies otorgadas en concesión, destino, o permiso, las visitas también tendrán por objeto verificar que el uso, aprovechamiento o explotación sea el autorizado, que las servidumbres de paso estén siendo respetadas y no hayan sido invadidas o detentadas ilegalmente.

Asimismo, en temporadas de mayor afluencia turística, se deberán implementar las visitas de inspección tendientes a verificar que los concesionarios estén cumpliendo con la obligación de mantener en óptimas condiciones de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

higiene el área concesionada, independientemente de los trabajos de conservación y limpieza que tenga que llevar a cabo la Secretaría en dichas temporadas.

Para la inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, la Secretaría podrá solicitar el apoyo de las autoridades federales, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Nación.

Para hacer constar el resultado de las inspecciones que practique la Secretaría, se levantarán actas administrativas, que se regularán en los mismos términos que hasta ahora a dispuesto el Reglamento de la materia y que han sido desarrollados en su oportunidad, en el presente trabajo.

Por último se establecerá la obligación que tienen las instituciones públicas destinatarias, los concesionarios y permisionarios de dar aviso a la Secretaría de los actos o hechos que afecten a las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

## ***CAPITULO VI    Infracciones y Sanciones***

Este capítulo se regulará en los mismos términos que al efecto señala el Capítulo IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

agregándose únicamente que sin perjuicio de la sanción pecuniaria que se imponga, el infractor está obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior si esto fuere posible, en caso contrario se deberán pagar los daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso fije la Secretaría.

#### ***CAPITULO VII Recursos Administrativos***

Por lo que se refiere a los recursos administrativos, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que dicha ley tiene como objetivo homogenizar los procedimientos ante la administración pública Federal, además de que es la que regula, en términos generales, a las demás leyes administrativas.

TESIS CON  
FALLA DE CINCO

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Conforme a la investigación realizada se concluye que para aquellos países que poseen costas, la zona marítimo terrestre, es un factor indispensable en sus economías, en tanto que representa una fuente de ingresos y recursos naturales importantes para la generación de bienes y servicios, a través de los cuales es posible elevar el nivel y la calidad de vida de la población. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que se trata de recursos naturales vulnerables a la sobreexplotación por lo que requieren una regulación especializada y una administración eficaz que los proteja. Por tal motivo, dentro del derecho comparado se encontraron ordenamientos jurídicos específicos para la regulación y protección de la zona marítimo terrestre en la que participan diversas autoridades, lo que permite el control directo y efectivo de dicha zona.

SEGUNDA. Se determina que a partir de la promulgación del Código Civil de 1870 hasta la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963, se concibe a la zona federal marítimo terrestre como un espacio fundamental para la seguridad nacional, con una visión patrimonialista, cuyo aprovechamiento se dirige a las actividades portuarias y marítimas, y las autoridades responsables de su administración estuvo a cargo de las extintas, Secretaría de Guerra y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Marina, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,  
Departamento de Marina Nacional y de la Secretaría de Marina.

TERCERA. Se concluye que es en la Ley General de Bienes Nacionales de 1969, donde la zona federal marítimo terrestre fue regulada bajo un criterio de aprovechamiento y explotación de los bienes que componen el patrimonio nacional, por lo que toma importancia la actividad turística e industrial, y la autoridad competente en ese entonces fue la Secretaría de Patrimonio Nacional.

CUARTA. Fue hasta 1982, con la entrada en vigor del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, que se pretende la planificación del desarrollo urbano, para tal fin la entonces Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas, tuvo a su cargo la elaboración de planes maestros de control que incluyeran los usos, aprovechamientos y explotaciones que se darían a las diversas áreas, así como los lineamientos conforme a los cuales se otorgarían las concesiones, permisos o autorizaciones.

QUINTA. Se concluye que para determinar la zona federal marítimo terrestre y facilitar su ubicación es necesario la identificación de la zona costera, playa y terrenos ganados al mar. La primera se refiere a la franja marítimo terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la tierra, el mar y la atmósfera, que incluye precisamente a las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar; la segunda, son las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales; y el tercero, es aquella superficie de tierra que se encuentra entre los límites de la nueva zona federal marítimo terrestre y la original que existía antes de que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen los terrenos.

SEXTA. Se determina que la zona federal marítimo terrestre, conforme al artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales y 4° del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar vigentes, está constituida: cuando la costa presente playas, por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba; cuando se trate de cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, la totalidad de su superficie constituirá dicha zona; si se trata de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar; en el caso de marinas artificiales o

TEFIS CON  
FALLA DE ORIGEN

esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar ya medie una zona federal marítimo terrestre, y aquellas marinas que no se encuentren en este supuesto tendrán una zona federal que no excederá de tres metros de ancho; y en el caso de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la faja de 20 metros estará contigua al litoral marino, pero únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menor en forma continua.

SÉPTIMA. Derivado de lo anterior, se afirma que para determinar la zona federal marítimo terrestre en el caso de los acantilados, existe una falta de disposición aplicable a aquellos casos en que las formaciones rocosas o acantilados tengan una inclinación mayor de 30 grados, lo que genera controversias por la titularidad de la propiedad de estas áreas, entre la autoridad administrativa y los particulares, situación que no debe existir en tanto que se trata únicamente de una variación en la constitución de la zona y por ende sigue siendo un bien de dominio público y de uso común. Para cubrir esta deficiencia se propone que en estos casos la zona federal marítimo terrestre sea la faja de veinte contada desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua, de tal forma que ya no se dependería de la inclinación de los acantilados para delimitar la zona.

OCTAVA. Se concluye también, que la complejidad para la identificación de la zona federal marítimo terrestre estriba en que se deben tomar en cuenta las condiciones físicas que presentan los distintos tipos de costa, y una vez identificadas conforme a los procedimientos que establece tanto la legislación vigente, como la propuesta planteada respecto a los acantilados, se está en condición de realizar los trabajos de delimitación de dicha zona.

NOVENA. Conforme a lo investigado se confirma que el fundamento constitucional de la zona federal marítimo terrestre se encuentra en los artículos 25, 26, 27 y 28. Por lo que respecta a los artículos 25 y 26, estos dan la pauta para la creación del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo fin es garantizar el desarrollo integral y sustentable del país, a través del diagnóstico que realiza sobre la situación actual que atraviesa y el planteamiento de líneas de acción para atacar el rezago en los diferentes sectores. Las metas que se plantean en el actual Plan Nacional de Desarrollo están dirigidas principalmente a promover la participación de los diferentes sectores sociales en la protección del ambiente, así como detener y revertir la degradación de los recursos naturales. En tanto, los artículos 27 y 28 establecen que la zona federal marítimo terrestre es propiedad de la Nación, cuyo uso, aprovechamiento y explotación sólo podrá realizarse mediante concesión que otorgue el Ejecutivo Federal.

TEFIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA. Se determina que la zona federal marítimo terrestre posee un marco jurídico diverso y complejo. En principio, la zona está regulada fundamentalmente por la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, donde se establece que se trata de un bien de dominio público. Sin embargo, también es aplicable a la zona federal marítimo terrestre, la Ley Federal de Derechos y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. La primera, en virtud de que por el uso, aprovechamiento o explotación de la zona, los concesionarios o permisionarios deberán pagar los derechos que fije anualmente; y, la segunda porque regula la evaluación de impacto ambiental y las áreas naturales protegidas, que son las medidas de protección actualmente aplicables a la zona.

DÉCIMO PRIMERA. Se confirma que también tienen incidencia en la zona federal marítimo terrestre: la Ley de Aguas Nacionales, en tanto que regula todo lo relacionado con las descargas de aguas residuales; la Ley de Pesca, se vincula por la actividad pesquera, portuaria y acuícola realizada en la zona; y, la Ley Federal de Turismo, que regula la actividad turística y por tanto, los servicios prestados en la zona federal, a través de hoteles, restaurantes, bares, entre otros.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMO SEGUNDA. Se concluye que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, es la autoridad responsable de la administración y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre. Sin embargo, debido a la amplitud de su marco jurídico, se requiere la participación de otras dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que es preciso que exista coordinación entre ellas a fin de lograr que tal administración sea integral. Actualmente ya existen algunos convenios de coordinación, pero sin que se les dé el debido seguimiento, por lo que no se ejecutan en parte o en su totalidad.

DÉCIMO TERCERA. Se afirma que la zona federal marítimo terrestre es un bien inalienable e imprescriptible. Sin embargo, de la investigación se desprende que estas características no son respetadas por el particular, en tanto, que existe gran cantidad de poseedores ilegales que pretenden crear derechos reales sin tener siquiera los derechos personales como es la concesión o permiso para ocupar la zona, situación que se debe principalmente, al déficit en los trabajos tanto de inventario y registro como de inspección y vigilancia en la zona, lo que además propicia que no se respeten las servidumbres de paso, la sobreexplotación de los recursos costeros, la falta de certeza jurídica en relación con la posesión de la zona y un bajo índice en el

pago de derechos, destinándose por tanto, menos recursos económicos a su conservación y protección. La otra causa de las ocupaciones ilegales es el hecho de que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales no hace uso de la facultad establecida en el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación a que podrá tomar las medidas administrativas necesarias, encaminadas a recuperar la posesión de los bienes de dominio público, contando con el auxilio, si así lo requiere, de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, a fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Federación.

DÉCIMO CUARTA. Se determina que la zona federal marítimo terrestre es un bien de uso común, es decir, que pueden usar todos los habitantes de la República, pero tratándose de aprovechamientos especiales se requiere de la obtención de una concesión, permiso o autorización. A través de la primera se otorga el derecho a usar, aprovechar o explotar la zona, hasta por un plazo de veinte años, según la inversión que vaya a efectuarse y el beneficio que reporte, son solicitadas fundamentalmente para el establecimiento de hoteles, restaurantes, granjas acuícolas y explotaciones salineras; el segundo, es otorgado para usar o aprovechar la zona de forma transitoria, esto es, por períodos no mayores a uno o dos años, y se solicitan para

ejercer actividades como el comercio ambulante o trabajos preliminares mientras es otorgada la concesión; y a través de la tercera, se puede llevar a cabo la modificación de las bases y condiciones de una concesión, o bien, la cesión de derechos que se deriven de ella.

DÉCIMO QUINTA. Se concluye que el procedimiento administrativo para la obtención de una concesión, permiso o autorización, establecido por el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, es deficiente y confuso, ya que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, exige que sean solicitados mediante los formatos que expide, sin que dicho reglamento haga mención de su existencia, y sólo se avoca a enumerar algunos de los requisitos que deben acompañar la solicitud; por lo que se considera que las solicitudes se pueden presentar en escrito libre. Por otra parte, no se establecen todos los plazos que integran el procedimiento, por lo que será aplicable de manera supletoria lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en su caso el Código Federal de Procedimientos Civiles.

DÉCIMO SEXTA. Se concluye que de forma controlada, la zona federal marítimo terrestre representa el entorno ideal para los asentamientos

humanos y el desarrollo de diversas actividades importantes para la economía nacional, pero sin la debida planeación, ocasiona la sobreexplotación de recursos, contaminación por descargas de aguas residuales, manejo inadecuado de desechos sólidos y derrames de combustibles. Por lo que es necesaria la aplicación de medidas que permitan el desarrollo integral y sustentable, esto es, que ayuden a preservar y conservar estos ecosistemas, para la satisfacción de necesidades de las generaciones presentes y futuras; que garanticen el uso y aprovechamiento ordenado de la zona federal marítimo terrestre, con la finalidad de seguir impulsando el crecimiento económico de esas regiones, y permitiendo a la vez la distribución equitativa de los beneficios obtenidos por tal aprovechamiento a favor del desarrollo socioeconómico de la región.

DÉCIMO SÉPTIMA. Se confirma que en la actualidad sólo son aplicables como medidas de protección ambiental en la zona federal marítimo terrestre, la evaluación de impacto ambiental y la creación de áreas naturales protegidas. La primera, con el fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos producidos por la realización de obras y actividades en la zona; en tanto, las áreas naturales protegidas buscan preservar aquellos ambientes que no han sido significativamente alterados o bien que requieren ser restaurados, aunque su impulso ha sido menor.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMO OCTAVA. Derivado de la anterior problemática se propone, para lograr el desarrollo integral y sustentable de la zona federal marítimo terrestre y dar pleno cumplimiento al artículo 25 constitucional, el establecimiento de una ley que la regule de forma específica y exhaustiva, que subsane las deficiencias del marco jurídico vigente e induzca la participación del sector público, pero también de la población, pues la gestión ambiental, como la denomina el Plan Nacional de Desarrollo 2001, 2006, es una tarea que requiere del compromiso de toda la sociedad.

DÉCIMO NOVENA. Se determina que, en virtud de que la administración de la zona federal marítimo terrestre está a cargo del Ejecutivo Federal, es a quien corresponde la elaboración del proyecto de la Ley General de Costas, para someterla a consideración del Congreso de la Unión. Lo anterior con fundamento en el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho del Presidente de la República para iniciar leyes, y en relación con el 89 fracción I, relativo a la facultad de éste para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso. Ahora bien, debido a que la administración de la zona requiere la participación de los diferentes niveles de gobierno, también es aplicable el artículo 73 fracción XXIX-G, que señala la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

VIGÉSIMA. La propuesta de crear una Ley General de Costas tendrá como objeto regular la administración, protección y conservación tanto de la zona federal marítimo terrestre como de los elementos que se vinculan a ella, esto es, las playas y terrenos ganados al mar. Su fundamento constitucional es el artículo 4º párrafo quinto, relativo al derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como el artículo 27 párrafos tercero, quinto y sexto, que establecen la propiedad de la Nación sobre la zona, su derecho a regular el aprovechamiento de los elementos naturales, con el fin de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

VIGÉSIMO PRIMERA. Se concluye que las principales aportaciones de la Ley General de Costas en materia administrativa serán el concepto de zona federal marítimo terrestre, donde se establezcan los procedimientos legales que faciliten tanto su identificación física, como su delimitación, y con ello el ejercicio de su administración a todo lo largo de las costas mexicanas; asimismo, el establecimiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en un solo ordenamiento jurídico, tanto del procedimiento administrativo para la obtención de una concesión, permiso o autorización, como de cada uno de los requisitos y etapas que lo integran, a fin de simplificar el marco jurídico de la zona y promover su ocupación lícita. En materia ambiental, se propone regular de forma específica los instrumentos de protección ambiental aplicables a la zona federal marítimo terrestre, entre los cuales se encuentra el Ordenamiento Ecológico Marino, cuya aplicación permitirá identificar en qué zonas puede desarrollarse cada tipo de actividad; la forma en que debe hacerse para evitar la sobreexplotación y disminuir al máximo el deterioro ambiental; además que permitirá la participación del sector público y privado, pues para su formulación se requiere de la celebración de convenios o acuerdos entre los tres niveles de gobierno y entre las dependencias federales.

VIGÉSIMO SEGUNDA. Se determina que la Ley General de Costas sólo tendrá eficacia si la Secretaría respeta y hace respetar su cumplimiento, pues como se desprende de la presente investigación dicha dependencia no lleva a cabo, con la debida periodicidad los trabajos de delimitación, inventario y registro, ni las visitas de inspección y vigilancia que le corresponden, por lo que es necesario realizar las reformas correspondientes, y contar con recursos humanos capacitados para vigilar el cumplimiento de la legislación de la materia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 1ª ed., México, Ed. Porrúa, 12ª ed., 1995, pp. 1048.
- BAÑUELOS, Martha, Sociedad, derecho y medio ambiente, 1ª ed., Ed. SEP-UAM-SEMARNAP, México, 2000, pp. 541.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, 4ª ed., Ed. Harla, México, 1998, pp. 545.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, Régimen Jurídico de las Propiedades Particulares en el Litoral, 1ª ed., Tirant Monografías, Valencia, 1999, pp. 423.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, 21ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 1989, pp. 582.
- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, 1ª ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, pp. 767.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 506.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, La utilización del dominio público marítimo-terrestre, 1ª ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, pp. 447.
- GONZALEZ SALINAS, Jesús, Régimen Jurídico Actual de la Propiedad de Costas, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2000, pp. 741.
- GUTIERREZ NÁJERA, Raquel, Introducción al estudio del derecho ambiental, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 375.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Tomo I, 15ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 428.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 3272.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 251.
- MARTÍNEZ Ma., Moreno Casasola, Castillo S., Biodiversidad Marina y Costera de México, 1ª ed., CONABIO-CIQRO, México, pp. 865.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo Primer y Segundo Cursos, 3ª ed., Ed. Harla, México, pp. 290.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 351.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 368.
- PARADA, Ramón, Derecho Administrativo III, "Bienes Públicos, Derecho Urbanístico", 8ª ed., Parcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000, pp. 626.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 382.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 21ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pp. 2133.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, 28ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 505.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 518.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 898.
- SORENSEN, Jens C.; MCCREARY Scott T., y Aldo Brandani, Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros, 2ª ed, Centro de Recursos Costeros, Universidad de Rhode Island, 1992, pp. 125.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1998, 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 1179.
- TOVILLA HERNÁNDEZ, c., Lagunas costeras y el litoral mexicano, 1ª ed., De la Lanza E. Y Cáceres M. Editores, UABCS, México, 1998, pp. 525.
- VERA ALEJANDRE, Raúl, Política y Gestión Ambiental. Zonas Costeras, 1ª ed., Ed. INE, México, 1998, pp. 126.
- YÁNEZ-ARANCIBIA, A., Ecología de la Zona Costera. Análisis de siete tópicos, 1ª ed., AGT Editor, México, pp. 189.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Federal de Derechos

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley de Aguas Nacionales

Ley de Pesca

Ley de Planeación

Ley Federal del Mar

Ley Federal de Turismo

Ley Federal de Procedimiento administrativo

Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar

Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

## OTROS

Decreto-ley número 212 o Gestión de la Zona Costera, Cuba, <http://www.medicambiente.cu/legislacion/decretoley/DL-212.htm>, 26 de noviembre del 2002.

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 19 de febrero de 1940, Ley de Vías Generales de Comunicación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de octubre de 1940, Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 21 de abril de 1945, Decreto que reforma el párrafo V del artículo 27 Constitucional.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 21 de noviembre de 1963, Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de enero de 1969, Ley General de Bienes Nacionales.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 17 de junio de 1982, Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

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

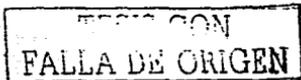
Diario Oficial de la Federación, publicado el 16 de agosto de 1999, Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-RECNAT-1999, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación y restauración del manglar.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 5 de junio del 2001, Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 de agosto del 2001, Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos, instructivos y requisitos para realizar solicitudes de concesión, permisos, autorizaciones, desincorporación de bienes del dominio público de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, así como avisos de invasión de aguas y ejecución de obras de defensa, que deberán utilizar los interesados en usar, aprovechar o explotar superficies de playa, zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.

Gaceta Ecológica INE-SEMARNAP: publicación trimestral, México, Núm. 54, 2000, pp. 88.

Glosario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, México, 2000, pp. 11.



Ley número 6043 o ley sobre la zona marítimo terrestre, Costa Rica.  
<http://www.pgr.go.cr/leyes-usuales/Ley%20N%206043%20ZMT.htm>, 26  
de noviembre del 2002.

Ley número 33 o de protección del medio ambiente y del uso racional de los  
recursos naturales, Cuba,  
<http://www.medioambiente.cu/legislacion/leyes/L-33.htm>, 26 de  
noviembre del 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Programa Sectorial de Medio Ambiente y de Recursos Naturales 2001-2006

SEMARNAT, Programa de Inducción, "Nuestra Casa", Centro de Capacitación  
de Calidad (CECAL), México, 2001, pp. 6.

SEMARNAT, Programa de Inducción, "Nuestra Organización", Centro de  
Capacitación de Calidad (CECAL), México, 2001, pp. 8.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN