

211 208

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES " ACLATAN "  
FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN LEGAL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
AURORA REYES COLIN

México, D.F.,

1986.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## C O N T E N I D O

# REGIMEN LEGAL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I. LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.	
1.1 Concepto Legal de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	2
1.2 Características de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	6
1.3 Observaciones al Concepto Legal.....	8
CAPITULO II. LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE COMO PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL	
2.1 Bienes del Patrimonio Nacional.....	15
2.2 Naturaleza Jurídica del Dominio Público.....	22
2.3 La Zona Federal Marítimo Terrestre como Bien de Dominio Público.....	48
CAPITULO III. FORMACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE	
3.1 Dominio Público Natural y Dominio Público Artificial.....	55
3.2 Incorporación de Bienes del Dominio Público.....	57
3.3 Desincorporación de Bienes del Dominio Público.....	58
CAPITULO IV. ADMINISTRACION Y USO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.	
4.1 Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	61
4.2 Uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	66
4.3 Derechos y Obligaciones de los Propietarios de Bienes Colindantes en la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	86
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	96

La persona humana, sujeto del Derecho, ha menester, para su subsistencia, de los bienes o cosas, objetos del Derecho. Esto es válido tanto en el carácter individual como social del hombre. Por eso la ciencia jurídica, a través de los siglos, se ha ocupado del análisis de los diversos bienes y por su parte, los distintos ordenamientos jurídicos han establecido sus regulaciones respectivas. Así, el Derecho ciencia y normatividad a la vez, ha establecido en diversos tiempos y lugares el régimen de bienes que se ha considerado más idóneo para la satisfacción de los intereses colectivos.

De los bienes que pertenecen al dominio público nos ha interesado, para los efectos de nuestra tesis profesional la zona federal marítimo terrestre, por los apasionantes aspectos técnico-jurídicos -- que implica su regulación. En efecto, diversas cuestiones importantes se plantean respecto a ella, por ejemplo, si su determinación -- crea o no conflictos con la propiedad de los particulares que colinda con ella; si el concepto jurídico de ésta se ciñe a una técnica legislativa claramente señalada por el legislador, y otras cuestiones.

Al realizar ésta investigación, nos percatamos de la pluralidad de ordenamientos que regulan a los bienes del dominio público, entre los que se encuentra la zona federal marítimo terrestre y, de las escasa atención de la doctrina hacia los aspectos generales del dominio público muy particularmente, respecto a cada bien dominial en específico. Por lo general los autores, al hablar acerca de los bie--

nes dominiales esbozan un breve comentario, o se limitan a nombrarlo.

Como metodología adecuada para la realización de nuestra tesis, nos pareció conveniente primero, determinar cual es el régimen legal aplicable a la zona federal marítimo terrestre para que, con base a él, pudiéramos precisar su concepto y su marco legal.

En seguida nos dedicamos a analizar si el régimen legal aplicable a la zona federal marítimo terrestre es adecuado o si, por el contrario, merece alguna reforma.

A continuación analizamos a qué clase de bienes pertenece la zona federal marítimo terrestre; investigamos cómo se compone y finalizamos señalando cómo ha sido administrada y usada la zona federal marítimo terrestre, así como, los derechos y obligaciones que surgen a favor y a cargo de los propietarios de bienes colindantes en dicha zona.

Los resultados de nuestra investigación los hemos expuesto en cuatro capítulos, dedicados, el primero, al concepto características de la zona federal marítimo terrestre, con base en los ordenamientos relativos; el segundo capítulo trata de dicha zona pero en cuanto parte del patrimonio nacional; el tercero, sobre la formación de la zona mencionada; y el cuarto, sobre su administración, uso, derechos obligaciones que surgen en relación con los terrenos colindantes.

Las consideraciones a que hemos llegado coronan nuestro estudio apoyado por notas bibliográficas en cada pie de página que, junto -- con la bibliografía, constituyen el aparato crítico necesario en todo trabajo de naturaleza científico-jurídica.

## CAPITULO PRIMERO

### LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

### 1.1 Concepto Legal de Zona Federal Marítimo Terrestre.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (1) se refiere a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional en el extenso Artículo 27 y en el Artículo 42, que en sus seis fracciones, señala las partes integrantes del territorio nacional.

Pero en ninguno de los dos numerales ni en algún otro Artículo de nuestra Ley fundamental encontramos el concepto de lo que es la zona federal marítimo terrestre.

Corresponde a las leyes secundarias determinar tal concepto, en base, ciertamente, a los lineamientos que establece el mencionado Artículo 27.

Así, tenemos que, diversos ordenamientos jurídicos vigentes definen la zona federal marítimo terrestre. Independientemente de la Ley General de Bienes Nacionales, que luego veremos, tenemos los siguientes:

a) Artículo 4o. fracción I del reglamento General de la Policía de los Puertos. Dicho artículo dispone de lo siguiente:

---

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
México, Diario Oficial de la Federación, del 5 de febrero de 1917.

"La jurisdicción de la Policía de los Puertos comprende, además del mar territorial y las aguas de jurisdicción federal, lo siguiente: I. Zona Marítima Terrestre 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 llegue el mayor reflujo anual, río arriba" (2).

b) Artículo 2o. fracción III del Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, el cual define a la zona en cuestión en los mismos términos que el Reglamento mencionado en el párrafo anterior (3).

La derogada Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre en 1941 definió a la zona marítimo terrestre en términos semejantes a los Reglamentos para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, pero eliminó las palabras "que no cubre la marea", Artículo 17 fracción IV, esto seguramente se debió a que las palabras eliminadas sobraban, ya que la faja de tierra que cubre la marea corresponde a otro bien del dominio público: la playa marítima, denominada "playa" en los reglamentos antes mencionados.

---

(2) Reglamento General de la Policía de los Puertos. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 9-X-1941.

(3) Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación 30-X-1940.

De este modo, la Ley General de Bienes Nacionales de 1941 definió a la zona marítimo terrestre de igual forma a como lo hizo la -- Ley a la que derogó, Ley del 18 de diciembre de 1902, en su Artículo 4o. fracción III. Como después se verá, la también derogada Ley General de Bienes Nacionales de 1969 fué la que sí introdujo un innovación en la definición de la zona de que estamos tratando.

c) Artículo 4o. fracción VII de la Ley Federal de Aguas, establece lo siguiente: "Para los efectos de esta Ley, los siguientes - términos tendrán la connotación que se indica: VII "Zona Marítimo - Terrestre", una faja de veinte metros de ancho de tierra firme contigua a las playas del mar, y a uno y otro lado de los cauces de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual" (4). En esta Ley también se eliminaron las palabras: "Que no cubre la marea", a que nos referíamos arriba en el punto b) al final.

Como puede verse, las definiciones de los ordenamientos antes - mencionados prácticamente establecen los mismos.

Antes de analizar la definición de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, conviene señalar que la derogada Ley General de -- Bienes Nacionales de 1969 (5), sí introdujo una innovación que modificó, durante su vigencia el concepto de zona federal marítimo te--

---

(4) Ley Federal de Aguas, México, Diario Oficial de la Federación. - Secretaría de Gobernación 11-I-1972.

(5) Ibidem, 1969.

terrestre contenido en los ordenamientos a que se refieren los puntos a, b y c anteriores. Dicha innovación consistió en que la faja de veinte metros de ancho de tierra firme debía ser "transitable". Independientemente de este requisito, la ley de 1969 definió a la zona marítimo terrestre en forma similar como lo hacen los dos Reglamentos y la Ley Federal de Aguas señalados anteriormente.

d) La Ley General de Bienes Nacionales vigentes (6) dá el siguiente concepto de zona federal marítimo terrestre:

Artículo 49.- "Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

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

II. Cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre, se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua. Para los efectos de esta Ley, la tota

---

(6) Ley General de Bienes Nacionales. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 8-I-1982.

lidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considera como zona federal marítimo terrestre.

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

A su vez, el Artículo 2o. fracción VI del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar (7) agrega que se entiende por transitable el área que en un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de cero a treinta grados.

## 1.2 Características de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

La zona federal marítimo terrestre es un bien cuya titularidad corresponde a la Nación Mexicana.

Se encuentra sometida a un régimen de derecho público y la regulan fundamentalmente: La Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, ya mencionados.

---

(7) Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Territorios Ganados al Mar. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 8-I-1982.

Consiste en una faja de veinte metros de ancho de tierra firme, que corre paralela a los litorales del mar o a las riberas de ciertos ríos, o a las de cualquier depósito que se forme en aguas marítimas.

El concepto señalado en el párrafo anterior nos permite observar dos características que diferencian a la zona en cuestión de otros bienes que se encuentran sujetos al mismo régimen jurídico:

En primer lugar se trata de un bien de los llamados del dominio público natural, lo anterior significa que en su formación no ha intervenido la mano del hombre, excepto en los casos de ciertas obras artificiales que, en otra parte serán comentadas. En segundo lugar y salvo por las obras que se acaban de mencionar, la zona federal marítimo terrestre es un bien sujeto a un movimiento más o menos continuo, ocasionado por fenómenos naturales. Por esta razón, una porción de lo que hoy es parte de dicha zona, mañana puede no serlo, y viceversa.

Estas dos características de la zona federal marítimo terrestre tienen importancia desde el punto de vista de la forma de incorporación y desincorporación de la misma al y del dominio nacional, respectivamente, y desde el punto de vista de los derechos de los propietarios de los terrenos colindantes con dicha zona, ya que éstos predios pueden variar por las mismas causas naturales que alteren la configuración de la zona federal marítimo terrestre.

Distinta es la situación de quienes colindan, por ejemplo, con monumento arqueológico perteneciente a la Nación, cuyos derechos de propiedad podemos decir que son estables.

### 1.3 Observaciones al concepto legal

En relación al concepto legal de zona federal marítimo terrestre podemos hacer las tres observaciones siguientes:

#### 1.3.1 Inclusiones

Por primera vez se hacen incluir dentro del concepto de zona federal marítimo terrestre los lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, o con cualquier otro depósito de agua marítima.

Conviene señalar que la Ley Federal de Aguas se refiere a otras zonas federales, indicando que riberas o zonas federales son las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, reduciéndose la amplitud de dichas riberas o zonas federales a cinco metros en los cauces cuya anchura sea de cinco metros o menor, Artículo 4o. fracción VIII.

Asimismo, y con respecto a los depósitos de propiedad nacional, dispone que son propiedad de la Nación los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas - - sean de propiedad nacional, Artículo 6o. fracción II.

Entre las aguas de propiedad nacional se encuentran las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar, las aguas marinas interiores, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente o corrientes constantes y las de los lagos, lagunas y esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por la línea divisoria de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino, Artículo 5o. fracciones II, III, IV y VII.

De acuerdo a la fracción III del Artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, y con relación a las disposiciones de la Ley Federal de Aguas arriba citadas, podemos observar que la zona federal de diez metros que corresponda a los depósitos de propiedad nacional en cuyos vasos hayan I) lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, o II) aguas marítimas, ésta se amplía a veinte metros a partir de la nueva Ley General de Bienes Nacionales. Además, la administración de dicha zona corresponde ahora a la Secretaría de Estado competente en la zona federal marítimo terrestre.

La administración de las zonas federales reguladas en la Ley Federal de Aguas corresponde al Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, conforme a lo establecido por la fracción XXVI -

del Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (8).

### 1.3.2 Bases

Se dan bases para determinar la zona federal marítimo terrestre cuando las costas carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, señalando que la faja de veinte metros de dicha zona se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua.

Esta nueva disposición vino a terminar con la incertidumbre a que daba lugar la redacción del concepto de zona federal marítimo terrestre contenida en la Ley General de Bienes Nacionales de 1969, ya que ésta señalaba que la faja de veinte metros debería ser "transitable" y "contigua" a las playas del mar o a las riberas de los ríos. El problema se presentaba cuando la faja transitable no era contigua a las playas o riberas, pues no había base para determinar la zona federal marítimo terrestre.

Sin embargo, el legislador incurrió en una omisión al redactar la fracción II del Artículo 49 de la Ley que comentamos. En efecto, dicha fracción al señalar desde donde se empieza a contar la faja -

---

(8) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 29-XII 1976.

de veinte metros de zona federal marítimo terrestre, dejó fuera el concepto de ésta a las formaciones rocosas o acantilados intransitables.

Estimamos que no fué ésta la intención del legislador, por lo que debió haberse redactado en los siguientes términos: "Cuando la costa carezca de playas o presente formaciones rocosas o acantilados, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la parte de dichos acantilados o formaciones rocosas en que no pueda transitarse libremente y en forma continua y por una faja de veinte metros que se contará desde el punto en la parte superior de los mismos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua...".

Consecuencia de la redacción actual de la fracción antes referida es que los acantilados o formaciones rocosas no transitables en forma continua no están incluidos en la Ley General de Bienes Nacionales y permanecen en el acervo de bienes de propiedad originaria de la nación.

La propiedad territorial que la Nación tiene sobre las tierras del territorio de la República, se rige por la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias (9), como observa Fraga (10).

---

(9) Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias. - México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 7-II-1951.

(10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editoria Porrúa, S.A., 1984. Vigésima Tercera Edición. Pág. 358.

Es indiscutible que los acantilados o formaciones rocosas no transitables en forma continua a que nos hemos referido sean susceptibles de enajenarse. De acuerdo con la Ley arriba mencionada, son terrenos baldíos aquéllos que no han salido del dominio de la Nación por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos, y, son terrenos nacionales, entre otros, los deslindados y medidos en los términos de la misma Ley. Los primeros no son enajenables, mientras que los segundos sí lo son. Podría argumentarse que los acantilados o formaciones rocosas de que tratamos son inalienables, por ser terrenos baldíos. Sin embargo, también podría señalarse que, si de deslindaran y se midieran, pasarían a ser terrenos nacionales y, por tanto, alienables.

### 1.3.3 Cayos y Arrecifes

Finalmente, baste señalar que a partir de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considera como zona federal marítimo terrestre.

COMENTARIOS Y CONCLUSIONES AL CAP. I.

1. Las leyes secundarias son las que se han encargado de definir a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El concepto original de la Zona Federal Marítimo Terrestre ha - sufrido modificaciones las cuales, en general, se encuentran en la Ley General de Bienes Nacionales.

2. Debido a que la Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien sujeto a un movimiento continuo, sucede que lo que hoy forma parte de dicha zona mañana puede no serlo. Lo anterior tiene un significativa importancia en materia de incorporación y desincorporación del dominio nacional de dicha zona.

3. El concepto actual de la Zona Federal Marítimo Terrestre, deja fuera a las formaciones rocosas o acantilados intransitables, - provocando con ello una doble categorización para formaciones - geográficas iguales.

4. El concepto actual de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ha -- permitido que se incluyan en dicha zona a los lagos, lagunas y esteros que se comunican directa o indirectamente con el mar.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE COMO PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL

## 2.1 Bienes del Patrimonio Nacional

Escribe Serra Rojas que "El dominio del Estado comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación, que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución y las leyes establecen" (1).

Hemos tomado en cuenta dicha definición debido a que la misma incluye una noción acerca de los distintos bienes que constituyen el dominio del Estado, al señalar que se destinan tanto a la satisfacción de necesidades públicas, bienes del dominio público; como a la satisfacción de necesidades particulares del Estado, bienes del dominio privado.

Sin embargo, consideramos que es un error de la definición que comentamos el que se mencione que los bienes en cuestión son "susceptibles de apropiación", ya que, como después veremos, los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Debemos señalar que en esta tesis, el hablar de dominio de Estado, patrimonio estatal, titularidad o pertenencia de ciertos bienes al Estado, Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal

---

(1) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México Editorial - Porrúa, S.A., Tomo II, Quinta Edición, 1972. Pág. 865.

o Municipios o de algún otro término similar, nos referimos a un -- conjunto de bienes destinados a satisfacer determinados intereses -- sin prejuzgar si dichos entes son propietarios y/o administradores de los mismos.

Conviene hacer notar que ciertos autores, como Gabino Fraga, -- al definir el dominio del Estado, hablan de un conjunto de bienes -- "materiales" (2). Nosotros estimamos que esto es incorrecto, ya -- que el Estado puede ser también titular de derechos como son los de patentes y marcas. Lo mismo opina Acosta Romero, quien agrega que la titularidad del Estado sobre sus bienes puede ser en forma directa o indirecta, a través de organismos descentralizados o de sociedades mercantiles de Estado (3).

El conjunto de bienes que integran el patrimonio estatal se encuentran regulados fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General de Bienes Nacionales (4). Pero algunos otros ordenamientos regulan específicamente ciertos bienes nacionales, como sucede con la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley Federal de Aguas, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

(2) Fraga Gabino Op. cit. Pág. 343

(3) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A. 1983 Quinta Edición Pág.567, 570 y 571.

(4) Constitución Política de los E.U.M. México. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, 5-II-1917, 8-I-1982 - y Ley General de Bienes Nacionales.

De acuerdo con el Artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales: El patrimonio nacional se compone de: I. "Bienes de dominio privado de la Federación".

Hagamos, antes que nada, dos comentarios a ésta disposición. -  
1.- Los bienes del dominio privado que se mencionan no se encuentran sujetos al mismo régimen jurídico que los bienes de propiedad privada de los particulares. Mientras que los segundos se rigen -- por la legislación civil, los primeros se rigen en primer lugar por la Ley General de Bienes Nacionales y Legislación Administrativa, -- sólo suplementariamente por el Código Civil.

La Ley General de Bienes Nacionales equivoca en su Artículo 1º sus alcances, al señalar que el patrimonio nacional se compone de -- bienes de dominio privado de la Federación, ya que esta Ley sólo regula el Patrimonio Federal, mas no el nacional que también incluye al del Distrito Federal y al de las Entidades Federativas y los Municipios. Sobre este último comentario, se extienden Chuayffet (5) y Serra Rojas (6).

Todavía sobre este particular señalamos que, la fracción VI -- del Artículo 27 Constitucional dota de capacidad al Distrito Federal, Estados y Municipios para adquirir y poseer todo los bienes -- raíces necesarios para los servicios públicos.

---

(5) Chuayffet Chemor, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho, - México. U.N.A.M. 1981 Tomo I, págs. 306 y siguientes.

(6) Serra Rojas Andrés, Op.cit., pág. 860 y 866.

Estamos de acuerdo con Acosta Romero cuando señala que esta -- fracción debe interpretarse en el sentido de que dichos entes públicos tienen capacidad para ser titulares y administrar bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de su actividad (7). Pero por nuestra parte agregaríamos que también tiene capacidad para ser titulares de bienes inmuebles, por igualdad de razón.

Además del Artículo 765 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, - dispone que "son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios". Al no encontrarse dicho Artículo dentro de la parte referente a la clasificación de los bienes en muebles e inmuebles, consideramos que se refiere a cualquier clase de bienes.

Volviendo a lo que dispone el Artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, arriba transcrito, debemos señalar que en general se ha considerado que la diferencia entre los bienes de dominio público y los de dominio privado consiste en que los primeros - se destinan directamente a la satisfacción de un interés público, - mientras que los segundos son utilizados por la Administración como cualquier particular, por los beneficios que puedan reportarle.

Asimismo, se señala que los bienes de dominio público se regulan por el Derecho Administrativo, y que los bienes de dominio pri-

---

(7) Ibidem, pag. 575.

vado se encuentran sometidos, en general, a las normas del Derecho privado. Sin embargo, conforme a nuestra legislación, las normas - del Derecho común tienen aplicación supletoria, como lo mencionamos arriba, en nuestro primer comentario al Artículo 1º al que ahora -- nos estamos refiriendo.

Así, se ha dicho que los bienes de dominio público o dominia-- les son aquéllos que la Administración utiliza por su valor en uso, mientras que los bienes de dominio privado los utiliza por su valor en uso, mientras que los bienes de dominio privado los utiliza por su valor en cambio, constituyendo las primeras propiedades asminis-- trativas, y los segundos propiedades privadas de la Administración (8).

De acuerdo con lo mencionado en los dos párrafos anteriores, - podemos observar que la tutela jurídica que el Estado da a sus bie-- nes es y debe ser diversa, teniendo una mayor protección los bienes que se destinan a satisfacer intereses colectivos; dominiales, pro-- tección que en principio, se refleja en la prohibición que tiene el Estado de enajenar dichos bienes.

Entre los autores de lengua alemana (9), se dice que las cosas públicas en sentido lato o patrimonio del Estado, pertenecen a dis--

---

(8) García Oviedo Carlos y Enrique Martínez U. Derecho Administrati-- vo, Tomo II, Novena Edición, Madrid, E.I.S.A. 1968, pág. 316

(9) Fleiner, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo, Barce-- lona, Editorial Labor 1933. Traducción de la Octava Edición Ale-- mana al Español por Sabino A. Gendin, págs. 283 y 284.

tintos patrimonios específicos según el fin a que estén destinadas. Así, hablan del patrimonio fiscal o de explotación, cosas que por su valor efectivo o sus productos proveen al Estado de los medios pecuniarios que necesita para regir la Administración pública, entre estos encontramos el dinero, valores, campos y bosques.

Del patrimonio administrativo, cosas destinadas a un fin público, pero sin uso general, que representan un fundamento material imprescindible para él, cumplimiento de actividades administrativas, aquí encontramos entre otros a las escuelas, los cuarteles, y las fortificaciones.

Finalmente, de las cosas de uso público que pueden ser usadas por todo el mundo como son entre otras las vías públicas, ríos, zona federal marítimo terrestre.

"Los autores franceses resumen estas dos últimas categorías en una sola, el dominio público, pues consideran que tienen las mismas características" (10), a las que posteriormente haremos mención detallada, y que son: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Respecto a los bienes del dominio privado, señalados en el Artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, tan sólo diremos

---

(10) Alvarez Gendin, Sabino. Manual de Derecho Administrativo, Zaragoza, Librería General, 1941. Pág. 294.

que su regulación en la Ley Vigente, de 1982, refleja el celo cada vez mayor que tiene el Estado sobre los bienes de que es titular. En efecto, conforme a la anterior Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969, se aceptaba la prescripción mediante la duplicación de plazos.

En general, la prescriptibilidad ha sido aceptada por la doctrina como atribuible a los bienes de dominio privado, sin embargo, una gran novedad en la vigente Ley General de Bienes Nacionales es que los inmuebles de dominio privado serán imprescriptibles. Por lo demás, aunque estos bienes son inembargables, si son enajenables conforme a ciertas reglas.

Insistiendo nosotros ahora sobre el carácter de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, habremos de recordar que en la Exposición de Motivos de la vigente Ley General de Bienes Nacionales se señaló que la Federación pierde un gran número de inmuebles de dominio privado, debido a que los particulares a partir de la ilegítima ocupación de inmuebles de propiedad federal, promueven en su favor juicios de prescripción positiva de lo que en muchos casos, aquélla no es notificada legalmente de la demanda respectiva perdiendo toda oportunidad de defensa.

## 2.2 Naturaleza Jurídica del Dominio Público

### 2.2.1 Elementos del dominio público

En el punto 2.1 hemos indicado que los bienes que forman parte del dominio público del Estado son aquéllos que se encuentran destinados directamente a la satisfacción de un interés social. Sin embargo, no es el único elemento que configura el dominio público. A este criterio teleológico hay que agregar los elementos subjetivo y normativo del dominio público.

Si el destino fuere el que determinara el carácter público de un bien, bienes públicos serían, por ejemplo, entre otros, las fincas de propiedad particular arrendadas por la administración para oficinas y establecimientos benéficos, y no es así (17)

Manuel Ballbé (18) al exponer los elementos que integran el dominio público, incluye, además de los que arriba señalamos, al ele-

---

(16) Estas zonas federales se encuentran reguladas específicamente en otros ordenamientos como son la Ley Federal de Aguas y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

(17) García Oviedo, Carlos y Martínez Usero, Enrique. Op.cit. págs. 380 y 381. Estos autores señalan que a la nota de finalidad -- hay que agregar otra subjetiva relativa al titular del bien, -- sin analizar el elemento normativo del dominio público.

(18) Ballbé Manuel. Concepto de Dominio Público. Barcelona. Editorial Bosch, s.f., págs. 16 y 26.

mento objetivo, relativo a las cosas que pueden comprenderse en la institución de la dominialidad pública. No debemos considerar a este elemento en el sentido de ser uno de los que caracterizan o distinguen al dominio público del Estado del dominio privado del mismo o del de los particulares, ya que estos dos últimos lógicamente también se refieren a bienes o cosas.

En virtud de lo anterior, cuando hablemos del elemento objetivo del dominio público, será tan sólo para determinar que tipo de bienes pueden comprenderse en el mismo.

Ahora pasaremos a analizar cada uno de los elementos del dominio público.

A. Elemento subjetivo del dominio público:

"El primer supuesto de la dominialidad pública, el elemento inicial cuya concurrencia es precisa para que una cosa puede ser considerada como de dominio público, hace referencia al sujeto a quien corresponde: ha de ser un ente público, una persona jurídica pública y no un particular, un administrado" (19)

---

(19) Ibidem. pág. 9. Este autor menciona que se emplea la expresión "corresponde" o "titularidad" y no la de propietario u otra que entrañe una figura jurídica típica, para no prejuzgar sobre la naturaleza jurídica del dominio público. Nosotros utilizamos dichos términos en el mismo sentido que, Ball bé en este apartado.

## B. Elemento objetivo del dominio público:

Este elemento se refiere a los bienes que puedan incluirse dentro del dominio público del Estado. Sobre este particular, consideramos que pueden ser dominiales cualquier clase de bienes; muebles o inmuebles (20).

"Ningún objeto puede salvarse de la voluntad del legislador para que éste lo ampare por medio de una norma con el juicio valorativo de bienes estatales" (21). Esta última afirmación no debe interpretarse aisladamente, sino relacionada con los demás elementos del dominio público, subjetivo, teleológico y normativo; con esto queremos decir que el legislador, al incluir un bien dentro de la categoría de los dominios públicos, debe considerar que el mismo efectivamente sea apto para satisfacer directamente un interés colectivo, - elemento teleológico que su titularidad se atribuya al Estado, elemento subjetivo y que se regule por normas de derecho público, elemento normativo.

---

(20) José Gascón y Marín señala que se discute si las cosas muebles pueden ser objeto de dominio público y al efecto menciona que los objetos que constituyen los museos, las bibliotecas, entre otros, a pesara de pertenecer a una persona pública y estar -- afectados a un servicio público, se les incluye en la categoría de bienes patrimoniales, de dominio privado. Nosotros no estamos de acuerdo con lo anterior, debe irse al caso concreto para saber que clase de muebles contituyan el patrimonio cultural. Consultar a Gascon y Marín, José. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, C. Bermejo Ed., 1933 Tomo I, págs. 384 y 385.

(21) Fiorini, Bartolomé A. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, S.I. Tomo II, Segunda Edición pág. 305

### C. Elemento teleológico del dominio público.

Según Ranelletti, el carácter diferencial del dominio público es -- principalmente el destino al uso público (22). Aquí las palabras uso -- público debemos entenderlas no como referidas a los bienes de uso común, sino a los del dominio público en general como bienes destinados a satis facer un interés colectivo.

Sin embargo, como dice Fiorini, el elemento teleológico es decir el fin público, esta insito en toda la actividad de la Administración Públi ca, pues toda ella representa un interés distinto al privado (23). De -- modo que la satisfacción de un interés general la encontramos como fin -- tanto de los bienes de dominio público como de los bienes de dominio pri vado del Estado, y dicha nota sólo nos sirve para distinguir a ambas ca-- tegorías de bienes del Estado de aquéllos que pertenecen a los particulares, cuyo objetivo es satisfacer intereses individuales.

Para que un bien ostente el carácter de dominal, debe destinarse -- "directa" e "inmediatamente" a la satisfacción de un interés social. Es-- to lo distingue de los bienes de dominio privado.

No debe confundirse el destino directo e inmediato del bien con -- la forma de uso del mismo por parte de los administradores. Dicho uso -- puede ser indirecto, a través de un servicio público.

Con respecto a este elemento del dominio público, Manuel Ballbé -- señala que para que exista el mismo, deben cumplirse dos requisitos:

---

(22) Citado por Bielra, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires, So-- ciedad Anónima, Editora e Impresora, 1964 Tomo III, 6a. ed., Pág.455.

(23) Ibidem, pág. 305.

a) Que el nexo entre la cosa y la función pública a que se destina sea el de hallarse "destinada", esto es, afectada a su actuación. El ser "objeto" o "resultado" del ejercicio de la función pública no confiere, por ende la condición de dominiales a los bienes que en tal caso se hallen.

b) La destinación de los bienes a la función ha de tener carácter "directo"; han de servir inmediatamente, por sí a la función administrativa, no por su utilidad patrimonial o valor en cambio (24).

#### D. Elemento Normativo del Dominio Público:

Es necesario que exista un régimen especial que regule a las cosas de dominio público y que permita que éstas mantengan tal condición jurídica. La existencia de normas jurídicas especiales es precisa (25). Este sometimiento a un régimen de Derecho Público es necesario debido a -- que los bienes dominiales, por la importancia de los fines a que están -- destinados, requieren de una tutela jurídica especial que no podría alcanzarse si su régimen correspondiera al Derecho común.

En la legislación mexicana, dicho régimen de Derecho público tiene su fundamento en la Constitución y se encuentra regulado en diversas normas administrativas, de las cuales la Ley General de Bienes Nacionales constituye el estatuto jurídico fundamental.

---

(24) Ibidem, pág. 53.

(25) Gazcón y María, José., Opus.Cit. Pág. 383 y 384.

Por lo que se refiere al tema de esta tesis, es también un ordenamiento jurídico fundamental el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de junio de 1982.

El régimen de Derecho público tutelador de los bienes dominiales se encuentra reflejado principalmente, y entre otros, en los siguientes Artículos de la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 5º.- "Los Bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales... Establecida la jurisdicción federal, los Estados no podrán gravar -- los bienes de dominio público en ninguna forma, ni tendrán eficacia alguna respecto de ellos las disposiciones generales o individuales que emanen de cualquiera de sus autoridades, a menos -- que obren en auxilio o por encargo de las federales".

"La jurisdicción, escribe Tena Ramírez, consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio" (26). En el caso de los bienes de dominio público podríamos decir que la jurisdicción consiste en la potestad para regular el o los usos de que dichas cosas son susceptibles (27), -- así como todo aquéllo que en una u otra forma las afecte.

---

(26) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1978. Decimosexta Edición Pág. 191.

(27) Diez, Mnauel Marfa, Derecho Administrativo, Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina, 1969. Tomo IV. Pág. 355.

Artículo 7º.- "Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales...".

Artículo 8º.- "Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materiales especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

"I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley."

"X. Solicitar de la Procuraduría General de la República el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la Nación."

Artículo 9º.- "Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos los actos de adquisición, administra

ción, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales, así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Obras Públicas . . .".

-Artículo 16°.- "Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión... Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos".

-20°.- "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes ...".

Como puede observarse, estas normas establecen un régimen exor

bitante que tiene por objeto, como dice Serra Rojas, liberar a los bienes de dominio público de las acechanzas de que pueden ser objeto (28).

### 2.2.2 Concepto de dominio público:

Una vez analizados los elementos que configuran el dominio público, estamos en posibilidad de dar un concepto del mismo:

Dominio Público es el conjunto de bienes cuya titularidad corresponde al Estado, destinados directa e inmediatamente a la satisfacción de un interés colectivo, los cuales se encuentran sometidos a un régimen de derecho público tutelar de sus fines.

### 2.2.3 Caracteres jurídicos del dominio público.

Los caracteres jurídicos de los bienes del dominio público consisten en su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Son estas notas las que vienen a caracterizar en forma más clara el régimen tutelador de los bienes dominiales a que antes nos hemos referido.

"El carácter fundamental de los bienes del dominio público... consiste en que, ... por su afectación a un fin público, existe una barrera al libre ejercicio de la propiedad privada y, en consecuencia, a las reglas generales del derecho privado" (29).

---

(28) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., Pág. 869.

(29) Bulrrich, Rodolfo. Principios Generales de Derecho Administrativo, Buenos Aires. Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1942. Pág. 209.

Los tres signos fundamentales que mencionamos, se traducen en la indisponibilidad de los bienes en cuestión por parte del Estado, pues el cumplimiento del fin de los mismos no debe obstaculizarse por intereses particulares.

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que no se trata de una indisponibilidad absoluta, como alguien lo ha dicho (30), - sino de una indisponibilidad referida al comercio del derecho privado.

A. La Inalienabilidad:

Esta característica significa que los bienes del dominio público no son susceptibles de enajenarse a particulares, esto es, transmitir la propiedad de la misma a través de algún contrato traslativo de dominio como compraventa o donación. Un contrato de esa naturaleza sería inexistente por imposibilidad jurídica del objeto mismo, en términos de los Artículos 1825 y 1828 del Código Civil del Distrito Federal, en relación con los Artículos 747 a 749 del mismo.

La regla de la inalienabilidad es una garantía de que la mencionada zona federal se destinará a satisfacer los intereses colectivos motivo de su afectación. Sin embargo, es la afectación a su destino la que impide que pueda enajenarse, pues si se llega a desafectar del dominio público y consecuentemente sale del mismo, desaparecerá la inalienabilidad. Es por esto que un autor ha dicho que "la

---

(30) Chuayffet Chemno, Enrique. Op cit., Pág. 306.

inalienabilidad y la afectación son nociones conceptuales interdependientes. De allí ... que si con relación a un bien determinado se sostiene la necesidad de su afectación, si está predicando simultáneamente la imposibilidad de su enajenación" (31).

El Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que los bienes de dominio público son inalienables. Asimismo, y en forma repetitiva, el Artículo 3º.- del reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar establece la misma regla con respecto a la zona federal marítimo terrestre. Decimos que en forma repetitiva porque la Ley a la que reglamenta ya contiene una norma de carácter general aplicable a todo bien dominial, - como lo es la zona federal en cuestión. Además, es obvio que si la Ley General de Bienes Nacionales no dispusiera la inalienabilidad, - cualquier disposición del mencionado reglamento a este respecto sería irrelevante.

Por otra parte, es muy importante la observación que Bielsa -- hace sobre este particular, en el sentido de que alienables las cosas que pueden separarse del dominio público sin que se afecte con dicha separación el destino del mismo (32). Tal sería el caso, por ejemplo, de separar arenas de la zona federal marítimo terrestre, - siempre y cuando, por supuesto, no se desnaturalicen sus finalida--

---

(31) Díez, M. M. Op. cit., Pág. 398.

(32) Ibidem. Pág. 475.

des. Esto último se podría presentar si se separara tal cantidad de arena en una porción de la citada zona, de modo que se impidiera el libre tránsito por la misma a las personas.

Según Alvarez-Gendín (33), las cosas de dominio público no son enajenables jurídicamente hablando, si bien algunas no lo son naturalmente. Dicho autor cita como ejemplo a la zona marítima. Independientemente de que dicha zona tiene una connotación en España semejante a lo que en nuestro Derecho son las playas marítimas, estamos de acuerdo con Alvarez Gendín en que hay cosas que no son enajenables naturalmente, pero no compartimos la misma opinión respecto a su ejemplo, no son enajenables jurídicamente hablando. Es más, la legislación española ha admitido la posibilidad de terrenos de propiedad particular enclavados en la zona marítima regulada por dicha legislación.

Además de la imprescriptibilidad y de la inembargabilidad a las que posteriormente nos referimos o de la inalienabilidad resultan las siguientes consecuencias:

a) Los bienes dominales no pueden hipotecarse, puesto que la hipoteca implica un principio de enajenación y un derecho que permite al acreedor hacer vender la cosa por impago (34).

---

(33) Ibidem., Pág. 294.

(34) Bielsa, Rafael. Op. cit., Pág. 477.

b) El Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del Derecho común, sobre bienes de dominio público. Es claro que es tos gravámenes no son compatibles con las finalidades de los bienes públicos.

B. La Imprescriptibilidad.

Tiene su fundamento legal en los mismos artículos de la Ley General de Bienes Nacionales y del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar que dispone la inalienabilidad de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de cualquier bien del dominio público. La razón que motiva a ambos caracteres del dominio público es la misma: si los bienes dominiales pudieran perderse por prescripción, desaparecería la afectación a su destino de interés general.

Independientemente de las disposiciones administrativas que establecen la imprescriptibilidad, ésta resulta confirmada por los siguientes artículos del Código Civil Federal: Artículo 794.- "Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación"; Artículo 1136.- "La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva . . ."; Artículo 747.- "Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio"; Artículo 749.- "Están fuera del comercio por disposición de la ley, las (cosas) que ella declara irreductibles a propiedad particular"; Artículo 1137.- "Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio ...".

E. García de Enterría (35) señala que en relación con los bienes de dominio público por naturaleza destinados al uso público, el principio de imprescriptibilidad es aplicables en tanto conserven esta naturaleza. Para que los plazos de la prescripción empiecen a correr es necesario que se produzca una desafectación por degradación natural o artificial. En nuestro Derecho, con respecto a la zona federal marítimo terrestre, lo anterior es inaplicable, ya que la realización de alguno de los hechos que este autor menciona origina que la porción de zona federal que se haya perdido pase a ser terreno ganado al mar, río, corriente, lago, laguna o estero de propiedad nacional el cual también es un bien de dominio público, Artículos 2°. fracción IX y 54 de la Ley General de Bienes Nacionales, y 4°. y 6°. del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al mar.

### C. La Inembargabilidad.

Este principio guarda similitud con el principio de la inalienabilidad ya que ambos, como señalamos en el caso de la inalienabilidad, entrañan la traslación de dominio de los bienes del dominio público. Tal traslación contraría el destino de tales bienes por lo -- que "frente a la necesidad de estas cosas para la administración pública, se estrella el derecho privado de cualquier acreedor (36)".

---

(35) Díez, M. M. Op cit., Pág. 409 y 410.

(36) Fleiner, Fritz. Op cit., Pág. 289.

#### 2.2.4 Propietario de la zona federal marítimo terrestre.

Sobre este particular se han elaborado diversas teorías que -- tratan de explicar la naturaleza jurídica del dominio público, es de cir, si el mismo constituye una propiedad y, en caso de que así sea, quien es su propietario.

En primer lugar expondremos las teorías en cuestión, para después ver que postura toma nuestra legislación.

##### A. Doctrina que niega la propiedad del Estado sobre los bienes de dominio público.

Dentro de esta tendencia, se pueden observar dos variantes:

a) Se rechaza la idea de propiedad, ya que su adopción implica traspasar al Derecho público conceptos del Derecho privado. En consecuencia, el dominio público constituye un patrimonio afectado a un fin de interés colectivo, que no necesita de titular (37).

b) Se señala que el dominio público pertenece al pueblo, no como conjunto de habitantes del Estado, sino como nacionales de éste. El Estado no tiene el uso de los bienes, ya que pertenece a la colectividad, ni los frutos, ya que éstos no existen por ser gratuito el uso del dominio público, ni la facultad de disposición, porque los bienes dominiales son inalienables y el Estado debe conservarlos. De

---

(37) Díez, M. M. Op. cit., Pág. 380. Fraga, Gabino. Op. cit., Pág. 345. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Op. cit., Pág. 385.

modo que el Estado sólo ejerce un poder de conservación y vigilancia. El pueblo no administra en forma directa el dominio público, sino -- que lo hace a través de su representante, el Estado, el cual inter-- viene también para autorizar usos especiales. El uso común corres-- ponde a todos los habitantes del Estado: la propiedad del dominio pú-- blico sólo a los nacionales (38).

B. Doctrina que afirma que el Estado es propietario de los bienes del dominio público:

Dentro de esta tendencia, también se pueden observar dos orien-- taciones:

a) Se afirma que los bienes del dominio público son objeto de un derecho de propiedad de igual naturaleza que el de propiedad pri-- vada, sin perjuicio de la existencia de ciertas reglas aplicables a

---

(38) Bielsa, Rafael. Op. cit., Págs. 456-460; Díez M. M. Op. cit., Págs. 379-382. Fraga, Gabino Op. cit., Págs. 345. Es interesan-- te la opinión de Bielsa en el sentido de que hecho de que la - Administración pueda percibir tasas de ocupación del dominio - no implica un acto de propiedad, emanado del "Jus Fruendi". El fundamento de esta tasa consiste en que pueda imponerse para - mantener el principio de "desigualdad de uso", porque usa con-- un vehículo el dominio público, goza de un uso diferencial res-- pecto de quien no lo use así.

causa de su destino común. Ambos derechos de propiedad se distinguen por su destino. Si bien es cierto que los bienes dominiales son analienables, de ello no deriva la inexistencia del dominio y ésta aparece con toda nitidez al ser desafectado el bien. La alienabilidad no halla en potencia, aquí se estima que no puede haber una propiedad de derecho público, ya que si esa pretendida propiedad debe ser siempre una propiedad, no se comprende cómo se puede modificar la existencia jurídica de la misma mediante el adjetivo que revela la afectación de la cosa objeto de ese dominio. Se concluye diciendo que el dominio del ente público es de la misma esencia que el normado por la ley civil, aún cuando sea, como consecuencia de su destino, inalienable e imprescriptible (39).

b) Se establece que el derecho del Estado sobre los bienes de dominio público es el de una propiedad de naturaleza pública o administrativa. Se parte principalmente de dos críticas que se hacen a la tendencia que niega el derecho de propiedad del Estado sobre el dominio público.

1) La condición jurídica de un bien debe ser siempre la misma; no se explica como el Estado puede, en los supuestos de uso especial, disponer de los bienes otorgando concesiones o permisos, es decir, actuando como propietario, y en el caso del uso común, limitarse a su conservación y superintendencia (40).

---

(39) Díez, M.M. Op. cit., Págs. 381, 389 y 390. Fraga Gabino. Op. cit., Pág. 345.

(40) Díez, M. M. Op. cit., Págs. 382 y 383.

2) El criterio que se opone al derecho de propiedad del Estado sobre los bienes dominiales fundándose en que éste carece de las facultades de uso, disfrute y disposición, parte de la idea de que la propiedad quirritaria es la única forma posible de propiedad, lo que, evidentemente, es erróneo.

El concepto primitivo de propiedad, considerado como derecho-subjetivo ha evolucionado hacia un concepto de propiedad como función social, sometida a un régimen menos individualista.

Los romanos no podrían prever lo que ocurriría siglos después de su época. Planearon instituciones que debían responder a sus necesidades. Las finalidades del Estado son diferentes a aquéllas de los particulares, por lo que las instituciones deben adaptarse a dichas finalidades (41).

"Se trata del mismo proceso lógico que ha hecho posible la generalización de la figura del contrato... y de otras desarrolladas históricamente en el campo del derecho privado, que al aplicarse a cada rama del derecho se distingue por determinados caracteres diferenciales" (42).

---

(41) Bullrich, Rodolfo. Op. cit., Págs. 195 y 197. Fraga Gabino. -- Op. cit., Pág. 349. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Op. cit., Pág. 387.

(42) García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Op. cit., -- Pág. 388.

Se concluye diciendo que la propiedad es el género y la propiedad de derecho privado y la propiedad pública son las especies. Al contrario de lo que afirma la doctrina de la propiedad privada del Estado sobre sus bienes, se dice que la propiedad pública no es una modificación de la privada, sino que se desarrolla en forma paralela a ésta.

El contenido del derecho de propiedad comprende un aspecto interno, señorío de la persona sobre la cosa frente a cualquiera que usurpe la posesión o perturbe el goce; ambos aspectos concurren en el dominio público, pero con caracteres distintivos: del ejercicio del señorío en principio libre en el derecho privado, en el derecho público está positivamente determinado y se resuelve en una serie de funciones administrativas dirigidas a la consecución de los fines a que esta destinado al bien. El derecho de defender la cosa, que en el derecho privado se desarrolla en condiciones de paridad jurídica y sólo a través de la acción judicial, en el Derecho público se actúa a través de actos de imperio y de policía (43).

---

(43) Los actos de policía en nuestra legislación se encuentran regulados en el Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, cuya fracción II dispone que corresponde al Ejecutivo Federal dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía y vigilancia de los bienes del dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso o destino.

En fin, el dominio público del Estado constituye un verdadero derecho de propiedad con las variantes que le impone la naturaleza del propietario y del destino de la cosa (44).

Por lo que se refiere a nuestra legislación, Gabino Fraga ha dado argumentos sólidos para colocarla dentro de la orientación que reconoce que los bienes dominiales son propiedad del Estado, basándose en la Ley General de Bienes Nacionales y en el Código Federal (45). Aunque Fraga no señala al exponer sus puntos de vista a cual de las dos tendencias que afirman la propiedad del Estado sobre sus bienes se inclina nuestra legislación; suponemos que dicho autor se refiere a la doctrina de la propiedad pública o administrativa del Estado, ya que posteriormente acepta la evolución del concepto de propiedad (46).

Los argumentos de Fraga son los siguientes:

a) En la Ley General de Bienes Nacionales se precisa la propiedad de la Nación, cuando en su Artículo 1º establece textualmente -- que "el patrimonio nacional se compone de: I. Bienes de dominio pú--

---

(44) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Págs. 572 y 573. Alvarez Gándin Sabino. Op. cit. Pág. 297. Bullrich, Rodolfo. Op. cit. Págs. 391 y 392. Fraga Gabino. Op. cit. Pág. 349. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Op. cit. Págs. 387 y 388.

(45) Fraga Gabino. Op. cit. Págs. 345 y 346.

(46) Ibidem. Pág. 349.

blico . . . ".

b) La prohibición que implica la inalienabilidad, Artículo 16 de la ley citada, sólo se explica en tanto que exista una propiedad y un propietario a quien se dirija la prohibición (47).

c) Al establecer el Artículo 28 que los bienes dominiales que se desincoporen el dominio público pueden ser enajenados, está indicando que existe un propietario de ellos, pues de otro modo no podría hablarse de esa posibilidad de enajenar (48).

d) El Código Civil Federal, al clasificar los bienes por razón de las personas a quienes pertenecen, considera que los bienes que al Estado corresponden son de dos clases: una de ellas la formada -- por los bienes dominiales.

Por su parte, Acosta Romero, a partir de los párrafos primero, tercero y cuarto a octavo del Artículo 27 Constitucional, señala que el Estado es titular de sus bienes, lo que es un concepto más amplio que el de propietario: puede cambiar, modificar o ampliar el régimen jurídico a que están sometidos, disponer de ellos, establecer el régimen jurídico a que están sometidos, disponer de ellos, establecer el régimen de propiedad privada y pública, y regular su aprovechamiento y explotación (49).

---

(47) En el mismo sentido: Diez, M.M. Op. cit. Pág. 385.

(48) Ibidem. Pág. 346.

(49) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 574.

A su vez, Serra Rojas opina que al emplear la ley el concepto de dominio, hace alusión al más amplio derecho real que tiene el Estado sobre sus bienes (50).

Pero aparte de la opinión de los autores antes mencionados, -- quienes, como puede verse, se adhieren a la tendencia que acepta la propiedad del Estado sobre los bienes dominiales, consideramos que, para poder determinar con precisión quien es el propietario de la zona federal marítimo terrestre, debemos acudir, ante todo, a los conceptos de nuestra Constitución.

Nuestra ley fundamental dispone en el primer párrafo de su Artículo 27, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Ahora bien, la zona federal marítima terrestre es un bien cuya propiedad originaria corresponde a la Nación que consiste en una franja de veinte metros de ancho de tierra firme, conforme a lo establecido por el Artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales; la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se consideran zona federal marítimo terrestre, según lo hemos visto

---

(50) Serra Rojas, Andrés . Op. cit. Pág. 862.

en el Capítulo Primero de esta tesis.

La Nación puede transmitir el dominio de dicha propiedad de -- los particulares, o destinarla a la satisfacción de intereses públicos. Al hacer esto último, no entendemos que la enajene, sino que -- la Nación la conserva en su patrimonio.

Como consecuencia de lo asentado en el párrafo anterior, consideramos que el propietario de la Zona Federal Marítimo Terrestre -- es la "Nación". Habrá ahora que determinar qué se entienda por Na- -- ción.

Acosta Romero señala que el Artículo 27 Constitucional, al -- hablar de Nación, se refiere al Estado Federal (51). Serra Rojas, -- al hablar sobre el territorio, algunas veces lo refiere al Estado, y otras a la Nación representada por el Gobierno Federal, y después -- dice que la Nación debe considerarse referida, no a un concepto so- -- ciológico, sino a un concepto jurídico político como es la Federa- -- ción (52). Como puede verse, este último autor no adopta una posi- -- ción definida.

Nosotros consideramos que Nación es un concepto sociológico re- -- ferido al pueblo, entendiéndose por tal a las naciones y no a todos los habitantes del Estado.

---

(51) Ibidem. Pág. 574.

(52) Ibidem. Págs. 864 y 868.

Tena Ramírez indica que en ocasiones el Artículo 27 Constitucional sustituye la palabra Nación por Estado, y a veces se usan en lugar de dichos términos las expresiones federación o gobierno federal, lo cual es incorrecto, ya que el territorio nacional no pertenece ni a la federación ni a los Estados, sino a la Nación, representada por el gobierno federal (53).

De acuerdo con Alfonso Tesoro (54), La Nación es una entidad étnicosocial, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejerce su potestad sobre los individuos. La Nación se apoya en la conciencia de la existencia de vínculos comunes.

Conforme a todo lo antes mencionado, podemos obtener las siguientes conclusiones:

a) El propietario de la zona federal marítimo terrestre es la Nación, unidad étnico-social misma que es representada por el gobierno federal en todo asunto que se relacione con dicha zona, como sería el otorgamiento de concesiones de uso a los particulares.

b) La Ley General de Bienes nacionales incurre en una falta de técnica al señalar que la Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien de dominio público de la Federación. El dominio de dicha zona corresponde a la Nación.

---

(53) Ibidem. Págs. 188 y 189.

(54) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. Pág. 189.

c) Nuestra legislación no se apega estrictamente a ninguna de las teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del dominio público. Podemos decir que, para definir al propietario de la zona federal marítimo terrestre, se pueden tomar algunos elementos de la doctrina de la propiedad del dominio público del pueblo, y algunos de la teoría de la propiedad o administrativa del Estado del dominio público. Así, con relación a la primera doctrina coincidimos con la propiedad del pueblo, pero no estamos de acuerdo con dicha tendencia en que sólo hay un tipo de propiedad; el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional confirma el sentido social de la propiedad, no ya de la pública, sino incluso de la privada (55).

Por lo que se refiere a la teoría de la propiedad administrativa, admitimos la existencia de una propiedad de naturaleza pública, la cual, por sus fines, es diversa a la regulada por el Derecho privado. Pero diferimos de dicha tendencia en su primera crítica que hace el dominio del pueblo; el poder administrador no dispone de bie

---

(55) Este carácter social de la propiedad está claramente definido en la Exposición de Motivos de la Ley General de Bienes Nacionales, donde se dice que "La propiedad privada debe cumplir un fin social cuando el interés de la colectividad así lo determine, con mayor razón la propiedad inmueble que controla el Estado a través de sus instituciones. Esta propiedad debe ser adquirida y aprovechada con un criterio consubstancial de servicio público e interés general".

nes al otorgar concesiones o permisos, sino que autoriza usos especiales en representación de la Nación. Además, es precisamente por el hecho de que el pueblo carece de personalidad jurídica, por lo que el gobierno federal lo representa. Coincidimos con la conclusión de la doctrina del derecho de propiedad administrativa en que hay dos especies de propiedad, que se desarrollan en forma paralela. Sólo que la propiedad pública no pertenece al Estado, sino a la Nación.

### 2.3 La Zona Federal Marítimo Terrestre como Bien de Dominio Público.

Después de haber visto cómo se integran el patrimonio del Estado y las diferencias existentes entre los bienes que constituyen dicho patrimonio, corresponde señalar ahora que la zona federal marítimo terrestre es un bien de dominio público.

Dentro de los bienes de dominio público, existen los llamados de uso común, los cuales, en términos generales, pueden ser usados por cualquier persona de acuerdo con el destino de los mismos. Un análisis detallado del uso común lo haremos en el punto 4.2 de esta tesis.

La Ley General de Bienes Nacionales contiene en su Artículo 2º un listado limitativo, relativamente, de los bienes dominiales (11).

Dicho Artículo establece lo siguiente:

"I. Los de uso común;

"II. Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (12)

---

(11) Véase abajo, Nota 14.

(12) Estos párrafos se refieren, respectivamente, a los recursos naturales como minerales y petróleo, a las aguas de propiedad nacional y a la zona económica exclusiva. La fracción IV del Artículo 42 Constitucional dispone que en territorio nacional están comprendidas la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

- "III. Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3º de esta Ley; (13)
- "IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- "V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; (14).
- "VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- "VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- "VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles.
- "IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente. Al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

---

(13) La fracción II del Artículo 27 Constitucional se refiere a la nacionalización de los bienes relacionados con asociaciones religiosas. La fracción II del Artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que son bienes del dominio privado - los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 - Constitucional que no se hubieren constituido o destinado a la Administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

(14) El Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales señala - cuáles son los inmuebles destinados a un servicio público. La fracción VII de este artículo confirma el carácter enunciativo del mismo.

- "X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno - de los anteriores;
- "XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituíbles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, - así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, fonograbaciones, películas, archivos fotográficos; cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos y;
- "XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".

Con respecto a los bienes de uso común, el Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales los enumera de la siguiente forma:

Artículo 29.- Son bienes de uso común;

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

- "II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22, 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el derecho internacional ...;
- "III. Las aguas marítimas interiores, o sea aquéllas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías;
- "IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales, las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- "V. La zona federal marítimo terrestre; (15)
- "VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- "VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes; los puertos, bahías, radas o ensenadas;
- "IX. Los caminos, carreteras y puentes que consituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- "X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjás, construídos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y dere-

---

(15) El Artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales establece las bases para determinar la zona federal marítimo terrestre, como lo hemos visto en el Cap.1º de esta tesis. (1.1.)

chos de vías o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por la ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

- "XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás - - obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- "XII. Las plazas, paseos, y parque públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- "XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes lo visiten;
- "XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y;
- "XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes".

Conviene desde ahora tener presente los bienes señalados en las fracciones IX y X del Artículo 2o. y IV y VII del Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que los mismos tienen una estrecha relación con la Zona Federal Marítima Terrestre.

Como puede apreciarse en la enumeración de los dos Artículos transcritos, nuestra legislación se apegó a la doctrina francesa resumiendo en una categoría, el dominio público, las dos categorías a que hace alusión la doctrina alemana, llamadas patrimonio administrativo y cosas de uso público, a que nos hemos referido en el -- capítulo 2.1. de nuestra tesis (16).

## Comentarios y Conclusiones al Capítulo II.

- 1.- Los bienes del dominio público son destinados directamente por el Estado para la satisfacción de un interés público y son regulados por el Derecho Administrativo. Es por esto que el Estado les dota de una mayor tutela jurídica.
- 2.- La Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien del dominio público; y se encuentra dentro de los llamados bienes de uso común.
- 3.- Como consecuencia del destino que se le da a los bienes del dominio público éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 4.- Que la propiedad del Estado sobre los bienes del dominio público es de naturaleza pública.

### CAPITULO TERCERO

## FORMACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

### 3.1 Dominio Público Natural y Dominio Público Artificial.

En el punto 1.2, del Capítulo Primero, señalábamos que, en principio, en la formación de la zona federal marítimo terrestre no interviene la mano del hombre. Asimismo, indicábamos que este hecho -- tiene importancia desde el punto de vista de la forma de incorporación y desincorporación de dicho bien al del dominio público, respectivamente, veamos ahora la razón de esta importancia.

Desde luego, hay que hacer una distinción de los bienes del dominio público basándose en la clasificación doctrinaria que distingue entre los bienes que constituyen el dominio público natural y -- aquéllos que integran el dominio público artificial.

Según algunos autores, hay bienes a los que la naturaleza ha -- dado el carácter de públicos, sin que sea necesario ningún acto administrativo de afectación. Dicho carácter lo tienen desde antes de -- que la ley los declare públicos (1). Diferimos de esta opinión pues consideramos que el dominio público natural se refiere a aquéllos -- bienes en cuya formación no ha intervenido el hombre y la cual resulta de fenómenos naturales. Podemos decir que tienen una vocación -- hacia el régimen de dominio público, pero necesitan el reconocimiento de la autoridad competente. En algunos casos dicha vocación es -- mayor que en otros; por ejemplo, las aguas territoriales o el espacio aéreo. Asimismo hay bienes cuya vocación es menor, como el que nos ocupa, de la zona federal marítimo terrestre.

Esto se refleja en regímenes jurídicos como el de España, donde se ha previsto la posibilidad de terrenos particulares enclavados en la zona marítima terrestre, semejante a nuestras playas.

Bielsa ha criticado la distinción entre dominio público natu--

---

(1) Fleiner, Fritz. Op.cit. pág. 285. Gascón y Marín, José. Op. cit. Pág. 387.

ral y artificial diciendo que no tiene razón de ser, ya que si un río puede navegarse en común, no es porque tenga un carácter natural específico que lo determine a ser un bien público, pues ese carácter también lo tienen muchos terrenos que pueden usarse en común, y sin embargo, están en el dominio de los particulares (2).

Se pueden hacer comentarios a la opinión de Bielsa: en el ejemplo que cita, no es que el carácter natural del bien lo determine a ser público, pero sí le da una vocación a ser tal, la cual se acerca o se aleja de dicho dominio público según el interés que el bien represente para la colectividad. Además, la distinción entre dominio público natural y artificial sí tiene importancia, precisamente en cuanto a la forma de incorporación y desincorporación de los bienes al y del dominio público, respectivamente.

Por lo que se refiere al dominio público artificial éste está constituido por aquéllos bienes cuya incorporación al dominio público proviene de una ley o de un acto administrativo particular en aplicación de una ley. Este dominio es denominado por Garrido Falla "dominio de afectación singular" (3).

La zona federal marítimo terrestre es un bien del dominio público natural, salvo una excepción que después mencionaremos; ya antes se dijo que de cualquier forma necesita el reconocimiento de la autoridad competente para ingresar al dominio público. Dicha autoridad es el órgano legislativo. Es una ley la que otorga al bien en cuestión los atributos de bien del dominio público. La afectación se efectúa por medio de un acto legislativo que declara a la cosa como dominial.

---

(2) Ibidem., Pág. 460.

(3) Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966. Vol. II Tercera Edición. Pág. 446.

### 3.2 Incorporación de Bienes del Dominio Público.

Refiriéndose en especial al caso que nos ocupa, la afectación al dominio público de la zona federal marítimo terrestre la hace la Ley General de Bienes Nacionales en los siguientes términos:

Artículo 2º. "Son bienes de dominio público:

I. Los de uso común".

Artículo 29º. "Son bienes de uso común:

V. La zona federal marítimo terrestre".

Si la Ley arriba mencionada no hiciera la declaración a que -- nos acabamos de referir, la zona federal marítimo terrestre sería -- susceptible de ingreso a la propiedad privada.

Señalábamos antes que la zona federal marítimo terrestre, por excepción, puede no ser un bien del dominio público natural. Este -- caso se presenta cuando se ganan artificialmente terrenos al mar.

Sobre este particular, el Artículo 6º. del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, aquélla su perficie de tierra que se encuentre entre los límites de la zona fe-deral marítimo terrestre nueva y la original que existía antes de -- que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen los te-rrenos...".

A su vez, el Artículo 54 de la Ley General de Bienes Naciona-les establece que "cuando por causas naturales o artificiales, se ga-nen terrenos al mar los límites de la zona federal marítimo terres-tre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal maríti-mo terrestre y el límite de la zona federal marítimo terrestre origi-nal..."

De este modo, cuando por obras artificiales se ganan terrenos al mar, una parte o la totalidad de la zona federal marítimo terrestre habrá surgido del trabajo del hombre.

### 3.3. Desincorporación de Bienes del Dominio Público.

En cuanto a la desafectación, podemos definirla como el acto - por el cual se desviste al bien de su afectación para entrar al sector jurídico del dominio privado (4) .

Los principios que rigen a la afectación son los mismos que se aplican a la desafectación. En el caso de los bienes del dominio público natural (como la zona federal marítimo terrestre), la desafectación deberá efectuarse por un acto legislativo.

---

(4) Fiorini, Bartolomé A. Op. cit. Pág. 314.

COMENTARIOS Y CONCLUSIONES AL CAP. III.

- 1.- Entre las diversas clasificaciones de los bienes propiedad del Estado, encontramos que algunos autores los dividen en: bienes que constituyen el dominio público natural y bienes que constituyen el dominio público artificial.
- 2.- Que los bienes que constituyen el dominio público natural son -- aquéllos bienes en cuya formación no ha participado el hombre. Por lo tanto, la zona federal marítimo terrestre, forma parte de los bienes del dominio público natural.
- 3.- Esta clasificación importa en cuanto a la forma de incorporación y desincorporación de los bienes al y del dominio público respectivamente.

## CAPITULO CUATRO

### ADMINISTRACION Y USO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

#### 4.1 Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Diversas y muy variadas han sido las dependencias que han tenido a su cargo la administración de la zona federal marítimo terrestre. Así tenemos, por ejemplo, las siguientes disposiciones:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939, publicada ese mismo día en el Diario Oficial de la Federación, encomendaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los asuntos relativos a bienes nacionales. La Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio de 1942, también encomendó a la mencionada Secretaría la administración de los bienes del dominio público a falta de disposición especial.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, cuya publicación corregida en el Diario Oficial de la Federación apareció el 21 de diciembre de dicho año, dispuso que correspondiera a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, publicada en el Diario Oficial de la Federación un día después, señaló que corresponde a la Secretaría de Patrimonio Nacional poseer, vigilar, conservar y administrar, así como ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley.

La Ley General de Bienes Nacionales del 23 de diciembre de 1968, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969, dispuso que corresponde a la mencionada Secretaría la posesión y administración de los bienes inmuebles federales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, señala que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercer la posesión de la Nación en la Zona marítimo terrestre y administrarla en los términos de ley, Artículo 37 fracción XI. A su vez, la Ley General de Bienes Nacionales vigente establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal marítimo terrestre Artículo 8º fracción II.

Según puede observarse, en las distintas leyes que en particular hacen referencia a la zona de que tratamos, se le ha denominado zona federal, zona marítimo terrestre y zona federal marítimo terrestre.

El régimen jurídico a que se sujetan los puertos, es el de la administración descentralizada, lo que establece el Ejecutivo Federal mediante Decreto, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 31, 32, 32 bis, 34, 36 y 37 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los artículos 44, 50, 51 y 52 fr la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Los puertos marítimos mexicanos están abiertos a la navegación de los buques de todos los países, en tiempos de paz y se clasifican según la clase de tráfico que reciben, de conformidad con sus obras, instalaciones y servicios.

Cualquiera que sea la clasificación y naturaleza de los puertos mexicanos, estarán sujetos a las disposiciones de orden general que dicte la autoridad marítima.

La suprema autoridad marítima radica en el Ejecutivo Federal y se ejerce por la Secretaría de Marina, directamente o por conducto de las Superintendencias de Operación Portuaria, de las Capitanías de Puerto y de las Delegaciones de la Propia Secretaría, según determine por ésta; por los cónsules mexicanos en el extranjero y por los capitanes de buques nacionales, en los previstos por la ley.

Por su régimen de funcionamiento, los puertos pueden ser de administración estatal o descentralizada, en los términos y con las limitaciones que establece la ley. En México, salvo el caso de los puertos de Tampico y Altamira, los puertos son de administración centralizada. Por su objeto, instalaciones y servicios, los puertos pueden ser de altura, de cabotaje, de pesca o deportivos.

Los puertos de administración estatal son operados directamente por la Secretaría de Marina, comprendiendo en dicha operación las obras, instalaciones y servicios portuarios. La administración la que depende la Capitanía de Puerto, en lo referente a su operación y administración o en su caso a cargo de la segunda, según lo determine el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Marina.

La Administración descentralizada es una administración que se origina en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene por objeto administrar, operar y/o conservar los recursos portuarios, las edificaciones, instalaciones, equipos y demás bienes que sumen su patrimonio o los que le sean destinados y sus relaciones laborales con sus trabajadores se registrarán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Administración descentralizada está organizada para funcionar de acuerdo a los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal, de

clarándola mediante Decreto y efectúandose a través de organismos públicos descentralizados, que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, estando bajo la autoridad de un Consejo de Administración, un Director General y un Comisionario o Consejo de Vigilancia.

Solo existe Administración Centralizada y Descentralizada y salvo los Puertos de Tampico y Altamira que tienen administración descentralizada, todos los demás la tienen centralizada.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicó en el -- Diario Oficial de fecha 31 de Mayo de 1985, "Decreto por el que se habilita el Puerto de Altamira, Tamaulipas, autorizado para tráfico de altura, de cabotaje, de pesca y deportivo, en el litoral del Golfo de México, en la situación geográfica siguiente:

Latitud Norte 22° 29' 32o 320''

Longitud Oeste 97° 51' 45o 532''

Para su administración se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Portuario Tampico-Altamira, cuyo domicilio está establecido en la Ciudad de Tampico, Tamps.

Por su situación geográfica los Puertos de Tampico y Altamira, así como por las características de sus instalaciones, convino que la Administración de los mismos se integrara en una sola unidad operativa y porque ambos puertos se encuentran en una área petrolera de gran importancia.

La Administración Descentralizada tiene por objeto:

1.- Administrar, operar y conservar los recintos portuarios de Tampico y Altamira, los edificios, instalaciones, equipos y demás -- bienes que sumen su patrimonio o que le sean asignados.

2.- Proporcionar los servicios de atraque, muellaje y almacenaje en forma directa a través de terceros que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los servicios portuarios auxiliares y anexos en los puertos antes citados.

3.- Realizar en el Puerto de Altamira la custodia de las mercancías de comercio exterior, que por este entreno salgan del país, con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.- Usar y aprovechar los bienes que se le han aportado, asignado y destinado que forman parte de los recintos portuarios de Tampico y Altamira.

La Administración de los puertos de Altamira y Tampico, estarán a cargo del Consejo de Administración y la Dirección General.

El Consejo de Administración se integrará con un representante de cada una de las dependencias y entidades siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. Asimismo, se invitará a formar parte del Consejo, a un representante del Gobierno del Estado de Tamaulipas y, por su conducto, a representantes de los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico.

Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos y designar su ubicación; determinar las obras marítimas y portuarias que deben construirse para uso público, autorizar las obras marítimas y portuarias que pueden construirse para servicio particular; autorizar las construcciones e instalaciones de obras y señales marítimas, públicas y particulares; autorizar la instalación de astilleros, diques y varaderos; autorizar e inspeccionar las construcciones de buques.

Compete también al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Marina, en lo relativo a vías generales de comunicación por agua, el transporte que se preste en las mismas y los servicios auxiliares conexos, las siguientes atribuciones: La elaboración de proyectos y la construcción, modificación, reconstrucción y conservación de obras; la iniciación, recepción, trámite y dictámen de promociones, realización de estudios, proposición de planes y programas, señalamiento, construcción, modificación, implantación, administración, supresión y operación, lo relativo a puertos, astilleros, diques, varaderos, talleres de reparación navales y servicios conexos y auxiliares correspondientes; las maniobras portuarias; intervenir en las tarifas que fine o apruebe la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en materia de servicios marítimos y portuarios, así como de maniobras portuarias; otorgar las concesiones o permisos a que se refiere la ley; introducir en las condiciones conforme a las cuales se presten los servicios, todas las modalidades que dicte el interés de los mismos; inspeccionar los bienes del dominio marítimo y los recintos portuarios; imponer y aplicar las disposiciones de la Ley, formular requerimientos para el cumplimiento de la misma y fijar términos para el efecto, así como dictar las demás medidas administrativas que procedan.

#### 4.2 Uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El uso de los bienes del dominio público puede realizarse directamente por los administrados o en forma indirecta, a través de un servicio público.

La utilización indirecta por los administrados de los bienes dominiales se presenta en caso de ciertos servicios públicos que tienen por objeto proporcionar a los usuarios prestaciones que se realizan sobre el dominio público. Tal es el caso de los ferrocarriles -

explotados por el Estado; los particulares utilizan el dominio público pero no tienen acceso al mismo sino por intermedio del servicio público (1).

En el caso de la zona federal marítimo terrestre, el uso de la misma se efectúa en forma directa por los usuarios. Este uso puede ser común, ordinario o general y especial.

#### 4.2.1 Uso común, ordinario o general.

La zona federal marítimo terrestre, según ya se indicó, es un bien del dominio público y de uso común, en los términos de los Artículos 2º. fracción I y 29 fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales.

El Artículo 30 de la ley arriba mencionada se refiere al uso común en los siguientes términos: "Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos...".

Como puede verse, no se requiere ninguna distinción especial para realizar este uso. Incluso los extranjeros están facultados para hacerlo. Corresponde al destino de la cosa y en él pueden participar todos los administrados indistintamente, siempre que no impidan el uso de los demás.

La doctrina atribuye al uso común las siguientes características (2).

---

(1) Díez, M.M. Op. cit. Pág. 454.

(2) Bielsa, Rafael. Op. cit. Págs. 489 y 491 a 493. Bullrich, Rodolfo. Op. cit., Págs. 222, 223 y 229. Díez, M.M. Op. cit., Págs. 456, 459, 460, 471 y 472. Fiorini, Bartolomé. Op. cit., Pág. -- 320. Gascón y María, José, Op. cit., Pág. 388. Guaita, Aurelio. Op. cit., Págs. 323 y 324. Garrido Falla, Fernando. Op. cit., Pág. 469.

a) Libertad.- El uso de los bienes no está sujeto a una autorización previa por parte de la Administración. Sin embargo, esto no significa que dicho uso no deba ser reglamentado en el sentido de imponérsele limitaciones, con el objeto de conformar el uso de la cosa con su destino y de proteger la integridad material de la misma. Se trata de las llamadas restricciones policiales, a las cuales se refiere la última parte del primer párrafo del Artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Así, cualquiera puede circular por la zona federal marítimo terrestre, tomar el sol, entre otras cosas, pero no puede por ejemplo, depositar desperdicios contaminantes en la misma.

b) Gratuidad.- No deben imponerse a los usuarios obligaciones pecuniarias, pues se desnaturalizaría la razón de ser de los bienes públicos. Se admite que, como excepción, puedan imponerse ciertas tasas para la conservación de la cosa. Esto último se podría presentar, por ejemplo, en el caso de las carreteras que constituyen vías generales de comunicación. Igual sucede con los muelles, faros, balizas, entre otros, que tienen derechos para pagarse por los usuarios, Derecho de Atraque, etc.. Sin embargo, en el caso de la zona federal marítimo terrestre pensamos que esta excepción no es aplicable, ya que el uso común no la deteriora.

c) Igualdad.- Establece el uso general a favor de cualquier individuo de la colectividad, sin tener en cuenta ninguna distinción.

d) Sin limitación de término.- El uso deberá subsistir mientras no se desafecte el bien del dominio público.

Las facultades policiales de la administración no sólo se reducen a imponer ciertas limitaciones al uso común por razones de conservación e higiene, también para asegurar los bienes, perseguir a quienes perjudiquen su goce. A estas facultades se refiere el Artí-

culo 17 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, al disponer que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar medidas administrativas encaminadas a obtener o recuperar la posesión de ellos, así como a remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso o destino.

Finalmente, es importante mencionar una disposición que garantiza el uso común de la zona federal marítimo terrestre. De conformidad con el artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, la zona federal marítimo terrestre no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, y en consecuencia, no podrá estar comprendida en las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación y restitución (3).

#### 4.2.2 Uso especial.

Señalábamos en otra parte, 2.3.3, A, que la regla de la inalienabilidad del dominio público no implica su absoluta indisponibilidad, ya que éste es susceptible de ser usado en forma especial, de acuerdo con lo que establezca la legislación administrativa. Podemos decir que los bienes dominiales pueden ser objeto de un comercio de Derecho público, el cual consiste precisamente en los usos especiales que pueden hacer los particulares sobre los bienes del dominio público, mediante las correspondientes autorizaciones de la Administración. Empleamos aquí el término "autorizaciones" en un senti-

---

(3) Según el Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971), son inafectables por concepto de dotación, las zonas federales propiedad de la nación.

do amplio y no el de lo que podríamos llamar permiso, licencia o autorización policial en contraposición a permiso o concesión de uso.

Uso especial "es el que se acuerda con una persona determinada para usar un bien con una finalidad individual que nunca puede estar en oposición con el destino de la cosa" (4).

Del concepto arriba transcrito se deducen dos características del uso especial. En primer lugar, al lado del usuario común y anónimo que se presenta en el uso ordinario aparece un usuario individualizado. En segundo lugar el uso que éste haga del bien dominial no debe desnaturalizar el destino de su afectación.

En estos casos se presenta una forma acrecentada de uso y a él se refieren, entre otras, las siguientes disposiciones de nuestra legislación:

Artículo 8°. fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales: ". . . corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología . . . : III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público".

Artículo 16 primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales: "Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles . . . Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión".

Artículo 20 primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales

---

(4) Bullrich, Rodolfo. Op. cit., Pág. 222.

les: "Las concesiones sobre bienes de dominio público no -- crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la adminis-- tración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar -- los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Artículo 32 del Reglamento de la Zona Federal marítimo Terres-- tre y de los Terrenos Ganados al Mar. "Las concesiones, desti-- nos o permisos no crean derechos reales en favor de sus titu-- lares; únicamente otorgan el derecho de usar, aprovechar o ex-- plotar la zona federal marítimo terrestre... en los términos - de la ley y sus reglamentos".

En los artículos arriba mencionados se usan frecuentemente -- los términos "permiso" y "concesión". Son precisamente éstos - - los títulos habilitantes de los usos especiales.

Sin embargo, antes de entrar al análisis de las normas relati-- vas a los permisos y concesiones, consideramos que es importante ver en qué consisten y distinguirlos de otras instituciones.

Así tenemos en primer lugar, lo que la doctrina ha llamado - - "Autorizaciones de Policía" (5), Serra Rojas nos da un concepto de - las mismas diciendo que permiten el ejercicio de un derecho preexis-- tente, por lo que al cumplirse con los requisitos legales y asegurar-- se el interés del público, la autoridad administrativa puede levanta-- r el obstáculo que impide al particular ejercitar su derecho (6). La Autorización supone la remoción de una traba impuesta por motivos de seguridad y salubridad.

En segundo lugar, hay que hacer referencia al Permiso de Ocupa

---

(5) Garrida Falla, Fernando. Op cit., Pág. 471.

(6) Ibidem., Pág. 963.

ción. "El uso especial . . . de una cosa pública puede realizarse - en condiciones que no signifiquen un derecho, sino una tolerancia de uso otorgada mediante permiso, motivadora de una situación precaria para el derecho que pudiera alegar el usuario" (7). De este modo, - el derecho del permisionario se presenta como precario, revocable en cualquier momento por la administración y sin derecho a indemniza- - ción para el usuario. El permiso procede de un acto administrativo unilateral de la administración.

Aún cuando la revocación presuponga el ejercicio de una facultad discrecional, no puede ser arbitraria ni intempestiva, y aunque procede sin expresión de causa, se deben respetar las relaciones jurídicas que se han establecido en el acto respectivo (8).

Por último existe la Concesión de Uso. De acuerdo con - - - - Fiorini, la concesión crea un derecho subjetivo más firme y con mayor garantía que el permiso. El dato del plazo es el principio diferenciador entre concesión y permiso (9). De cualquier forma, la Administración se reserva la facultad de dejar sin efecto la concesión antes de que transcurra el plazo de su vencimiento, por causas de interés público y mediante indemnización.

Según algunos autores, la forma contractual de la concesión - es otro dato que distingue a la concesión del permiso, ya que ha de intervenir la voluntad del concesionario para aceptar las condiciones que imponga la concedente, así como en lo relativo a la fijación del plazo y a la retribución que debe pagar a la administración por

---

(7) Gascón y María, José, Op. cit. Pág. 389.

(8) Bielsa, Rafael, Op. cit. Pág. 506 y Fiorini, Bartolomé. Op. cit. Pág. 321 y 322.

(9) Fiorini, Batolomé. Op. cit. Pág. 322.

la ocupación del dominio (10).

Por nuestra parte, estimamos que la forma contractual no es un elemento que caracterice a la concesión. La concesión es una figura que se define por su contenido como otorgamiento de derechos al concesionario, por lo que puede otorgarse, dependiendo de la ley aplicable, mediante la forma contractual o la unilateral, ya que cualquiera es idónea para aportar aquel contenido (11).

Como puede verse, será el Derecho Positivo al que le corresponda definir esta cuestión. Además, como dice Acosta Romero, la naturaleza jurídica de la concesión varía de acuerdo con las tendencias que pueden apreciarse en la actividad del Estado, liberal o intervencionista (12).

La concesión de uso y el permiso de ocupación se distinguen de las autorizaciones policiales en que éstas suponen un derecho pre-existente, mientras que aquéllos generan derechos que el particular antes no tenía y que consisten en la explotación de una porción del dominio público.

Con respecto a los títulos habilitantes para ejercer usos especiales en la zona federal marítimo terrestre, consideramos que no son autorizaciones policiales, pues no preexiste en ningún particular el derecho a construir en dicha zona, o a efectuar ciertas maniobras desde la misma.

Veamos ahora qué postura adopta nuestra legislación en cuanto al carácter de permiso o concesión para efectuar usos especiales so-

---

(10) Bullrich, Rodolfo. Op. cit. Pág. 225. Díez, M.M. Op. cit. Págs. 504, 513 y 514. Bielsa Rafael. Op. cit. Pág. 505.

(11) Guaita, Aurelio. Op. cit. Pág. 329 y 330.

(12) Ibidem., Pág. 430.

bre la zona federal marítimo terrestre.

La Ley General de Bienes Nacionales no hace distinción alguna entre ambas figuras y sólo se limita a mencionarlas: Artículos 8º. - fracción III, 17 fracción V, 24, 52, 56, entre otros. En algunos casos sólo hace referencia a las concesiones, Artículos 20, 21, 22, -- 23, 25, 26 y otros.

El ordenamiento que viene a dar un criterio de distinción entre permiso y concesión es el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, cuyo Artículo 2º fracciones IV y VI dispone lo siguiente: "Los términos a que se refiere -- este Reglamento tendrán la connotación siguiente: IV. Concesión: - El derecho otorgado por el Ejecutivo Federal . . . en favor de personas físicas o morales, para aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre . . . : VI. Permiso: El derecho otorgado por el -- Ejecutivo Federal . . . en favor de personas físicas o morales, para usar de manera transitoria la zona federal marítimo terrestre . . .".

De las definiciones transcritas podría inferirse que los términos "permiso" y "concesión" equivalen a los conceptos de dichos actos administrativos a que en párrafos anteriores se hizo referencia. Sin embargo, de algunas disposiciones del Reglamento antes mencionado es posible concluir que los llamados permisos para usar la zona federal marítimo terrestre tienen la misma naturaleza que las concesiones:

a) Al señalarse en el Artículo 28 que se podrán otorgar permisos con vigencia máxima de un año y que los mismos podrán ser renovados, a solicitud del interesado, presentada cuando menos "diez días antes del vencimiento del permiso", se está indicando que los mismos están sujetos a un plazo, por lo que, en principio, no podrán revocarse por la autoridad sino hasta que concluya el mismo.

b) Además, el Artículo 42 establece que los permisos no se extinguen por declaratoria de rescate, la cual se presenta cuando la administración recupera la porción de zona federal marítimo terrestre cuyo uso autorizó, por causas de interés público. Esto significa que, aun cuando el interés público lo exija, deberá consumarse el término del permiso para que cese el uso especial sobre el bien en cuestión.

Pensamos que esta disposición es absurda, ya que se le están dando derechos más firmes al permisionario que al concesionario, y si el permiso implica un uso transitorio, de menor importancia y que requiere una inversión de cuantía inferior, no se entiende la razón para proteger el permisionario y lo que es peor, el motivo para impedir que termine anticipadamente el permiso cuando así lo exija el interés público.

Podemos, por tanto, con base a las disposiciones arriba señaladas, concluir que los permisos y concesiones para usar en forma especial la zona federal marítimo terrestre, tienen la misma naturaleza jurídica.

Las diferencias entre ambas figuras, que podríamos decir son de forma y no de fondo, las podemos obtener de las siguientes ideas de Bullrich (13) que, aunque las usa para distinguir al permiso de la concesión como instituciones de distinta naturaleza, con útiles para nuestros fines: La concesión de uso se refiere a ocupaciones del dominio público que requieren inversiones de relativa importancia, que el concesionario no efectuaría sin seguridad sobre la forma y duración de su negocio. A su vez el concedente considera que la

---

(13) Ibidem. Págs. 225 y 226.

concesión reviste carácter público, por lo que consiente en obligarse por un plazo prudencial.

El criterio de distinción adoptado por nuestro derecho nos lo da el Artículo 28 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre al disponer que los permisos se podrán otorgar cuando se trate de realizar actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística, de investigación científica u otras de naturaleza transitoria que a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sean congruentes con los usos autorizados en las áreas de que se trate.

Así, como ejemplos de permisos podríamos pensar en la instalación de casetas para el expendio de refrescos y comestibles, toldos, palapas o sombrillas fácilmente desmontables, o en la instalación de equipo ligero de investigación científica.

Como casos en que sería necesaria una concesión están aquéllos relativos a la construcción de talleres, muelles, diques, atracaderos, marinas, entre otros.

El Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales divide las obras cuya construcción se puede autorizar en siete clases, Artículo 8°. En las cinco primeras se prevee construcciones con características de permanencia como las destinadas al embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga, depósitos de lanchas, casas comerciales, entre otros. En la sexta clase se refiere a ocupaciones provisionales que por la índole de su construcción y la calidad de los materiales empleados no ameriten su establecimiento por más de un año, o que puedan retirarse en el plazo de ocho días, tales como obras de salvamento, obras ambulantes, sillería y sombrillas de playa. Asimismo, en este Reglamento se dispone que las construcciones de sexta clase se llevarán a cabo mediante permiso, Artículo 23.

Conforme a la redacción del Artículo 28 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, queda a juicio de la Secretaría competente decidir si se otorgan permisos, sin que se le sujete a un criterio rígido preestablecido de en qué casos debe otorgarse permiso, y en qué otros concesión.

La dependencia competente para otorgar y revocar permisos y concesiones, así como para autorizar la cesión de los derechos derivados de las concesiones, relativos a la zona federal marítimo terrestre es aquélla encargada de su administración, o sea, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Artículo 6º. fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales hace referencia expresa a sus facultades en esta materia, al disponer que le corresponde otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público. Asimismo, el artículo 25 de la misma ley establece que los derechos y obligaciones derivados de las concesiones sobre inmuebles de dominio público, sólo podrán cederse con la autorización previa y expresa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Diversos artículos del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre confirman la competencia en esta materia de la citada dependencia (14).

---

(14) Los Artículos 25 de la Ley General de Bienes Nacionales y 34 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, los derechos y obligaciones derivados de las concesiones pueden cederse con autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando se cumplan los requisitos que señalan dichas disposiciones. No se prevee la cesión de derechos derivados de los permisos.

Sin embargo, no pueden cederse estos derechos, ya que es obligación de los permisionarios abstenerse de realizar actos que tengan por objeto subpermlisionar, arrendar, gravar o permitir que una persona distinta goce total o parcialmente, los derechos derivados del permiso, Artículo 26 fracción II y último párrafo y 44 fracción II del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

La unidad administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología encargada de las cuestiones relacionadas con la zona federal marítimo terrestre en la Dirección General de Zona Federal, Artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983, y reformado y adicionado mediante decreto publicado el 8 de marzo de 1984.

Sin embargo, es necesario mencionar que conforme el Artículo - 36 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes - otorgar concesiones y permisos para la ocupación de zonas federales dentro de los recintos portuarios.

La unidad administrativa encargada de esta materia es la Dirección General de Operación y Desarrollo Portuario, Artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de -- 1983.

También hace referencia a las facultades de la dependencia antes señalada el Artículo 3º. último párrafo del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, al establecer que cuando esta Zona -- forme parte de los recintos portuarios o esté destinada para instala-- ciones y obras marítimas y portuarias, su administración y vigilan-- cia la ejercerá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos se refiere a los re-

- 
- (14) Aunque no se prevee si los derechos derivados de los permisos - pueden cederse con autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, consideramos que dichos derechos si son cedibles con la mencionada autorización por analogía y siempre -- que se cumplan los requisitos que se exigen para la cesión de los derechos derivados de las concesiones.

cintos portuarios en su Artículo 9º., al establecer lo siguiente: -  
"Para los efectos de esta ley: I son bienes de dominio marítimo y, -  
en consecuencia propiedad nacional, los siguientes: . . . f) Las --  
porciones de zona federal marítimo terrestre que formen parte de los  
recintos portuarios; . . . IV. Se entiende por recintos portuarios  
las áreas sujetas al régimen de los bienes del dominio marítimo, des-  
tinadas al establecimiento de las instalaciones y la prestación de -  
los servicios a que se refiere esta ley". Estas instalaciones y ser-  
vicios se especifican en el Artículo 14 de la Ley en cuestión.

La solicitud de concesión o permiso debe presentarse a la Se-  
cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología proporcionando los datos y  
documentación que señala el Artículo 23 del Reglamento de la Zona Fe-  
deral Marítimo Terrestre, debiendo resolver sobre la solicitud den-  
tro de un término de treinta días naturales, en el caso de concesio-  
nes, y de diez días hábiles en el caso de permisos, contados a partir  
de que haya quedado integrado el expediente respectivo.

Cabe hacer notar que de acuerdo con el Artículo 25 del mismo -  
Reglamento, los solicitantes que conforme a la Ley para Promover la  
Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, sean considera-  
dos como inversionistas extranjeros, deberán obtener previamente la  
resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranje-  
ras (15).

---

(15) De conformidad con el Artículo 2º. de la Ley para Promover la  
Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publica-  
da en el Diario Oficial de Federación el 9 de marzo de 1973 se  
considera inversión extranjera la que se realice por: I. Per-  
sonas morales extranjeras; II. Personas físicas extranjeras; -  
III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica;  
IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente -  
capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por --  
cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la --

Una vez presentada la solicitud, se sigue un procedimiento al que se refiere el instructivo para el Otorgamiento de Concesiones y Permisos para el Uso, Aprovechamiento y Explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre o de los Terrenos Ganados al Mar, o a cualquier otro depósito que se forme en aguas marítimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1982.

Se preve la posible reducción de la anchura de la Zona Federal Marítimo Terrestre cuando se otorguen concesiones para su ocupación con el objeto de llevar a cabo la construcción de canales y dársenas para el establecimiento de marinas con fines turísticos. Deberá contarse con la opinión favorable de la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determinará las modalidades a que se sujetará el otorgamiento de las concesiones y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijará las condiciones para la conservación y reparación de los canales, y dársenas, Artículos 53 último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales y 18 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

---

(15) empresa. Asimismo, el Artículo 6º. de la misma Ley dispone que se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados, salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.

Es conveniente hacer notar que un inversionista extranjero persona física que quisiera establecer un negocio en la zona federal marítimo terrestre, necesitaría obtener dos resoluciones que lo autorizaran por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a saber: una para realizar negocios en México, de conformidad con el Artículo 5º. antepenúltimo párrafo de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y otra para que se le otorgue concesión o permiso para ocupar la Zona Federal Marítimo Terrestre de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

Es importante hacer notar que la reducción en la anchura de la Zona Federal Marítimo Terrestre a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales es sólo para efectos de la concesión, ya que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia del Ejecutivo Federal, carece de facultades para desincorporar del dominio público porciones de la zona federal marítimo terrestre.

Se establece un derecho de preferencia a las dependencias y entidades de la administración pública federal o de los gobiernos de los Estados o de los Municipios frente a los particulares, para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre.

Cuando las áreas requeridas para fines públicos se encuentren concesionadas o permisionadas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de estimar procedentes las causas que aduzcan los solicitantes, podrá expedir la declaratoria de rescate o cancelará el permiso, Artículo 20 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Aquí llama la atención lo relativo a la "cancelación" del permiso; ya en otra parte manifestamos nuestro desacuerdo con el hecho de que no se prevea como causa de extinción de los permisos la declaratoria de rescate por causa de interés público. Parece que en este artículo se prevee una figura similar al rescate sin derecho a indemnización para el permisionario, y sólo cuando se estimen procedentes las causas que aduzcan los solicitantes, por lo que para cancelar un permiso debido a que el área en cuestión se requiere para fines públicos, deberá esperarse a que alguna dependencia o entidad aduzca causas que se estimen procedentes. De este modo, se impide a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, administradora de la Zona Federal Marítimo Terrestre, el tomar la iniciativa para cancelar un permiso.

Con respecto a los derechos que se generan en favor de los --- concesionarios o permisionarios de la zona federal marítimo terrestre, las concesiones o permisos respectivos no crean derechos reales; únicamente otorgan el derecho de usar, aprovechar o explotar dicha zona en los términos que establezca la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos. Artículos 20 de la Ley General de Bienes Nacionales y 32 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El enunciado del párrafo anterior es consecuencia del principio de inalienabilidad de los bienes del dominio público. En algunas ocasiones se ha sostenido que las concesiones crean derechos -- reales por ser éstos oponibles a terceros en condiciones análogas a los derechos reales civiles.

Gabino Fraga ha dicho sobre este particular que aunque los derechos del concesionario pueden oponerse a cualquier persona, esto -- no significa que tengan el carácter de reales, puesto que los derechos reales no son únicas relaciones obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos los hombres, excepto al que desempeña el papel activo; además de los derechos reales, son absolutos los derechos de familia, los derechos políticos, los derechos inherentes a -- la persona como son el trabajar, escribir, entre otros (16).

Algunos autores hablan de derechos reales de naturaleza administrativa, que se distinguen de los civiles por su revocabilidad, y los cuales no implican la posesión de la cosa, dada su extracomercialidad (17).

Como sea que se les quiera llamar a estos derechos no son equi

---

(16) Garrido Falla, Fernando. Op cit., Pág. 372.

(17) Díez, M.M. Op, cit., Págs. 510 y 512.

valentes a los derechos reales del derecho privado, cuyo fin es regular relaciones entre particulares y no bienes dominales.

Finalmente, nuestra legislación prevee las siguientes causas - de terminación de las concesiones y permisos sobre la zona federal - marítimo terrestre:

a) Nulidad, Artículos 17-V y 23 de la Ley General de Bienes Nacionales y 41 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Procede cuando la concesión o permiso se hayan otorgado por autoridades, funcionarios o empleados que carezcan de competencia, o cuando se den en contravención a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos, o por error, dolo o violencia. Se puede confirmar la concesión o permiso, cuando la nulidad se funde únicamente en error. La autoridad puede limitar los efectos de la resolución cuando, a su juicio, se haya procedido de buena fe. Díez llama esta forma de terminación "Extinción por ilegitimidad" (18).

b) Vencimiento del plazo, Artículos 21 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 fracción I del reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Las concesiones no se pueden otorgar -- por un plazo mayor de veinte años, artículo 22 del Reglamento de la Zona Federal marítimo Terrestre, el cual podrá prorrogarse hasta por los plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales y 27 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Los permisos pueden tener una vigencia máxima - de un año, y son renovables a criterio de la mencionada Secretaría, Artículo 28 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

No es necesario ningún acto administrativo que declare la extinción por vencimiento del término. El cumplimiento del plazo pro

---

(18) Ibidem., Pág. 527.

duce la reversión, que consiste en que al expirar el plazo, las construcciones, instalaciones y demás bienes dedicados a los fines de la concesión, pasarán al dominio de la Nación, sin que tenga que cubrirse compensación alguna, Artículos 20 de la Ley General de Bienes Nacionales y 45 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. La reversión no se prevee para los permisos.

c) Cumplimiento del objeto para el que se otorgó la concesión o permiso o por hacerse éste imposible, Artículo 21 fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 fracción II del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

d) Por muerte del concesionario o permisionario, Artículo 42 - fracción III del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. - Esto supone que la concesión o el permiso se otorgan "intuite personae".

e) Por disolución y liquidación de la persona moral concesionaria o permisionaria, Artículo 42 fracción IV del Reglamento de la zona Federal Marítimo Terrestre.

f) Por pérdida del bien objeto de la concesión o permiso, Artículos 42 fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 -- fracción V del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. En este caso se podría presentar cuando, como consecuencia de un fenómeno natural, la línea que marque los límites de la zona federal marítimo terrestre concesionada o permisionada, se acerque o se aleje de la playa marítima contigua debido a movimientos marítimos, dejando - de ser tal la antigua zona federal marítimo terrestre.

g) Por renuncia expresa del concesionario o permisionario, Artículos 21 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 - fracción VI del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. -- "Como de la concesión de uso surge un derecho subjetivo en favor del

concesionario, derecho que forma parte de su patrimonio . . . , puede renunciarse" (19).

h) Por revocación, Artículos 21 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 fracción VII del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Se presenta cuando se incumplen las obligaciones impuestas al concesionario o permisionario. Las causas de revocación están previstas en los Artículos 26 y 44 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Entre las causas de revocación se preeven algunas que en realidad son de caducidad, la cual "opera cuando el concesionario debe -- cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o acto de concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple (20).

Como ejemplo de esto tenemos el Artículo 26 fracción IV del antes mencionado Reglamento, que considera causa de revocación el no -- iniciar y concluir las obras que se aprueben, dentro de los plazos -- previstos en la concesión.

i) Por declaratoria de rescate, aplicable únicamente a concesiones, Artículos 21 fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales y 42 fracción VIII del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determine que existe utilidad o interés público, procederá a rescatar las concesiones otorgadas y la declaratoria de rescate deberá contener -- por lo menos el fundamento legal aplicable, las causas de utilidad o interés público 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, si el equipo o instalaciones destinadas a ésta vuelven al control del Gobierno Federal o se autoriza al

---

(19) Ibidem., Pág. 529.

(20) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., Pág. 446.

particular a retirarlos y el procedimiento para fijar el monto de la indemnización, Artículos 26 de la Ley General de Bienes Nacionales y 47 y 48 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Procede la indemnización porque la utilidad privada no debe ser sacrificada a la pública sin la correspondiente compensación. Podemos decir que las cargas que impone el interés público no deben recaer en un individuo, sino en toda la sociedad.

#### 4.3 Derechos y Obligaciones de los Propietarios de Bienes Colindantes con la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Señalábamos en el punto 1.2 del Capítulo Primero que la zona federal marítimo terrestre es un bien sujeto a movimientos ocasionados por fenómenos naturales, lo que tiene importancia desde el punto de vista de los derechos de los propietarios colindantes con dicha zona.

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

A su vez, el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, establece lo siguiente:

Artículo 16.- ". . . Los propietarios de los terrenos colindantes o aledaños con la zona federal marítimo terrestre, deberán dar aviso escrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuando

tengan conocimiento de que debido a los movimientos marítimos se estén cubriendo de agua algunos terrenos. En este caso los interesados podrán solicitar a la Secretaría autorización para ejecutar obras de defensa . . .".

Artículo 17.- " . . . Cuando de manera definitiva algunos terrenos queden cubiertos por el agua del mar, la Secretaría realizará el deslinde, identificación topohidrográfica y amojonamiento de la nueva zona federal marítimo terrestre. Los terrenos que integren la nueva zona federal pasarán, por ese hecho a ser propiedad de la Nación . . ., pero sus antiguos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se le concesionen . . .".

Como puede observarse, de acuerdo con lo que disponen los artículos antes transcritos, son hasta cierto punto inestables los derechos de los propietarios cuyos terrenos colindan con la zona federal marítimo terrestre, ya que puede disminuir la extensión de su predios de acuerdo con lo que marquen los movimientos marítimos. Se trata, como dice Alvarez Gendín (21) de un caso de destino o afectación natural por el que los bienes privados pueden convertirse en públicos (22).

---

(21) Ibidem., Pág. 298.

(22) La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, contiene una disposición semejante a la de los Artículos 51 de la Ley General de Bienes Nacionales y 16 y 17 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, pero señala que los propietarios de los predios invadidos por las aguas, aún cuando pierdan su carácter de tales, -- por lo que respecta a las fracciones que pasen a ser zona federal, pueden ocuparlas gratuitamente, si comprueban que sus terrenos fueron invadidos por las aguas en la forma que aduzcan y que hicieron lo posible para evitar la invasión, Artículo -- 185. Esta disposición ya no es aplicable a la zona federal marítimo terrestre, pero sí a otras zonas federales.

Por lo que se refiere al caso inverso, o sea, cuando una fracción de terreno deje de formar parte de la Zona Federal Marítimo Terrestre, la Ley General de Bienes Nacionales establece en el segundo párrafo de su artículo 54, lo siguiente: "Cuando por causas naturales o artificiales, una porción de terreno deje de formar parte de la zona federal marítimo terrestre, los particulares que la tuviesen concesionada tendrán derecho de preferencia para adquirir los terrenos ganados al mar, previa su desincorporación del dominio público, o para que se les concesionen . . .".

Pensamos que sería equitativo incluir una disposición donde se ñale que los terrenos ganados al mar por causas naturales que hubieren formado parte de algún terreno de propiedad privada y que previamente hubieren pasado al dominio público conforme a lo dispuesto en los Artículos 51 de la Ley General de Bienes Nacionales y 17 del Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, pasarán, sin costo alguno y previa su desincorporación del dominio público, a su anterior propietario.

Son también de importancia las siguientes disposiciones con -- respecto al tema que ahora tratamos:

a) De acuerdo con el primer párrafo del Artículo 16 del Reglamento de la Zona Federal marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, los propietarios de los terrenos colindantes con dicha zona deberán permitir el libre acceso a ésta, por los lugares que para ese efecto señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, teniendo derecho al pago de la compensación que formule la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

b) La Ley de Navegación y Comercio Marítimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1963, contiene dos artículos que, sin referirse expresamente a los propietarios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, pue

den relacionarse con los mismos:

Artículo 61 "No podrá impedirse ni estorbarse el adecuado funcionamiento de las señales, y los particulares y autoridades están obligados a permitir su instalación y facilitar su operación y mantenimiento. Las servidumbres que se requieren para la instalación y funcionamiento de las señales marítimas, son de orden público".

Artículo 74.- "Las propiedades ajenas sólo podrán ocuparse sin autorización durante el tiempo necesario para prestar auxilio marítimo . . . .".

C) Conforme al Artículo 188 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los terrenos de propiedad nacional y particular, colindantes con la zona federal, están sujetos a las servidumbres siguientes: I. De salvamento de personas y bienes y su depósito; en cuyo caso se podrá ocupar transitoriamente el terreno necesario para ejecutar estas operaciones; II. De amarre; III. De paso; IV. De vigilancia.

Conclusiones y Comentarios al Cap. IV.

- 1.- Diversas dependencias son las que han tenido a su cargo la administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre, siendo en la actualidad la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la encargada de administrarla.
- 2.- El uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre se efectúa en forma directa por los administrados ya que al ser esta zona un bien de uso común, puede ser usada por todos los habitantes de la República sin más restricción que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.
- 3.- La doctrina le ha atribuido a los bienes de uso común las siguientes características: su libertad, su uso no está sujeto a una autorización previa por parte de la Administración; su gratuidad, no deben imponerse a los usuarios obligaciones pecuniarías; su igualdad, cualquier persona los puede usar; y, sin límite de término, su uso subsiste mientras no se ha desincorporado del dominio público.
- 4.- Los títulos que habitan el uso especial de los bienes del dominio público son los permisos y las concesiones, las cuales comparten una misma naturaleza jurídica. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la encargada de otorgarlos y, en su caso renovarlos.
- 5.- Los derechos de los propietarios de terrenos colindantes con la Zona Federal Marítimo Terrestre son hasta cierto punto inevitables, ya que ésta puede disminuir de acuerdo a los movimientos marítimos. Debido a la inseguridad que ésta provoca se les han reconocido derechos de preferencia a los propietarios de predios contiguos a la Zona Federal Marítimo Terrestre los cuales se refieren exclusivamente a concesiones o reincorporaciones.

## CONCLUSIONES

- Primera.- Conforme al desarrollo actual de la Sociedad y del Desarrollo, ha sido necesario proceder a establecer un régimen legal de la zona federal marítimo terrestre, como se ha visto a lo largo del desarrollo de esta tesis.
- Segunda.- Siendo la zona federal marítimo terrestre, un bien del dominio público necesitó de un régimen jurídico protector de los fines a que se destina. En efecto, si pudiera ser enajenada a particulares, ello implicaría anteponer el interés particular al general.
- Tercera.- En el caso de un bien que, por su vocación misma al dominio público, deba tener como finalidad el que todos puedan hacer uso del mismo, es responsabilidad del legislador afectarlo a dicho destino, pues, en contra de lo que algunos opinan, si una ley no afectara al dominio público a la zona federal marítimo terrestre, ésta sería susceptible de privatizarse en perjuicio de la colectividad. Sin embargo, debido a que los administradores de dicha zona son seres humanos que pueden cometer errores o no apreciar la utilidad que para la sociedad implica la permanencia en el dominio público de la zona federal marítimo terrestre, es que se impone la regla de la inalienabilidad. La representación que corresponde a la administración está limitada a actos de administración y defensa.
- Cuarta.- Siendo de utilidad pública la zona federal marítimo terrestre, se imponen ciertas obligaciones a los propietarios de los terrenos colindantes con ella. Sin embargo, cuando por movimientos marítimos un particular pierde parte de su propiedad en beneficio de la zona federal marítimo terrestre, lo que implica un beneficio para la colectividad, no recibe indemnización alguna. Lo justo se

ría que cuando por otros movimientos naturales la zona mencionada se restringiera, se devolviera al particular la porción de su propiedad que sacrificó en beneficio de la colectividad.

Quinta.- Al establecer el legislador un régimen legal de la zona federal marítimo terrestre, protegió los intereses de la comunidad.

Sexta.- Los permisos y concesiones, son los medios a través de los cuales el Estado otorga para su uso y explotación -- sin llegar a transmitirle derecho real alguno, la Administración controla a los usuarios especiales de la zona federal marítimo terrestre. Sin embargo, estas formas individualizadas de uso de la referida zona no deben anteponerse al interés colectivo, razón por la cual existe muy importante figura la de rescate.

Séptima.- Los permisos y concesiones referidas en estas leyes y reglamentos a la zona federal marítimo terrestre, tienen la misma naturaleza jurídica y se distinguen tan sólo en el grado de usos especiales que autorizan, es decir, actúan en diferentes contextos relativos a la misma temática; la zona federal marítima.

Octava.- Todo aquél que efectúa una inversión para obtener pequeñas propiedades cercanas a la zona federal marítimo terrestre, debe estar consciente de las obligaciones a las que se hace acreedor y por tanto, al ser de utilidad pública dicha zona, se vigilará ante todo los beneficios a la colectividad.

Novena.- El régimen legal de la zona federal marítima terrestre, según se ha tratado en el desarrollo de esta tesis, ha -

ido perfeccionándose paulatinamente; pero, como obviamente, humano que es y, por tanto, susceptible de mejoramiento necesita ser modificado en los aspectos que a lo largo del desarrollo de este trabajo se han analizado.

## BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Diario Oficial, 7-II-1951, Secretaría de Gobernación. 159 pp.
- 2.- Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias. - México, Diario Oficial, 7-II-1951, Secretaría de Gobernación.
- 3.- Ley General de Bienes Nacionales. México, Diario Oficial, - - 30-I-1969, Secretaría de Gobernación.
- 4.- Ley Federal de Aguas. México, Diario Oficial, II-I-1972, Secretaría de Gobernación.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Diario Oficial, 29-XII-1976, Secretaría de Gobernación. 639 pp.
- 6.- Ley General de Bienes Nacionales. México, Diario Oficial, - -- 8-I-1982, Secretaría de Gobernación.
- 7.- Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Código de Comercio y Leyes Complementarias, México, Ed. Porrúa, S.A. 1985. Cuadragésima Cuarta Edición. 639 pp.
- 8.- Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales. México, Diario Oficial. 30-XII-1940, Secretaría de Gobernación.
- 9.- Reglamento General de la Policía de los Puertos. México, Diario Oficial, 9-X-1941, Secretaría de Gobernación.
- 10.- Reglamento de Operación en los Puertos de Administración Estatal. México, Diario Oficial, 8-IV-1975, Secretaría de Gobernación.

ción.

- 11.- Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar. México, Diario Oficial, 17-VI-1982, -- Secretaría de Gobernación.
- 12.- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. México, Diario Oficial, 29-III-1983, Secretaría de Gobernación.
- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, Diario Oficial, 29-III-1983, Referencia, -- Secretaría de Gobernación.
- 14.- Decreto por el que se habilita el Puerto de Altamira, Tamaulipas, autorizado para tráfico de altura, de cabotaje, de pesca y deportivo, en el litoral del Golfo de México, con la situación geográfica que se indica D.O. 31-V-1985.
- 15.- Decreto por el que se declaran de administración descentralizada los puertos de Tampico y Altamira, ubicados en el Golfo de Tamaulipas.

DOCTRINA:

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General de Derecho Administrativo, 5a. ed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

ALVAREZ-GENDIN, SABINO, Manual de Derecho Administrativo. Librería - General Zaragoza, 1941

BALLBE, MANUEL, Concepto del Dominio Público; BOSCH Casa Editorial,- Barcelona, s.f.

BIELSA, RAFAEL, Derecho Administrativo, Tomo III, 6a. ed., Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.

BULLRICH, RODOLFO, Principios Generales de Derecho Administrativos, - Editorial Guillermo Graft Ltda., Buenos Aires, 1942.

CHUAYFFET CHEMOR, EMILIO, "Derecho Administrativo" en Introducción - al Derecho Mexicano. Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.

DIEZ, MANUEL MARIA, Derecho Administrativo, Tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, S.L.L., Buenos Aires, 1969.

FIORINI, BARTOLOME A., Derecho Administrativo, Tomo II 2a. ed., Editorial Abeledo-Perrotto, S.A. Buenos Aires, s.f.

FLEINER, FRITZ, Instituciones de Derecho Administrativo, (Traducción de la 8a. ed. alemana por Sabino A. Gendin, Editorial Labor,- Barcelona, 1933.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 23a. ed., Editorial Porrúa, S. A. México, 1984,

GRACIA OVIEDO, CARLOS ENRIQUE Y MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo, Tomo II, 9a. ed., E.I.S.A. Madrid, 1968.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, 3a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

GASCON Y MARIN, JOSE, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5a. ed., C. Bermejo Impresor, Madrid 1933.

GUAITA, AURELIO, Derecho Administrativo Especial, Librería General, Zaragoza, 1966.

SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo II, 5a. ed., Librería Porrúa Hnos, y Cía. México, 1972.

TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 16a. ed., México, Porrúa, 1978.