

172  
083



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**



**ENSAYO JURIDICO DE LA ZONA FEDERAL  
MARITIMO TERRESTRE.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A .**

**DAVID MARIN GARCIA**



Acatlán, Edo. de México

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **I N D I C E      G E N E R A L**

### **ENSAYO JURIDICO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE**

#### **INTRODUCCION.**

#### **CAPITULO I.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

- 1) Concepto de Estado.
- 2) Concepto Jurídico de Patrimonio.
- 3) El Patrimonio del Estado.
- 4) El Dominio Público y Privado Patrimonial del Estado.

#### **CAPITULO II.- EL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO.**

- 1) Naturaleza Jurídica del Dominio Público.
- 2) Notas características del Dominio Público, Jurisdicción Federal.
- 3) Bienes de Uso Común.
- 4) Ubicación de la Zona Federal Marítimo Terrestre en el Patrimonio del Estado.

#### **CAPITULO III.- ZONAS FEDERALES REFERIDAS EN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

- 1) Concepto de Zona Federal.
- 2) Características de estas Zonas Federales, Importancia de su Determinación.
- 3) Zona Federal como Bien de Uso Común.
- 4) Distinción entre Zona Federal de las Corrientes y Zona Federal Marítimo Terrestre.

#### **CAPITULO IV.- ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.**

- 1) Naturaleza Jurídica.
- 2) Antecedentes Históricos en México.
- 3) Composición, Deslinde y Delimitación.
- 4) Control y Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
- 5) Destino, Concesiones y Permisos en esta Zona Federal.
- 6) Terrenos Ganados al Mar Natural y Artificialmente.
- 7) Inafectabilidad Agraria de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

#### **CONCLUSIONES.**

#### **BIBLIOGRAFIA.**

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

Es móvil de este trabajo la pretensión de abarcar, de manera general aunque breve, la referente a uno de los elementos patrimoniales del estado mexicano, la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Esta Zona Federal, ya determinada en las disposiciones jurídicas que nos han regido desde principios de siglo pasado, en la actualidad ha ganado una gran importancia debido a que por su ubicación estratégica se ha convertido, por las enormes potencialidades que en cuanto a recursos y prestación de servicios públicos ofrece, en el centro de desarrollo de diversos programas federales, algunos de ellos en coordinación con el nivel estatal y municipal. Aún cuando no hacemos referencia a ninguno de esos programas en el presente estudio, por no ser propiamente tema del mismo, no dejamos de reconocer el hecho innegable de que dichos programas constituyen parte del esfuerzo por llevar a un coherente desarrollo a nuestro país, como ejemplo de dichos programas citaremos sólo el del Desarrollo Comercial y Económico del Sistema Portuario Nacional.

Siendo pues evidente la importancia que reviste la Zona Federal Marítimo Terrestre decidimos avocarnos al estudio de los aspectos más relevantes de la misma, realizándolo a manera de marco jurídico, lo que nos permitiría, breve y claramente, dar una semblanza de las nuevas disposiciones legislativas y reglamentarias aplicables a la misma, y que

son en las que ha plasmado el Legislador, ya Congreso ya Ejecutivo, la voluntad de aprovechar al máximo la potencialidad de dicho elemento patrimonial.

En consecuencia procedimos a revisar en primer término los conceptos más generales de entre los relacionados con el tema, abordando aspectos constitucionales y de la teoría administrativa.

Así llegamos a determinar el contexto jurídico en que se encuentra la mencionada Zona Federal, determinando posteriormente, en forma genérica, lo que se entiende por tal en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

En el último apartado de esta tesis recogemos los conceptos expresados a lo largo de ella para vertirlos en la Zona Federal Marítimo Terrestre, desglosando sus principales elementos a fin de analizarlos, obteniendo así una visión específica de este bien de uso común.

## CAPITULO I

### EL PATRIMONIO DEL ESTADO

## I.-EL PATRIMONIO DEL ESTADO

### 1.- CONCEPTO DE ESTADO.

La palabra Estado tiene diversas acepciones según los estudiosos del Derecho, así encontramos que Hans Kelsen lo designa como "el conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad"<sup>1</sup>, Jacinto Faya Viesca manifiesta que "el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en determinado territorio"<sup>2</sup>, Miguel Acosta Romero opina que "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>3</sup>

Otras doctrinas han afirmado que el Estado no es reconocido por la Ley, que la personalidad de éste se manifiesta en órganos típicamente diferenciados como puede ser el Parlamento, la Corona, etc.; Crossman nos dice que "no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y

---

<sup>1</sup> KELSEN, HANS, Teoría general del Estado, Ed. Nacional, México 1979, p.4

<sup>2</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A, México 1979, p.30

<sup>3</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, UNAM. México 1975, p.31



para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de las teorías, pues el Estado Griego y Romano no fueron lo que pensaron Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Nicolás Maquiavelo y Tomas Hobbes, el Estado Moderno no es el fenómeno que señalan las teorías, sino que su contenido y realidad desbordan toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado".<sup>4</sup>

Independientemente de las concepciones teóricas, se considera que el Estado es una realidad social, a la que le corresponde una realidad jurídica, con determinadas características que son:

a. La organización política de una sociedad humana que corresponde a un tipo y espacio determinado.

b. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:

- (A). Una población
- (B). Un territorio
- (C). Un orden jurídico
- (D). Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
- (E). Un Gobierno

Autores de teoría política también conciben al Estado desde diversos puntos de vista, George Jellinek define al Estado

---

<sup>4</sup> CROSSMAN R.H.S., Biografía del Estado Moderno. p 12 y 17.

como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"<sup>5</sup>, para Herman Heller "el Estado es una conexión social de quehaceres"<sup>6</sup>. Adolfo Posadas nos indica que "atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se considere, se observarán que son las siguientes: Agrupación de seres racionantes, un territorio determinado variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene; cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio; independencia de la agrupación frente a éste o frente a la naturaleza misma; organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias; y autonomía para dirigir su vida interior y exterior".<sup>7</sup>

Por nuestra parte, aceptamos la concepción tetra compuesta, reconociendo la existencia de población, territorio, orden jurídico y poder soberano; consideramos que el poder soberano reside, de conformidad con el artículo 39 constitucional, esencial y originariamente en el pueblo, de éste dimana el poder público y se instituye para su beneficio; así el poder público que detenta el gobierno debe cumplir toda una serie de funciones, que en primera

---

<sup>5</sup>JELLINEK George, Teoría General del Estado, p. 145

<sup>6</sup>HELLER Herman, Teoría del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981, p. 259.

<sup>7</sup>POSADAS Adolfo, Tratado Derecho Político, p. 89

instancia, tienen por objeto la permanencia del Estado con la aplicación de políticas en todas las actividades y necesidades del hombre, para cumplir entre otros fines, el desarrollo social y económico del pueblo y lograr la paz social.

## 2.- CONCEPTO JURIDICO DE PATRIMONIO

Comenzaremos por determinar el concepto jurídico de Patrimonio, ya que durante el transcurso de este trabajo analizaremos aspectos patrimoniales, por lo que, aún pretendiendo la máxima sencillez y claridad en el desarrollo de este apartado, no podemos dejar de valorarlo en su real importancia.

La palabra "Patrimonio", nos dice De Ibarrola, "surge del vocablo latino "Patrimonium", que comprende los bienes que el hijo tiene, heredados de su padre y abuelos. Esto es, ese vocablo se forma de dos voces, como sigue: la voz "Pater" (padre, jefe de familia), y del verbo "munire" (dotar, proveer), de lo que resultaba ser la dote o provisión caudal del padre."

Al ir evolucionando la idea genérica de patrimonio, se comenzó a gestar el concepto jurídico del mismo, por lo que se elaboraron diversas teorías al respecto, que bien podríamos encuadrar en dos grupos: unas, las de la escuela personalista; otras, las objetivas o del patrimonio afectación.

La teoría personalista, también denominada clásica o del patrimonio-personalidad, tiene como primeros expositores a

---

\*DE IBARROLA Antonio, Cosas y sucesiones, Ed. Porrúa 1a. Edición, México, D.F. 1977 p. 105 y siguientes.

los juristas franceses Aubri y Rau, quiénes elaboraron doce principios, de los que reproducimos a continuación los cinco más importantes:

1.- Sólo las personas pueden tener un patrimonio, porque sólo ellas pueden ser capaces de tener derechos y obligaciones;

2.- Toda persona necesariamente debe tener un patrimonio;

3.- Toda persona sólo puede tener un patrimonio, es decir, la persona como el patrimonio es indivisible;

4.- El patrimonio es inalienable durante la vida de su titular; y

5.- El patrimonio, es por último la prenda tácita que garantiza las deudas contraídas por la persona.

De conformidad con lo anterior, estos civilistas escribieron que el patrimonio, es en su más alta expresión, la personalidad misma del hombre, considerada en sus relaciones con los objetos exteriores, sobre los cuales puede o podrá tener derechos que ejercitar: comprende sólo

IN ACTU los bienes ya adquiridos, sino además IN POTENTIA los que están por adquirirse.

Bonnetcase en su compendio de Derecho Civil, concreta admirablemente la teoría del patrimonio sustentada por la escuela personalista, en los siguientes términos: "El patrimonio consiste en una masa de bienes, activos y pasivos, que representan un valor pecuniario de conjunto y de la que se excluyen los bienes no valorizables en dinero, como los bienes de índole moral; la idea de patrimonio está vinculada, indisolublemente, con la personalidad, ya que no se concibe el patrimonio sin una persona que sea su titular; el patrimonio se identifica con la eprsona misma en cierto punto de vista, ya que en último análisis consiste en la simple capacidad para adquirir bienes y derechos; y, por otra parte, consiste en los bienes concretos que en cierto momento tenga la persona; el patrimonio es un concepto y, por consiguiente, de naturaleza intelectual y se distingue de los bienes concretos que lo forman; es inalienable e indivisible durante la vida de su titular, ya que la capacidad tiene esas características; pero aún cuando el patrimonio se identifica con la personalidad, se diferencia de la persona, ya que se puede concebir una relación jurídica entre otra persona y patrimonio, durante la vida de su titular; el patrimonio es inalienable durante la vida de la persona y a su fallecimiento se transmite íntegro a sus sucesores, quienes continúan a la persona, ya que están

obligados a pagar las deudas; siendo el patrimonio una emanación de la personalidad, las obligaciones que pesan sobre la persona, pesan también sobre su patrimonio y existe una igualdad de derechos entre los acreedores, por lo que hace a la distribución del activo y es prenda común de sus derechos."

Esta teoría clásica del patrimonio ha sido atacada principalmente por el hecho de que confunde patrimonio con capacidad, y por esto dan al primero características de indivisibilidad y unidad, que son inherentes a la persona en cuanto a su capacidad; siendo que el derecho positivo presenta diversos supuestos normativos en que se permite la división del patrimonio y su enajenación total (de acuerdo con el artículo 2335 de nuestro Código Civil, la donación puede abarcar todos los bienes y es recibida a beneficio de inventario). Por otro lado, no podemos aceptar la concepción de relaciones jurídicas entre una persona y una cosa, ya que no se puede dar la correlatividad inherente a las mismas. Por lo tanto Planiol, Coviello y otros juristas escribieron que esta teoría había establecido una noción del patrimonio artificial y ficticia.

Por lo que hace a la escuela objetivista o del patrimonio-afectación, llamada doctrina moderna sobre el patrimonio, tal como la denominan Planiol, Ripert y Picard,

---

\*Citado por Leopoldo Aguilar Carvajal.- Segundo Curso de Derecho Civil.- Editorial Porrúa, 3ra. Edición.- México, D.F. p. 23.

se considera que "el patrimonio de afectación es una universalidad reposando sobre la común destinación de los elementos que la componen, o más exactamente, un conjunto de bienes y de deudas inseparablemente ligados, porque todos ellos se encuentran afectados a un fin económico, y en tanto que no se haga una liquidación, no aparecerá el valor activo neto".<sup>10</sup>

Entonces, y de conformidad con esta doctrina, pueden existir distintos patrimonios en una misma persona, ya que ésta puede tener diversos fines jurídicos-económicos por realizar, y por lo tanto existirán como masas autónomas de bienes, derechos y obligaciones.

Finalmente, Planiol y Ripert apuntan que la teoría más válida en las legislaciones derivadas del Derecho Romano, señalamos entre ellas a la mexicana, es la denominada personalista, excluyendo de la misma los conceptos de unidad e indivisibilidad del patrimonio. Por lo que ambos autores definen al patrimonio como "el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero, considerados como formando una universalidad de derecho".<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Citado por Rafael Rojina Villegas.- Compendio de Derecho Civil.- Tomo II Editorial Porrúa, México, D.F. 1978 p. 15.

<sup>11</sup>Cita por Luis Araujo Valdivia.- Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones.- Editorial José María Cajica Junior, S.A. .- 2da. Edición Puebla, Pue. México, 1972 p. 30.



### 3.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

El Estado debe llevar a cabo la actividad propia del mismo, actos materiales y jurídicos, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Esto es, se le considera sujeto de derechos y obligaciones y, por lo tanto, debe contar con un patrimonio propio que le permita crear los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Pero, como no concebimos el patrimonio sin una persona que sea su titular, deberemos considerar al estado como un ente jurídico con personalidad.

El fundamento legal de la personalidad del estado lo encontramos en el "Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal", que en el libro primero, título segundo, denominado "de las personas Morales" establece en el artículo 25 que "son personas morales:

#### 1.- La Nación, los Estados y los Municipios".

En consecuencia, si es una persona, debe tener patrimonio, ya que al constituirse como un ente jurídico adquiere la capacidad para tal fin.

Ahora bien, nos dice Burgoa," ese patrimonio se forma por todos aquellos bienes que el orden jurídico fundamental imputa en dominio al estado y que obviamente son distintos de los que componen la esfera jurídico-económica de los sujetos físicos o morales, individualmente o colectivos, privados o sociales, que existan dentro del territorio estatal".<sup>12</sup>

Debemos de buscar la fundamentación constitucional de esa imputación de diversos bienes al patrimonio del estado, por lo que a continuación haremos algunas consideraciones sobre esta materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, primer párrafo, 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".

Respecto de la propiedad originaria ratificamos aquí lo dicho por el maestro Tena Ramírez, respecto de que "el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho del Estado sobre el territorio nacional como un

---

<sup>12</sup>BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa 4a. Edición, México, D.F. 1982, p. 159.

derecho real de naturaleza pública".<sup>13</sup> Esta tesis fue sustentada por el jurista Laband, quien consideró que existe cierta analogía entre el derecho del Estado sobre el territorio y el derecho de propiedad, al primero de los cuales llamó derecho real de naturaleza pública.

Según el artículo 27 Constitucional, el titular de ese "derecho real de naturaleza pública" es la Nación representada generalmente por el Gobierno Federal, y no, como erróneamente se considera en ocasiones, la federación o los Estados miembros aclarando desde ahora que éstos últimos lo que ejercen es jurisdicción.

Conviene aclarar que el concepto de Nación es sociológico, y que ésta es definida por André Hauriou como "Una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales".<sup>14</sup>

Este autor dice que la agrupación humana que esta en la base del Estado es la Nación, y define al Estado diciendo que "es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe orden social, político y

---

<sup>13</sup>TENA RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano.- Ed. Porrúa 16a. Edición, México, D. F. 1978, p. 187.

<sup>14</sup>HAURIOU André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.- Ed. Ariel. Esplugues de Llobregat, Barcelona, España, 1971. p. 114.

jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción".

Queremos dejar asentada, para los efectos conducentes en este trabajo, la aclaración hecha por Lucio Mendieta y Núñez a este respecto, en los siguientes términos: "La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional, debe tomarse (aún cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Solo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica".<sup>15</sup>

Ignacio Burgoa, por su parte, nos dice "... que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha preocupado por explicar esta ambigüedad terminológica para designar a la institución jurídica pública llamado Estado Mexicano, y cita en su obra la Resolución del Tribunal Pleno del 21 de Septiembre de 1954, dictada en el juicio ordinario federal, promoviendo por El Rosario, S.A., VS la Secretaría de Educación Pública, publicada en el boletín de información judicial correspondiente a los años 1953-1954, que dice así en la parte conducente: "...el Estado Mexicano, aspirante por propensión llamada sociológico-político a encuadrar a la Nación Mexicana y que se denomina Estados Unidos

---

<sup>15</sup>MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, El Sistema Agrario Constitucional.-Ed. Porrúa 4a. Edición, México, D.F. 1975. p. 7.

Mexicanos, viene a ser en el lenguaje del Derecho Público una realidad jurídico-político, que es la misma que el lenguaje de la Sociología llamaría, dentro del género, entidad sociológico-política, y específicamente Nación Mexicana, entidad integrada dentro del criterio clásico de los tratadistas de Derecho Público, criterio adoptado por la Constitución por tres factores: un pueblo, un territorio y un gobierno. Así, podríamos concluir que la Federación es esta entidad total de un pueblo, un territorio y un gobierno, que reciben conjunta e indistintamente los nombres de Estados Unidos Mexicanos, de Unión o de Federación, aunque la denominación oficial e internacionalmente adoptada para estas tres realidades sea la de Estados Unidos Mexicanos; en la inteligencia, sin embargo, de que esta conclusión ajustada a la doctrina de Derecho Público y a nuestra Constitución, en parte se contradice por el texto del artículo 27 de la propia Constitución, en cuanto a dicho precepto se comete el error doctrinario de aludir a la Nación como sinónimo de Estados Unidos Mexicanos".<sup>16</sup>

No compartimos el criterio sustentado en la resolución anterior por lo que hace a Federación, ya que ésta y otras voces son utilizadas indistintamente, pero debemos "precisar que todos los vocablos que se han señalado expresan la idea de Estado Mexicano que es la jurídicamente correcta, pues los nombres Federación y Unión en juridad

---

<sup>16</sup>Ibidem.. op. cit. p. 32.

terminológica denotan una forma estatal, el de República una forma de gobierno y el de Nación el pueblo mismo como una unidad sociológica, cultural e histórica que se organiza en la persona moral llamada Estado.

Por ende, e independientemente de esa sinonimia heterodoxa y errónea es conveniente subrayar que cuando la Constitución emplea indiferenciadamente cualquiera de dichos términos, alude, en substancia, al Estado Mexicano".<sup>17</sup>

En el mismo sentido consideremos que cuando se haga referencia a la Nación en este trabajo, deberá entenderse que es al Estado Mexicano.

La representación que de la Nación lleva a cabo el Gobierno Federal, el Maestro Tena Ramírez expone la siguiente tesis: "los órganos centrales, generalmente llamados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas, a los Estados, sino que, además suelen ser representadas del todo, llamado Nación"<sup>18</sup>. Y agrega que, "cuantas veces aflore lo exclusiva o intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de

---

<sup>17</sup>BURGOA Ignacio, Op. cit. p. 33.

<sup>18</sup>Ibidem. Op. cit. ps. 132 y 133.

facultades limitadas por las de los Estados-miembros, sino por encima de éstos".

En cambio, respecto de la propiedad originaria, Burgoa afirma que "entre el estado y el territorio hay una relación de imperium más no de dominium, lo que significa que la entidad estatal no es dueña o propietaria del espacio territorial, es decir, no ejerce sobre éste un derecho real dentro de la concepción jurídica civilista, o sea, como equivalente a propiedad ya que en todo caso se trataría de un derecho real institucional como lo califica Burdeau siguiendo a J. Dabin. El Estado, dice, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué desprestigiar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexi institucional. Sin embargo, sobre un bien material este vínculo no debe confundirse con el que traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución".<sup>19</sup>

No obstante la opinión anterior, consideramos que nuestra Constitución sí se otorga a la Nación dominium sobre su territorio, y no sólo imperium: este último, que recae sobre las personas, es el que otorga, nuestro sistema

---

<sup>19</sup>Ibidem .Op. cit. p. 157 y sigs.

federal, a los estados-miembros, o sea, es la jurisdicción dentro de su territorio, y ésta se traduce en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas en su ámbito territorial. Por otro lado, tenemos la jurisdicción federal, que abarca geográficamente todo el territorio nacional, pero que no excluye en el espacio, sólo por la materia, a las jurisdicciones locales.

En apoyo a lo anterior, nos adherimos a la tesis que dice que la Constitución sustenta un nuevo concepto del derecho de propiedad, ese derecho real de naturaleza pública a que nos hemos referido.

La obra del constituyente de 1917 consagra en favor de la Nación un dominio concreto y real, por el que adquieren un evidente sentido público los bienes raíces de los particulares, regresando así las tierras y aguas referidas, a su propietario originario, que es la Nación.

Pero se conserva dentro de las garantías individuales (27-I) la propiedad privada, aunque concebida como derivada y precaria. Al respecto el doctor Lucio Mendieta y Nuñez señala que "lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad



privada; pero desde luego una propiedad privada sui géneris, que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil".<sup>20</sup>

Estas disposiciones constitucionales con respecto a la propiedad fueron posibles, y son válidas, al haberse realizado en ejercicio de la soberanía, que el pueblo expresó al expedir la Constitución.

De acuerdo con lo anterior y en relación con la Zona Federal Marítimo Terrestre diremos que ésta, de conformidad con el artículo 27 constitucional, es reputada como elemento integrante del patrimonio del Estado, es decir, es una porción del territorio nacional a la que se da un tratamiento especial debido a su natural configuración, siendo asignada por la misma norma fundamental al dominio público, ya que la incluye en el párrafo quinto del artículo mencionado. Con respecto a esto, Oscar Morineau escribe "todas las tierras y aguas a que se refiere el parrafo primero, aún las que pertenecen actualmente a la Nación (terrenos nacionales) son enajenables, susceptibles de convertirse en propiedad privada y pertenecen al dominio privado de la nación, mientras que todas las demás cosas numeradas en los párrafos cuarto y quinto son inalienables,

---

<sup>20</sup>RUIZ MASSIEU Mario, Temas de Derecho Agrario Mexicano UNAM.-1a Ed. México, D.F. ps. 39 y 40.

jamás son susceptibles de convertirse en propiedad privada. En otras palabras, el párrafo primero se refiere precisamente a aquella parte del territorio nacional (tierras y aguas) que no es del dominio público, que es propiedad privada de los particulares o del patrimonio privado de la federación".<sup>21</sup>

De acuerdo con la postura del citado autor sobre la Zona Federal Marítimo Terrestre recaen derechos patrimoniales del estado, pero también, como parte del territorio nacional, es objeto de la soberanía nacional, denominada dominio eminente, por lo que no es susceptible de ser transmitida a los particulares.

Respecto a la transmisión de dominio que se permite a la nación en el artículo 27 constitucional este jurista comenta: "la nación transmite lo que tiene y lo que puede transmitir, su propiedad plena sobre las tierras y aguas. El dominio eminente, su soberanía, es inalienable y está consagrado en los artículos 39 a 41 de la constitución, en donde trata la soberanía y no en el artículo 27 en donde trata exclusivamente de otro dominio distinto, de la propiedad de los bienes".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>MORINEAU Oscar, Los Derechos Reales y el Subsuelo en México.- Fondo de cultura Económica.- 1a. Ed., México, 1948, p. 212.

<sup>22</sup>MORINEAU Oscar. Op. Cit. p. 225.

Por último, dejaremos apuntadas algunas definiciones que los administrativistas han elaborado sobre el patrimonio del estado.

El eminente Maestro Gabino Fraga escribió que el "conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado".<sup>23</sup>

Eduardo Bustamante, siendo Secretario del Patrimonio Nacional sustentó una conferencia en la facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que sostuvo que el patrimonio es "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica". (Rev. Patrimonio. Núm 1, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1960).<sup>24</sup>

El jurista Manuel Ma. Díez en su obra de derecho administrativo expone que el patrimonio está formado por

---

<sup>23</sup>FRAGA Gabino, Derecho Administrativo.- Ed., Porrúa.- 19a. Ed., México, D.F., 1979. p. 349.

<sup>24</sup>Citado por Andrés S. Rojas, Derecho Administrativo.-Tomo II.- Ed. Porrúa.- 9a. Ed., México, D.F., p. 125.

"los bienes muebles e inmuebles, considerados en conjunto, formando un todo, que constituyen una universalidad pública, siempre que pertenezcan a un mismo sujeto y se hallen destinados a un fin único".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>DIEZ Manuel Ma., Derecho Administrativo.- Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L. Tomo IV.- Buenos Aires, Argentina, 1969. p. 368.

#### 4.- EL DOMINIO PUBLICO Y PRIVADO PATRIMONIAL DEL ESTADO

En México el patrimonio de la Nación se encuentra estructurado en la Ley General de Bienes Nacionales ( del 22 de diciembre de 1981, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982) que en su artículo 1º asienta la división clásica del dominio público y del dominio privado de los bienes públicos; dicha distinción apareció doctrinalmente en la primera mitad del siglo XIX, siendo autor el jurista francés Víctor Proudhon.

Se fundamenta esta teoría en la necesidad de establecer un régimen jurídico especial para los bienes públicos, con caracteres jurídicos más rígidos y específicos para los del dominio público, caracteres que estudiaremos más adelante.

Así, al estar regidos por un supremo y directo interés público, protegido por la ley, se asegura su permanencia en el dominio público del patrimonio, a fin de que dichos bienes, satisfagan las necesidades colectivas.

La ley enumera en el artículo 2º los bienes que componen el dominio público, que de conformidad con la fracción V del mismo artículo, y con una interpretación extensiva del artículo 4º de la misma, son aquellas que están "destinados al uso común (dentro de los que encontramos a la Zona Federal Marítimo Terrestre), a un servicio público o a

alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines". Y en el artículo 3º, a los bienes que componen el dominio privado.

En Primer lugar, será menester explicar qué entendemos por "dominio", y a este respecto Canasi nos dice: "la palabra dominio deriva etimológicamente de la palabra latina domus, casa; dominus, señor de la casa. Y significa el poder que una persona tiene de usar y disponer libremente de lo suyo"<sup>26</sup>. Y agrega que el dominio existe sobre la cosa de una manera material, que éste no recae sobre bienes inmateriales o incorporales. Debemos agregar que el dominio que se tiene sobre los bienes públicos otorga el derecho de usar de ellos, y el deber de hacerlo según lo dispongan los preceptos legales correspondientes.

Ahora determinemos ambos conceptos:

Acerca del dominio público se han elaborado variados conceptos, así encontramos que Rafael Bielsa escribió que se entiende por dominio público "el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados y que no son susceptibles,

---

<sup>26</sup>CANASI José, Derecho Administrativo.- Ed. Depalma.- Buenos Aires, Argentina. 1972. Vol. I Parte General, p. 834.

por lo tanto, de apropiación privada<sup>27</sup>. Agregando este autor que el dominio público no se debe atribuir al estado sino al pueblo ( o población, en el sentido de elemento constitutivo de la Nación ), si bien representado en el estado.

Los juristas españoles Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros en su obra de derecho administrativo consideran al dominio público "como el conjunto de bienes pertenecientes a una entidad administrativa que - en mérito a su configuración natural, su ordenación especial o incluso a su importancia histórica o científica - son necesarios a un servicio público o a la satisfacción de una necesidad pública, y no podrían ser sustituidos por ningún otro bien para cumplir sus fines".<sup>28</sup>

Francisco Garrido Falla expone que "el dominio público consiste en un régimen especial de propiedad a que están sometidos determinados bienes de entidades administrativas, que se entiende que es el más adecuado para que dichos bienes presten la utilidad pública que de ellos se espera, haciéndolos de una condición jurídica especial".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>BIELSA Rafael, Derecho Administrativo.- La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, 6a. Ed., Tomo III.- Buenos Aires, Argentina, 1964. p. 454.

<sup>28</sup>GARCIA OVIEDO Carlos y MARTINEZ USEROS Enrique.- Derecho Administrativo.- Artes Gráficas Iberoamericanas, S.A., Tomas Breton, Madrid Tomo II, 9a. Ed., P. 379.

<sup>29</sup>GARRIDO FALLA Francisco.- Tratado de Derecho Administrativo.- Instituto de Estudios Politicos, 3a. Ed., Tomo II, Madrid, España, 1966, p. 429.

Manuel Ma. Díez define al dominio público diciendo que "es un conjunto de bienes de propiedad del estado (lato sensu), afectados por la ley al uso directo o indirecto de los habitantes"<sup>20</sup>. Y agrega que "el dominio público está sometido a un régimen jurídico especial de derecho público caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad, como también por hallarse sujeto a la policía que sobre él se ejerce, y que se manifiesta con modalidades propias o específicas. Todos los bienes del dominio público tienen el mismo régimen jurídico especial, si bien adaptado a sus respectivas modalidades particulares".

De acuerdo con el criterio de Hauriou "el dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, o sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".<sup>21</sup>

Como las anteriores, existen decenas de posturas que conceptúan al dominio público, mas yo considero que en México, en nuestro régimen jurídico, el dominio público es el conjunto de bienes imputados al patrimonio nacional por la ley fundamental de 1917, con el objeto de satisfacer las

---

<sup>20</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 358.

<sup>21</sup>HAURIUO André. Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p. 139.



necesidades colectivas a que se refieren los artículos 2º fracción V y 4º de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que el derecho de propiedad que se ejerce sobre ellos está afectado a un fin público, del que se deduce un régimen jurídico - legal especial de derecho público, que garantiza la realización de ese fin.

En cambio, en el dominio privado encontramos una semejanza con el derecho de propiedad en el sentido romano, que es de la que se puede disponer, ya que según el artículo 6º de la ley "los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3º, que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley:

I.- Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Federal; y

II.- En las materias que dicho Código no regule a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo social correspondientes.

Por lo tanto, establecida la supletoriedad del derecho común, decimos que hay semejanza entre la propiedad establecida por está, con la que corresponde al derecho real que recae sobre los bienes del dominio privado, ya que de estos puede disponer, puede destinarlos, incorporarlos,

enajenarlos, etc., lo que no le es posible hacer respecto de los bienes del dominio público, porque estos deben satisfacer el fin público correspondiente a que estén asignados, ya sea por ley o por disposición administrativa.

Por otro lado, el jurista italiano Bartolomé A. Fiorini nos dice que "la división clásica que hace un siglo hizo el jurista francés Proudhon entre dominio público y dominio privado con criterio de la dogmática privativista, ha sido superada, como acontece con el artículo 826 del Código Italiano, que establece una tercera clasificación de bienes indisponibles. Leyes especiales provenientes de legislados instituyen regímenes diversos. No hay una propiedad estatal única, como intuyó la concepción clásica del dominio público, hay tantas clases de propiedades estatales como el legislador por medio de sus normas pueda singularizar".<sup>22</sup>

En México, las propiedades que pudiera singularizar el legislador ordinario tendrían necesariamente que fundamentarse en la Constitución, y dichas propiedades están ya contempladas en la estructura normativa de los artículos 2º y 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que en nuestro régimen jurídico es válida la distinción doctrinaria criticada por Fiorini. Ahora bien, podría adoptarse alguna innovación a los criterios sustentados, pero apegándose a las normas constitucionales.

---

<sup>22</sup>FIORINI Bartolomé A.- Derecho Administrativo.- Ed., Abeledo Perrot, S.A., Tomo II, Buenos Aires, Argentina. p. 303.

## **CAPITULO II**

### **EL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO**

## II.- EL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO

### 1.- NATURALEZA JURIDICA DEL DOMINIO PUBLICO.

El determinar la naturaleza jurídica del dominio público ha sido preocupación constante de los autores administrativistas, distinguiéndose dos posturas definidas en la orientación doctrinal, mismas que han influenciado a las legislaciones modernas, en primer término, la que considera que sobre los bienes del dominio público se ejerce el derecho de propiedad; y en segundo lugar, la que considera que esos bienes no son susceptibles de tal derecho.

Exponentes de la primera postura son, entre otros, Francisco Garrido Fala y Manuel Ma. Díez, quiénes dicen que los bienes que componen el dominio público son de propiedad pública del estado, si bien ésta constituye una forma especial de propiedad.

Ambos autores consideran que el dominio público está constituido por diversos elementos que son: el elemento subjetivo, objetivo, teleológico y el normativo o legal.

a) Elemento Subjetivo: Para que un bien sea considerado como formando parte del dominio público, debe hacerse referencia a su titular, que deberá ser una entidad

de derecho público, una persona jurídica pública. En México, como ya dijimos, el estado tiene patrimonio propio.

b) Elemento Objetivo: El dominio público es un conjunto de bienes, una universalidad pública patrimonial, que se caracteriza por que es un conjunto de cosas que pertenecen a un mismo sujeto, y por que esas cosas tienen o sirven a un fin común. Se consideran dentro de estos bienes tanto a los muebles como a los inmuebles; y, respecto de los primeros, Balbe ha defendido la posibilidad del dominio público mueble afirmando que "la conexión con el interés público es, si cabe, mayor en los bienes muebles que en los inmuebles, pues si es susceptible de sustitución por otro el inmueble soporte del servicio, no ocurre otro tanto con los numerosos objetos muebles, cuyo valor radica intransferiblemente en ellos"<sup>33</sup>. El anterior argumento lo encontramos plasmado en la fracción XI del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, que incorpora a ese régimen del dominio público a los bienes muebles.

c) Elemento Teleológico o Finalista: Todos los bienes que constituyen el dominio público están afectados al uso directo de la colectividad. En nuestro derecho, de conformidad con el artículo 2º fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales, no sólo forman parte del dominio

---

<sup>33</sup>BALBE, Citado por Francisco Garrido Falla. Op. Cit. p. 419.

público los bienes destinados al uso común o a un servicio público, sino que también los que estén destinados a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines. Por lo tanto, podemos apreciar la gran importancia que en nuestro régimen jurídico se otorga a este elemento, protegiéndose así el interés del uso colectivo.

Es conveniente analizar brevemente en que consiste la asignación de un bien al dominio público mediante una disposición administrativa.

Dicha disposición configura lo que se denomina la "Incorporación", que tiene dos caracteres, el primero se refiere a la finalidad, esto es que el bien incorporado vaya a satisfacer al uso común o a un servicio público; el segundo es de carácter subjetivo, o sea, el que a la satisfacción de una necesidad social se añade la de que el bien sea propiedad del estado, es decir, que se encuentre en su patrimonio pero dentro del dominio privado, ya que se incorpora de conformidad con un precepto legal que plantea el supuesto normativo de la incorporación, circunstancia que no se produce en los bienes de dominio público por su naturaleza, cuales normalmente jamás han formado parte del dominio privado del estado.

Esta incorporación se instrumenta mediante un denominado "decreto de incorporación" que expide el Ejecutivo Federal

por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y por el cual se incorpora y destina el bien, esto con fundamento en el artículo 32 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en los artículos 8º fracción IV, 17º fracción II y 37 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otro lado, cuando el bien incorporado deja de ser útil y necesario dentro del dominio público se debe proceder a cambiarlo de régimen jurídico, a desincorporarlo.

La desincorporación debe llevarse a cabo mediante un acto de derecho público, "decreto de desincorporación, ya que por un acto de la misma naturaleza se procedió a incorporar, aunque excepcionalmente se desincorpora por hechos, como el cambio de curso de un río; pero aun en ese supuesto es necesario la ratificación administrativa, es decir un acto administrativo.

Podemos afirmar que la desincorporación constituye la forma de extinguir o hacer cesar el uso público o el destino de los bienes del dominio público, cesando su dominicalidad, ya sea por voluntad estatal o por obra de la naturaleza.

Cabe aclarar, por ultimo, que en los dos últimos supuestos, los referentes a las actividades que se equiparan a servicios públicos, o que de hecho se utilicen en esos fines, se considera que los bienes sobre los que recaen

dichas actividades forman parte del dominio público por disposición de la ley.

d) Elemento Normativo o Legal: Se requiere que la ley determine qué bienes, o mediante qué procedimientos los bienes pasarán a formar parte del dominio público.

Como hemos visto el dominio público patrimonial se compone, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, por disposición de la ley o por disposición de la autoridad.

También André Hauriou sostiene que "los bienes del dominio público constituyen verdaderas propiedades administrativas, y nos dice que el oponer a esta tesis de propiedad del dominio público el que no ofrezca los caracteres de la propiedad civil-jus utendi, fruendi, abutendi- es apego a las enseñanzas históricas, y pensar que la forma de propiedad quirritaria es la única posible, siendo que las experiencias posteriores a Roma han mostrado lo contrario".<sup>34</sup>

Es evidente que el concepto de propiedad ha variado de un país a otro, y de una época a otra, por lo que la propiedad administrativa tiene que adecuarse a los lineamientos de esta rama del derecho, aunque con ello se oponga a los conceptos civiles. Entonces , ciertamente, la propiedad del

---

<sup>34</sup>HAURIUO André. Citado por Carlos Garcia Oviedo Y Enrique Martinez Useros. Op. Cit. p. 386.



estado tendrá diversas particularidades, y sobre esto escribe Renato Alessi que "la peculiaridad del régimen (del derecho público) consiste en que mientras los sujetos privados no pueden proteger su propiedad sino por medio de la acción judicial, el estado, por lo contrario, puede proceder directamente a tutelar la propiedad dominial mediante la actividad administrativa, en especial mediante la actividad de Policía".<sup>35</sup>

También, dentro de este primer concepto de propiedad pública, encontramos a Otto Mayer<sup>36</sup> quien pretendía sustraer las cosas que forman parte del patrimonio administrativo (cosas públicas) de la esfera del derecho privado, y someterlas en todos sus extremos (evidentemente incluida la propiedad al derecho público).

Por lo que se refiere a la segunda postura apuntada, es decir, la que considera que los bienes de dominio público no son susceptibles del derecho de propiedad, tenemos la opinión de Rafael Bielsa. Este autor, como ya dijimos, dice que el dominio público debe atribuirse al pueblo, no al estado, por lo que agrega que no hay derecho de propiedad del estado sobre éste. Y dice: "basta una simple noción histórica de esos bienes para saber que en ellos la

---

<sup>35</sup>ALESSI Renato, Instituciones de Derecho Administrativo.- Bosch, Casa Editorial Barcelona, España. 1970. Tomo II. p. 417.

<sup>36</sup>MAYER Otto. Citado por Fritz Fleiner, Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1933. p. 286.

colectividad ha tenido siempre un uso directo, individual y colectivo, que el estado se ha limitado a reglar<sup>37</sup>. O sea, el estado solamente ejerce una función de reglamentación del uso, y se encarga de la vigilancia del mismo. Por otro lado, esto significaría que los bienes del dominio público, por su propia naturaleza y destino no son susceptibles de ser patrimoniales.

Y aún más radical, dentro de esta segunda postura, lo es el Jurista Proudhom, quien aseveraba que el dominio público "es el poder de regir y administrar las cosas que por ministerio de la ley están destinadas al uso de todos, y cuya propiedad a nadie pertenece".<sup>38</sup>

La legislación mexicana, opinamos junto con el Dr. Fraga y el Dr. Serra Rojas, se ubica dentro de la primera postura, ya que consigna la propiedad del estado sobre los bienes del dominio público. Por eso hemos denominado

ese derecho de propiedad estatal, como derecho real de naturaleza pública. La concepción mexicana del dominio público reúne los cuatro elementos que la doctrina le otorga al mismo, al considerarlo como susceptible del derecho de propiedad.

---

<sup>37</sup>BIELSA Rafael, Op. Citado p. 458.

<sup>38</sup>PROUDHOM Víctor, Citado por Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros. Op. Cit. p. 385.

## 2.- NOTAS CARACTERISTICAS DEL DOMINIO PUBLICO, JURISDICCION FEDERAL.

Hemos afirmado la propiedad del Estado sobre los bienes del dominio público, y ahora nos ocuparemos de determinar las notas características de la misma, que vienen a ser limitaciones al titular del patrimonio, entiéndase Estado, en mérito a la finalidad del interés público a que están asignadas las cosas públicas. Estas notas, que decimos son limitantes, forman parte del derecho de propiedad del Estado, ya que precisamente son las que configuran el derecho de propiedad administrativa; este derecho, que como dijimos, debe adecuarse a los lineamientos de la rama del derecho administrativo. En consecuencia, el goce de los bienes del dominio público por ser su titular debe sujetarse al fin a que estén asignados estos, cumpliendo así con las disposiciones legales que regulan, protegiendo el interés de la colectividad, el dominio público. "En la propiedad de derecho privado, el derecho de propietario constituye el Prius, las limitaciones el Posterius"<sup>3</sup>. Esto significa que el poder, en que se traduce el derecho que tiene el propietario, y que en el derecho común es régimen, en el derecho público esté determinado a efecto de que los bienes asignados al dominio público cumplan cabalmente con su cometido de satisfacer necesidades de la colectividad.

---

<sup>3</sup>DIEZ Manuel Ma. Op. Cit. p. 391.

Antes de analizar las notas del dominio público, queremos apuntar algunas diferencias que se han señalado entre el derecho de propiedad público y el derecho de propiedad privada.

En la doctrina, en primer lugar término se ha considerado que el derecho a defender el bien en el derecho común se resuelve con la intervención del poder judicial y en condiciones de igualdad jurídica, mientras que en el campo del derecho público, el estado actúa mediante actos en los que aparece su Imperium, o sea, la ley autoriza a llevar a cabo la denominada "facultad de Policía". Conviene aclarar que esto no puede ser concebido en términos absolutos, ya que en todo régimen de derecho en que se respete la división de Poderes, que se traduce en la diversidad de atribuciones, deberá el estado, representado por el Gobierno Federal, acudir ante los tribunales competentes en defensa de sus derechos. Ciertamente, y así lo reconocemos, pueden tomarse medidas administrativas dirigidas a garantizar que los bienes del dominio público sigan prestando el servicio o el uso a que están asignados, pero la decisión de toda contienda deberá ser resuelta por un juez, ya que esa es la esencia y razón del Poder Judicial. Y esta aseveración la encontramos plasmada en los artículos

17 y 18 de la Ley General de Bienes Nacionales."'

Por otro lado, se diferencia del propietario de derecho civil, en que el estado, como titular del patrimonio público, está obligado a actuar, con respecto del mismo, conformándose a las leyes y reglamentos administrativos, sin contrariar el sentido de los bienes patrimoniales, y así lo dispone la ley en su artículo 9° que en lo conducente dice: "Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales...".

Adoptaremos en este trabajo la clasificación que el maestro Garrido Falla ha hecho de estas notas características del dominio público.

---

'''Art. 17. Corresponde al Ejecutivo Federal: IV. Dictar las Reglas a que deberá sujetarse la Policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y su destino..... Art. 18. Cuando a juicio del Ejecutivo exista motivo que lo amerite, podrá abstenerse de dictar las resoluciones o de seguir los procedimientos a que se refiere el artículo anterior, y ordenará al Ministerio Público que someta el asunto al conocimiento de los tribunales. Dentro del procedimiento podrá solicitarse la ocupación administrativa de los bienes, de conformidad con lo establecido por el artículo 27 Constitucional. Los tribunales decretarán de plano la ocupación.

A) Incomerciabilidad: Se ha considerado en la doctrina que estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo cual los ubica fuera del comercio. En México, el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional establece los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad, por lo que los bienes comprendidos dentro de los párrafos cuarto y quinto, según dispone el citado párrafo sexto, por mandamiento constitucional, no podrán, bajo ningún concepto, salir del patrimonio de la nación; esto es existe una prohibición constitucional, que debe ser recogida en las leyes ordinarias, con respecto a estos bienes; y la Ley General de Bienes Nacionales, como ley reglamentaria de este precepto constitucional, dispone en su artículo 16 que "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 la Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión". Cabe anotar de conformidad con el precepto transcrito y en relación con el artículo 28 de la misma ley, que los bienes del dominio público, que lo sean por disposición de la autoridad, pueden ser desincorporados del mismo, perdiendo así la inalienabilidad, y ser posteriormente enajenados. Pero, insistimos, no pueden ser desincorporados los bienes sobre los que recae la inalienabilidad e imprescriptibilidad

constitucional, ni aquellos que lo sean por disposición de la ley.

Analicemos ahora cada una de estas características de in comerciabilidad:

a) Inalienabilidad: Esta se impone por la necesidad de mantener íntegros los bienes del dominio público en la asignación correspondiente , por lo tanto, y de acuerdo con el artículo 16 de la ley, ya transcrito, no están sujetos a acción reivindicatoria o a posesión definitiva o provisional, y los particulares y las entidades públicas sólo podrán adquirir sobre ellos los derechos regulados por la ley; y por las que llegue a dictar, respecto, el poder legislativo.

Esta es una garantía de que la utilidad que deban prestar los bienes será respetada, salvaguardando así los intereses colectivos, y "como la satisfacción de tales intereses constituye una de las atribuciones del estado, la propiedad que a éste se reconoce sobre los bienes del dominio público debe estar sujeta a un régimen adecuado a su finalidad, y sólo estableciendo la prohibición de enajenar se puede impedir que el estado deje de cumplir eficazmente sus atribuciones".<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 355.

Se ha criticado la inalienabilidad debido a que es una restricción a la facultad de disponer -jus abutendi- de la cosa, y que por lo tanto no se configura el derecho de propiedad.

Insistimos en que es distinto el concepto de propiedad administrativa, que va a satisfacer a la colectividad, al del derecho privado, en que sólo beneficia al particular que lo detenta, por eso se establece un régimen especial de derecho público, que garantiza la correcta utilidad de los bienes sujetos al mismo.

Mas la característica de la inalienabilidad no importa la indisponibilidad de los bienes, ya que sobre ellos puede recaer un uso especial (permiso, concesión, etc.) como lo consigna el artículo 16 de la ley antes citado.

Por lo que se refiere a la no sujeción de los bienes de dominio público a la acción reivindicatoria, se debe a que el acto o hecho jurídico por el cual hayan pasado los bienes a dicho dominio se considera suficiente para fundar un título válidamente oponible en caso de que se promoviera acción judicial;

b)Inembargabilidad: Esta característica se deriva de la anterior, por lo que se considera que estos bienes no pueden estar sujetos a, gravámenes hipotecarios, embargos



o apremios, ya que estos son el inicio de un procedimiento de ejecución.

c) **Imprescriptibilidad:** Los bienes que forman el dominio público están destinados a un fin de interés público, por lo tanto están vinculados al cumplimiento de una atribución del estado, por lo que debe defenderse la integridad del dominio público frente a posibilidades usurpaciones de los particulares.

B) **La Publicidad Posesoria.**- El estado, como titular del patrimonio nacional, no necesita utilizar, como regla general, el sistema de garantías que supone la inscripción en el Registro de la Propiedad. Esta aseveración es cierta en nuestro régimen jurídico sólo en lo referente a bienes del dominio público por disposición de la ley, ya que los que lo sean por disposición de la autoridad deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal, e incluso en el Registro Público de la Propiedad que corresponda de acuerdo a la ubicación del bien, esto con fundamento en lo dispuesto por el Capítulo VII de la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo que para efectos de identificatorios se preve en el capítulo VIII de la ley, es la confección del Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación.

C) **La Facultad de Deslinde:** Generalmente se acepta que respecto de los bienes de dominio público se puede utilizar de la facultad de deslinde sobre los mismos, a efecto de tenerlos administrativamente individualizados; esta es una facultad que encontramos en la ley, y en el "Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar". Esta facultad la analizaremos más adelante.

D) **La Recuperación de Oficio del Dominio Público:** Toda vez que el estado tiene el jus posesioniss, compete al mismo la facultad de recobrar sus bienes, en ejercicio de una acción de oficio.

En la Ley General de Bienes Nacionales encontramos diversas disposiciones, a saber: a) Por lo que se refiere a los bienes de dominio público ya vimos que el artículo 17 de la ley faculta el Ejecutivo Federal a ...."tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos,"..... Pero se desvirtúa esta característica cuando a juicio del Ejecutivo exista motivo que lo amerite, de acuerdo con el artículo 18, ...."podrá abstenerse de dictar las resoluciones o de seguir los procedimientos a que se refiere el artículo anterior, y ordenará al Ministerio Público que someta el asunto al conocimiento de los tribunales".....

Ahora bien, por lo que respecta a los inmuebles de dominio privado, regulados por el capítulo V de la ley, el artículo 75 de la misma establece que "El Gobierno Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posea. Cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva, o de reivindicar los inmuebles de dominio privado, o de obtener el cumplimiento, la rescisión o la nulidad de los contratos celebrados respecto de dichos bienes, deberá deducir ante los tribunales federales las acciones que correspondan, mismas que se tramitarán en los términos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles".

Por lo tanto, concluimos que esta acción de recuperación de oficio en nuestro derecho sólo se encuentra prevista para los bienes del dominio público, que están destinados al uso común o a un servicio público, aunque se deje a juicio del Ejecutivo el ejercitar las acciones correspondientes.

E) **La Potestad Sancionadora:** Para la debida conservación, en condiciones óptimas, del dominio público se debe establecer un régimen de sanciones que lo protejan de uso inadecuado sobre el mismo. Este régimen lo establece el Capítulo IX de la Ley General de Bienes Nacionales, que dispone que sanciones se aplicarán a las infracciones que tipifica.

"La justificación de estas características del régimen del dominio público parece obvia: con las dos primeras se asegura la indisponibilidad del bien con una serie de medidas que significan tanto una protección del dominio frente a terceros, cuando frente a la negligencia o mala fe de los propios administradores; las tres notas restantes son una simple aplicación al campo específico del dominio de la teoría de la acción de oficio que justifica, de manera general, ciertas prerrogativas exorbitantes en manos de la Administración Pública".<sup>41</sup>

Por último, hemos incluido en este apartado el análisis referente a la jurisdicción federal que recae sobre los bienes de dominio público.

La Constitución General en su título Séptimo de "Previsiones Generales", establece en el artículo 132 que "los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

---

<sup>41</sup>GARRIDO FALLA Francisco. Op. Cit. p. 430.

Este artículo constitucional determina la jurisdicción federal sobre ciertos bienes enclavados en el territorio que cae bajo la jurisdicción de los estados; esto es, los estados tienen jurisdicción dentro de las zonas territoriales que cada uno de ellos corresponde, pero como excepción se excluyen de dicha jurisdicción ciertos bienes, que de acuerdo al artículo 132, ingresan a la jurisdicción federal<sup>42</sup>. Esta excepción se hace a la regla general planteada en el artículo 121 de la misma Constitución que en su fracción II establece: "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación". Recordemos ahora que la propiedad del territorio corresponde a la Nación, por lo tanto, este precepto no se refiere al derecho de propiedad, sino a la jurisdicción de los estados sobre el mismo.

La Ley General de Bienes Nacionales, que es la ley a que se refiere el citado precepto constitucional, establece en su artículo 5º que "Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación y destinados al servicio público o al uso común con anterioridad al 1º de mayo de 1917 o de los señalados

---

<sup>42</sup>TENA RAMIREZ Felipe. Op. Cit. p. 191.

en los artículos 2º fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable". Y en el último párrafo de este artículo se dispone que "El carácter de bienes de dominio público de la Federación, de los inmuebles de que se trata, no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo". Los fundamentos de esta disposición ya los expusimos, y se entiende como una ampliación de la jurisdicción federal sobre la local, por disposición constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, se dispone en el artículo 7º de la ley que "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, sean del dominio público o del dominio privado".

### 3.- BIENES DE USO COMUN.

Clasificar a los bienes como de uso común fue una de las primeras manifestaciones de la doctrina administrativa al referirse al aspecto patrimonial, e incluso se consideraba que el uso común era sinónimo de dominio público.

En México, nuestra Constitución Política hace referencia a la existencia de los bienes de uso común en el artículo 132; y, la Ley General de Bienes Nacionales los clasifica en la fracción primera del artículo 2º como bienes de dominio público. Por lo tanto, les son inherentes las notas que caracterizan al mismo, que analizamos anteriormente. La misma ley en su artículo 29 establece cuáles son los bienes de uso común, añadiendo en su fracción decimoquinta que también lo serán: "Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes".

Ahora determinemos la naturaleza del uso común. Es una potestad que se tiene sobre determinados bienes, y que es ejercida por los habitantes del país, sin individualizarse; o sea, están sujetos al uso colectivo, que es el interés que se protege, ya que no puede protegerse cada interés individual, y así, dispone el artículo 30 de la ley: "Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos. Para

aprovechamientos especiales sobre las condiciones y requisitos que establezcan las leyes". Esta segunda parte del artículo referente a las concesiones la estudiaremos más adelante.

En el derecho español el Reglamento de Bienes Locales<sup>43</sup>, de 27 de mayo de 1955, nos da una definición del uso común, sintetizando la naturaleza del mismo, dice que el "uso común, es el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados".

Se ha considerado como caracteres del uso común<sup>44</sup> los siguientes:

A) El uso común debe ser libre: El uso que se haga de los bienes de uso común no está sujeto a ninguna autorización administrativa previa, con excepción de los aprovechamientos especiales. Siendo limitado solamente por las disposiciones legales y reglamentos que están dirigidas a la vigilancia y conservación de dichos bienes;

B) Es gratuito: La utilización que se lleva a cabo de estos bienes es gratuita, con excepción de las que se realicen por concesión, o permiso;

---

<sup>43</sup>Cita por Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros. Op. Cit. p. 405.

<sup>44</sup>DIEZ Manuel Ma. Op. Cit. p. 459.



C) El uso es igual para todos: Todos los usuarios se encuentran en una situación de paridad jurídica para usar los bienes, y deben ser tratados sin preferencia alguna los unos, con respecto de los otros;

D) El uso se lleva a cabo sin limitación de término: Esta afirmación doctrinal, ha sido respetada por la legislación, por lo tanto el uso común es Sine Die, sin fijación a término, siendo utilizable el bien en tanto exista como tal.

El maestro Gabino Fraga<sup>48</sup> clasifica a los bienes de uso común desde dos puntos de vista diferentes: de acuerdo a su naturaleza y de acuerdo a la forma de incorporación al dominio público.

Dentro del primer grupo se encuentran: a) el dominio público aéreo, y así lo establece la fracción primera del artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales; pero Fraga nos aclara que "por la reforma de 5 de enero de 1960 al artículo 27 de la Constitución, le quitó ese carácter al declarar que "corresponde a la Nación el dominio directo de .....el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional", y ese mismo carácter de dominio directo, y no de bien de uso común le da el artículo 1º de la Ley Federal de Radio y

---

<sup>48</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 352.

Televisión de 8 de enero de 1960"<sup>46</sup> ; b) El dominio público marítimo, dentro del que cataloga a la Zona Federal Marítimo Terrestre; y, c) dominio público terrestre.

Por lo que se refiere a la forma de incorporación de estos bienes, doctrinalmente se clasifican en dos categorías: los que constituyen el dominio natural, y los que constituyen el dominio artificial.

Los primeros se incorporan por naturaleza propia, y así lo reconoce la ley, mientras que los segundos se incorporan por disposición de la autoridad, mediante un Decreto Presidencial denominado incorporación.

La importancia de esta última distinción radica en que los segundos pueden ser desincorporados, de acuerdo con el artículo 28 de la ley, mientras que los primeros están, y no pueden dejar de estarlo, sujetos al régimen de dominio público.

---

<sup>46</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 353.

#### 4.- UBICACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE EN EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

La imputación de esta zona federal al patrimonio del estado, la encontramos en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, que en la parte conducente dispone: "Son propiedad de la Nación las aguas ..... las de los manantiales que broten en las playas, ZONAS MARITIMAS, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de la minas:..." vemos que en este párrafo se hace referencia a las aguas marítimas de propiedad nacional; y, acto seguido, el párrafo sexto establece que: "En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible...". Por lo tanto, considero que estas características le son aplicables a las zonas marítimas, denominadas por las leyes como zona federal marítimo terrestre, ya que es esta uno de los casos a que se refiere la primera frase del párrafo quinto.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales al clasificar, en su artículo 2º, a los bienes de dominio público, considera dentro de estos a los de uso común, y en el artículo 29 al enumerar estos últimos enlista en ellos a la zona federal marítimo terrestre; mas, en la fracción segunda del citado artículo 2º también considera a aquellos a los que se refiere el párrafo quinto del artículo 27

Constitucional, del que hacemos mención en el párrafo anterior.

Siendo así, es evidente que existen los fundamentos correctos para considerar a la Zona Federal Marítimo Terrestre<sup>47</sup> como integrante del dominio público, siendo deseable que dentro de la clasificación que de los mismos nos da la ley cada bien quedara incluido en un solo inciso.

Como expresamos en el inciso anterior dentro del dominio público se le considera como bien de uso común, artículo 29 fracción V, por lo que damos aquí por reproducidos los conceptos anteriormente vertidos a ese respecto.

Y dentro de los bienes de uso común, doctrinalmente, y debido a su naturaleza, repetimos, se le ubica en el dominio público marítimo.

---

<sup>47</sup>La naturaleza jurídica de esta Zona Federal es analizada en el Capítulo IV de este trabajo.

**CAPITULO III**

**ZONAS FEDERALES REFERIDAS EN LA  
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

### III.- ZONAS FEDERALES REFERIDAS EN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

#### 1.- CONCEPTO DE ZONA FEDERAL.

Como ha quedado asentado, en este Capítulo nos avocaremos a las Zonas Federales referidas expresamente en la Ley General de Bienes Nacionales.

En esta ley, amén de una referencia genérica, se menciona expresamente, y a estas nos centraremos, como zonas federales específicas: a la Zona Federal Marítimo Terrestre y a las Zonas Federales de las Corrientes, según dispone el artículo 29 (son de uso común), en las fracciones V y VII respectivamente. Ya Jorge Vera Estañol<sup>4</sup> exponía al comentar las disposiciones relativas de la "Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales", del 18 de diciembre de 1902, que veremos en el siguiente capítulo, que debía reservarse "el nombre específico de Zonas Federales para designar en particular la faja marítimo terrestre, las riberas y márgenes de los ríos, esteros, lagos y lagunas federales, y la faja contigua de diez metros de ancho a partir de la línea de las más altas aguas, a que se refieren las insertas fracciones III y VII del artículo 4º de la Ley del 18 de Diciembre de 1902".

---

<sup>4</sup>VERA ESTAÑOL Jorge.-Cuestiones Jurídico Constitucionales. México 1923, p. 11.

Ahora bien, estas dos zonas federales específicas se encuentran en nuestro derecho positivo, reguladas por dos leyes diversas.

La Zona Federal Marítimo Terrestre es regulada por, la Ley General de Bienes Nacionales, que en esta nueva versión de 1982 incluye un capítulo, el IV, exclusivo respecto de la "zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar". Mientras que el fundamento de las Zonas Federales de las Corrientes lo encontramos en la Ley Federal de Aguas ( Publicada en el Diario Oficial de 11 de enero de 1972 ).

De la distinción legal de una con respecto de la otra nos ocuparemos en la parte final del presente capítulo, por lo que ahora sólo intentaremos elaborar un concepto jurídico que las abarque.

Hemos encontrado un concepto de "Zonas Federales" en la tesis profesional de Manuel R. Ojeda Paullada , quien dice: "Para nosotros las zonas federales son aquellas fajas de tierra contiguas a los litorales, a las riberas de los ríos, lagos, lagunas o esteros, cuya extensión varía entre los 5 y 20 metros de ancho, consideradas bienes de uso común, y por tanto sujetas al dominio público de la Nación, que han sido establecidas por nuestra Constitución y sus leyes secundarias, atendiendo fundamentalmente a propósitos de comunicación y seguridad, ya que en todo caso constituyen cinturones de propiedad federal alrededor de

los ríos, lagunas y a lo largo de todos nuestros litorales".<sup>49</sup>

Por nuestra parte, consideramos que las zonas federales son aquellas, fundamentadas en la Constitución General y reguladas in extenso por sus leyes secundarias, que siendo bienes inmuebles están asignadas, por su naturaleza, al dominio público patrimonial del estado, ya que constituyen fajas de tierra, aunque en la Zona Federal Marítimo Terrestre pueden llegarse a considerar las formaciones rocosas o acantilados, contiguas a los litorales, a las playas, a las riberas de los ríos, a los lagos, lagunas o esteros, al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, en las que rige la jurisdicción federal con el objeto de contar en estas zonas de importancia colectiva, por su íntima relación con las comunicaciones, medidas de seguridad, turismo, pesca, etc., con un sólo criterio de salvaguarda de los intereses nacionales, pudiendo variar la extensión de las mismas de acuerdo con el lugar de ubicación y circunstancias que les sean implícitas.

---

<sup>49</sup>OJEDA PAULLADA Manuel R.- Régimen Jurídico de la Zona Federal como Bien del Dominio Público.- Tesis Profesional. UNAM. D.F., 1962. p. 66.



**2.- CARACTERISTICAS DE ESTAS ZONAS FEDERALES, IMPORTANCIA DE SU DETERMINACION.**

Dispone la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 49, que la Zona Federal Marítimo Terrestre se determinará, tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, de la siguiente manera:

"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 cien metros río arriba;

II. La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirán zona federal marítimo terrestre;

III. En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento".

Por lo que se refiere a las Zonas Federales de las corrientes, la Ley Federal de Aguas dispone en la fracción

VIII del artículo 4º, que se entenderán como "Riveras o Zonas Federales, las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes, o al vaso de los depósitos de propiedad nacional. La amplitud de las riberas o zonas federales se reducirá a cinco metros en los cauces cuya anchura sea de cinco metros o menor".

Una vez que hemos anotado los preceptos legales relativos a ambas Zonas Federales, será menester que determinemos las características comunes de estas, y que precisemos en qué reside la importancia de su determinación.

Entre las características de que ambas participan, encontramos como principales las siguientes:

1) Con fundamento en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, así como en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, se ubican patrimonialmente en el dominio público del estado;

2) Como consecuencia de lo anterior, les son aplicables las disposiciones del párrafo sexto del citado precepto constitucional, que son: inalienabilidad, la imprescriptibilidad, y el que su explotación, uso o aprovechamiento se realice mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal;

3) La Ley General de Bienes Nacionales, en atención a su naturaleza, las considera como bienes de uso común. Esto será materia de comentario en el siguiente inciso de este capítulo;

4) Estas dos Zonas Federales se establecen "contiguas" a las playas, a las riberas de los ríos, a los lagos, lagunas o esteros, o en su caso, al cauce de las corrientes, o al vaso de los depósitos de propiedad nacional;

5) Ambas zonas se encuentran sujetas a la jurisdicción Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley General de Bienes Nacionales.

Finalmente diremos que la importancia de su determinación radica en que vienen a satisfacer necesidades de tipo colectivo, ya que el objeto de que se delimiten las mismas es el de tener un control sobre vías de comunicación, áreas de interés turístico, de interés estratégico para medidas de seguridad, para implementar una debida utilización de los recursos, etc. Es decir, vienen a ser franjas sobre las que recae la jurisdicción federal a efecto de garantizar que las disposiciones que sobre materias federales se han dictado sean cumplidas.

### 3.- ZONAS FEDERALES COMO BIEN DE USO COMUN.

Como ya dejamos asentado, la Ley General de Bienes Nacionales enumera en su artículo 29, como bienes de uso común, a las Zonas Federales.

Ya en el desarrollo de este trabajo nos ocupamos de dar una semblanza general de los bienes de uso común, por lo que ahora encuadraremos, dentro de los caracteres de éstos, a las citadas zonas.

Que el uso común de las zonas federales sea libre, se garantiza con lo dispuesto por el artículo 30 de la ley, que en la parte conducente señala que "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".

Las restricciones a que se refiere este precepto son las existentes para defensa de estos bienes, por lo que los aprovechamientos generales de los bienes de uso común, en este caso zonas federales, no están sujetos a autorización administrativa previa, y así lo dispone el artículo 31 de la ley que expresamente dice: "En los casos previstos por las leyes de la materia, las aguas de dominio directo de la Nación, así como las ZONAS FEDERALES, podrán ser utilizadas por los particulares sin necesidad de concesión especial".

Que la utilización de las zonas federales será gratuita, es una consecuencia que se desprende de lo dicho en el párrafo anterior; por lo tanto, esto es aplicable a las situaciones generales, ya que tratándose de usos o aprovechamientos especiales deberán cubrirse los derechos correspondientes consignados en la "Ley Federal de Derechos para el ejercicio Fiscal de 1992", a la que haremos referencia en el siguiente capítulo.

Que el uso de las zonas federales se dará en una situación de paridad jurídica para la totalidad de los usuarios, lo encontramos fundamentado en el ya citado artículo 30 de la ley, que se inicia con la siguiente frase: "Todos los habitantes de la República", es evidente que ésta da el presupuesto de igualdad al referirse a la totalidad de los habitantes, ya que sólo se prevé un tratamiento excepcional para los que realicen un uso o aprovechamiento especial; así lo establece el párrafo segundo del multicitado artículo 30 de la ley, que a la letra dice "Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes".

Que el uso de las zonas federales, como bienes de uso común, se lleve a cabo sin limitación de término, lo derivamos de que no se precisa un cierto lapso para realizar el mismo, y por lo tanto no es una restricción de las señaladas. Claro está que para aprovechamientos

especiales si se señala un término, ya que estos no pueden, como los generales, ser Sine Die, o sin sujeción a término, porque esto sería en detrimento del interés colectivo al limitar la potestad de los habitantes del país sobre los bienes de "uso común".

Por último, queremos repetir que se les considera bienes de uso común en atención a su naturaleza, y se les ubica doctrinalmente dentro del dominio público marítimo.

#### **4.- DISTINCION ENTRE ZONA FEDERAL DE LAS CORRIENTES Y ZONA FEDERAL MARITIMO-TERRESTRE.**

Una vez que nos hemos referido al marco general de estas zonas federales, procederemos a enunciar cuales son, de acuerdo con la legislación, las diferencias entre ambas.

Encontramos como principales distinciones las siguientes:

1.- Por lo que se refiere a la administración y control de estas zonas, tenemos que se consideran como atribuciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976), según dispone la fracción V del artículo 17 de la Ley Federal de Aguas, las de "Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, cauces, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como las Zonas Federales correspondientes, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, cuando así proceda; excepto los que sean de la competencia de la Secretaría de Marina". Dentro de las Zonas Federales a que se refiere esta fracción, se encuentran la Zona Federal Marítimo Terrestre, y la Zona Federal de las Corrientes, ya que ambas fueron contempladas, por voluntad del legislador, dentro de la Ley Federal de Aguas, del 30 de diciembre de 1971, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972. Pero, debemos anotar que sólo respecto

de la última citada sigue teniendo las mencionadas atribuciones la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ya que, por virtud de la Ley General de Bienes Nacionales, la Zona Federal Marítimo Terrestre es administrada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hoy Secretaría de Desarrollo Social, (de acuerdo a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el mes de junio de 1992.) de conformidad con la fracción II del artículo 8º de esta ley. Cabe hacer el comentario de que la disposición vigente, a este respecto, es la Ley General de Bienes Nacionales, ya que ésta es del 22 de diciembre de 1981, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, por lo tanto es ley posterior a la Ley Federal de Aguas, para los efectos del artículo 9º del Código Civil vigente, y estos efectos quedan expresamente asentados en el artículo transitorio tercero de la ley, que dice: "Se derogan todas las disposiciones expedidas con anterioridad, en lo que se opongan a la presente ley".

2.- El otorgamiento de concesiones en estas zonas federales se tramita ante autoridades administrativas distintas. Esto se deriva de lo explicado en la anterior distinción, así las concesiones en Zona Federal Marítimo Terrestre las otorga la Secretaría de Desarrollo Social; y las concesiones en las Zonas Federales de las Corrientes la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas.



3.- Una tercera distinción entre estas Zonas Federales la deducimos de la característica de la "transitabilidad" en la Zona Federal Marítimo Terrestre, requisito necesario de acuerdo con el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, mientras que éste no es exigible en las Zonas Federales de las Corrientes.

Esta característica de transitabilidad no se estableció en el concepto que de "Zona Marítimo Terrestre" contiene la Ley Federal de Aguas, que en la fracción VII de su artículo 4º dispone que la "Zona Marítimo Terrestre, es 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". Ahora bien, como ya dejamos asentado al tratar la primera distinción, las normas vigentes con respecto a la Zona Federal Marítimo Terrestre son las de la Ley General de Bienes Nacionales.

4.- Esta distinción la encontramos en la regulación que se hace para el caso de que sea necesaria una nueva delimitación de estas Zonas Federales, ya que por sus características especiales operará en cada una de ellas de manera diferente.

La Ley Federal de Aguas dispone en su artículo 11 que "Cuando por causas naturales ocurra un cambio definitivo en

el curso de una corriente propiedad de la Nación, está adquirirá por ese solo hecho la propiedad del nuevo cauce y de su zona federal y de no destinarse a satisfacer necesidades agrarias, los propietarios ribereños del cauce abandonado, podrán adquirir hasta la mitad de dicho cauce, la parte que quede a su frente, o la totalidad, si del lado contrario no hay ribereño interesado".

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales dispone en su artículo 51 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 marítimo 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 concesione, conforme a lo establecido por la Ley". Este artículo será objeto de comentario en el siguiente capítulo.

5.- Finalmente citaremos dentro de las principales distinciones entre estas dos Zonas Federales, el que la Zona Federal Marítimo Terrestre se establece contigua a la costa o a lagos, lagunas o esteros o a cualquier otro depósito de AGUA MARITIMA; mientras que la Zona Federal de las corrientes se establece contigua al

cauce de las corrientes o a los vasos de los depósitos de propiedad nacional, pero sin la exigencia, en este caso, de que el agua sea marítima, por lo tanto se tratará de agua propiedad de la Nación, pero repetimos, no marítima.

**CAPITULO IV**

**ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE**

#### IV.- ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

##### 1.- NATURALEZA JURIDICA.

Procedamos ahora a determinar la naturaleza jurídica de este elemento del patrimonio nacional, la Zona Federal Marítimo Terrestre.

En primer término y tomando en cuenta que dicha Zona Federal<sup>50</sup> puede estar compuesta por una faja de tierra firme contigua a las playas, o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba, o bien por formaciones rocosas o acantilados, o fajas de tierra contiguas a los depósitos de aguas marítimas, debemos ubicarla, dentro de la clasificación general de los bienes, como inmueble por su naturaleza; sobre esto nos dice Araujo Valdivia "los inmuebles por naturaleza son los bienes que no pueden trasladarse ni ser trasladados de un lugar a otro sin sufrir detrimento; siempre son corporales y entre ellos quedan comprendidos el suelo y las construcciones adheridas a él"<sup>51</sup>. Este autor tiene como fundamento de su aseveración el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal

---

<sup>50</sup>LA Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 49 fracción I dispone "...la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y antigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;"

<sup>51</sup>ARAUJO VALDIVIA Luis.- Op. Cit. p. 150.

en materia común, y para toda la República en materia federal", que establece qué bienes serán considerados como inmuebles, y que en su fracción I comprende a los señalados por el autor citado, dentro de los cuales ubicamos a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Ahora bien, una vez que hemos precisado que este elemento patrimonial es considerado como inmueble, será menester que determinemos en qué patrimonio se ubica.

La Zona Federal Marítimo Terrestre, según expusimos en el Capítulo II, se fundamenta en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, que hace referencia a las "Zonas Marítimas ... de propiedad nacional", imputado a las mismas dentro del patrimonio nacional, por lo que les es aplicable la declaración constitucional de inalienables e imprescriptibles contenidas en el párrafo sexto de este mismo precepto constitucional.

Así la Ley General de Bienes Nacionales, al estructurar el patrimonio nacional, considera dentro del dominio público a los bienes de uso común, según se lee en la fracción primera del artículo 2º, y dentro de estos últimos a la Zona Federal Marítimo Terrestre, esto en la fracción V, del artículo 29. Por lo tanto esta Zona Federal se encuentra dentro de un patrimonio público, del estado, ubicada en el dominio público, específicamente dentro del uso común.

Por último, doctrinalmente y debido a su relación con las aguas marítimas, se le ha considerado, dentro del llamado dominio público marítimo.

Una vez que hemos expuesto estos juicios acerca de la Zona Federal Marítimo Terrestre, consideramos que su naturaleza jurídica es la de un bien inmueble, por su naturaleza, de propiedad pública, que ubicado dentro del dominio público nacional, es reputado, por su propia configuración, como de uso común, y que por su relación con las aguas marítimas, que viene a ser esta la razón de su determinación, se le localiza dentro del denominado dominio público marítimo.

## 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

El primer antecedente relativo a la Zona Federal Marítimo Terrestre, lo encontramos en los artículos 8° a 17 del Tratado 5°, Título 7° de la Ordenanza General de la Armada, disposición sobre la que comenta Jorge Vera Estañol<sup>22</sup> "la importancia de esta resolución estriba en que ella es simplemente una aplicación de la Real Orden del 10 de septiembre de 1815, base y origen de la faja marítimo terrestre de veinte varas".<sup>23</sup>

Posteriormente, en 1870, se publica el Código Civil del Distrito Federal y de los territorios de California, que regula los bienes de propiedad pública dividiéndolos en bienes de uso común y bienes propios.

Se clasificaba dentro de los bienes de uso común, artículo 802, fracción I, a "las playas del mar entendiéndose por tales aquellas partes de tierra que cubre el agua en su mayor flujo ordinario".

En 1884, se publica el Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, Este viene a derogar al Código de 1870 que, como ya se dijo, contenía

---

<sup>22</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 17.

<sup>23</sup>Vara: Medida Castellana de Longitud, dividida en tres pies o cuatro palmas y equivalente a 835.9 mm. Vocabulario Arquitectónico Ilustrado, publicado por la SAHOP. México, D.F. 1980, 3a. Ed. p. 450.



una clasificación de los bienes del dominio público, y a este respecto Vera Estañol dice: "el Código Civil de 1884 eliminó de sus preceptos la clasificación relativa a bienes de uso común federal por considerarla ajena a dicho ordenamiento. En consecuencia, aunque también derogó toda la legislación civil anterior, quedaron vigentes las leyes administrativas, nacionales o coloniales, sobre el asunto que nos ocupa. Anteriores al Código Civil de 1884 y posteriores a la expedición de la Constitución Federal de 1857, que instruyó la propiedad individual como derecho del hombre, no reconoce más disposiciones relativas a la materia que las leyes de clasificación de rentas del 12 de septiembre de 1857 y del 29 de mayo de 1868".<sup>44</sup>

En relación con lo anterior el citado autor nos dice que la ley de 1868 derogó a la de 1857, por lo que "los derechos sobre zonas federales reservados a la nación por leyes precedentes quedaron en vigor"<sup>45</sup>, al no reservarse en la ley que quedaba vigente ningún derecho a este respecto. Por lo tanto el ordenamiento que debía considerarse vigente era la citada Ordenanza General de la Armada.

Llegamos así a la primera ley patrimonial de tipo administrativo que se expidió en México; la ley sobre clasificación y régimen de los Bienes Inmuebles Federales, publicada el 18 de diciembre de 1902.

---

<sup>44</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 15.

<sup>45</sup>Idem. p. 16.

Esta ley estableció en su artículo 1° que los bienes inmuebles de la Federación se dividían en bienes de dominio público o de uso común, y bienes propios de la Hacienda Federal.

Dentro de los bienes de dominio público o de uso común se comprendía a la Zona Federal Marítimo Terrestre, artículo 4° fracción III, en los siguientes términos: "la Zona Marítima Terrestre, o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor reflujo anual". Y en el artículo 6° se hacía referencia al uso común de que pueden ser objeto "las playas y la Zona Marítimo Terrestre", sujetándose éste a las prescripciones legales y reglas de policía correspondiente.

La determinación de esta Zona Marítima Terrestre establecida en la ley de 1902, hubo de modificarse en los ordenamientos que regulaban a fin de ir la adecuando a las necesidades públicas que iban surgiendo, y esto quedó asentado en la iniciativa de la vigente Ley General de Bienes Nacionales, de la siguiente manera: "A principios del siglo, se empezó a diferenciar el régimen jurídico aplicable a la propiedad pública del que regula a la propiedad privada; en 1917, se imprimió a la estructura normativa de la propiedad un sentido preponderantemente social. En 1941, se expidió la primera Ley General de

Bienes Nacionales, cuya importancia consiste en haber adecuado los principios de la ley sobre clasificación y régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902, con los preceptos del nuevo marco constitucional de 1917; y en 1968 se expidió la vigente Ley General de Bienes Nacionales a la que se le incorporaron aquellos principios que se estimaron indispensables para adecuarla a su tiempo". Podemos citar como una de las más relevantes modificaciones que sufrió esta materia, la relativa a la enajenación de los inmuebles de uso común, permitida en el artículo 52 de la ley de 1902, y hoy prohibida por disposición legal expresa. Por último, anotamos que era facultad de la Secretaría de Guerra y Marina administrar la Zona Marítima Terrestre, según lo dispuesto por el artículo 34 de dicha ley.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que viene a dar un enfoque social a la propiedad.

Esta Constitución dispuso, en el primer párrafo de su artículo 27, "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación. la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Debemos considerar a este párrafo como fundamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, hasta el 20 de enero de

1960<sup>66</sup>, fecha en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas constitucionales, comprendiéndose entre estas la relativa al parrafo quinto del mismo artículo, por la que se adicionaba al mismo la referencia a las "Zonas Marítimas ... de propiedad nacional".

El 31 de agosto de 1934 se publica la ley de Aguas de Propiedad Nacional.

En esta ley se consideran de propiedad nacional, artículo 3º fracción I, "las playas y zonas marítimas", y define a esta última en el artículo 122 fracción VII, "se entiende por Zonas 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".

El 19 de febrero de 1940 se publica la vigente Ley de Vías Generales de Comunicación, que también contiene disposiciones relativas a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

En esta ley se confieren las facultades de control, vigilancia, deslinde, ejercer autoridad en materia de

---

<sup>66</sup>Citado por RAMIREZ TENA Felipe.- Leves Fundamentales de México 1808-1979.- Editorial Porrúa, 10a. Edición.- México, D.F., 1981. p. 937.

comunicaciones por agua, etc., respecto de la Zona Marítimo Terrestre, a la Secretaría de Comunicaciones, según se desprende de los artículos 169,171,173,174,175,178 y demás relativos de esta ley.

Respecto del citado artículo 171 quisiéramos comentar que consideramos incorrecta su redacción, ya que dispone: "Aunque el territorio de los Estados no se extiende hasta la Zona Federal ... "; como hemos dejado asentado lo que no se extiende hasta la Zona Federal es la jurisdicción local, el territorio asignado a cada estado evidentemente se extiende hasta la Zona Federal.

Las disposiciones de esta ley fueron reglamentadas por el Ejecutivo Federal, a través del Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1940.

Este ordenamiento también disponía cerca de la manera de determinar la Zona Marítimo Terrestre, en términos similares a la Ley de Aguas citada, de conformidad con el artículo 2° fracción III.

Por último, queremos asentar que en ese reglamento, hoy derogado, se prevía la posibilidad de arrendar dicha zona, ya que su artículo 35 decía así: "El arrendamiento de la zona marítima terrestre, fondo del mar territorial, playas,

ZONAS FEDERALES, vasos y cauces, para el establecimiento de las construcciones comprendidas en el presente reglamento, se hará de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos siguientes". De conformidad con las disposiciones Constitucionales y con la Ley General de Bienes Nacionales vigente, no cabe esta posibilidad, ya que estos bienes no pueden ser objeto de contratos de derecho privado, sino de concesiones o permisos, que son actos administrativos discrecionales, no contratos.

El 3 de julio de 1942 se publica la primera Ley General de Bienes Nacionales, que por deficiencias formales vuelve a ser publicada en 1944.

Esta ley adopta la división clásica del dominio público y del dominio privado. Dentro del primero clasifica a los bienes de uso común, fundamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Y en su artículo 17 fracción IV como bien de uso común enumera a esta Zona Federal.

La segunda Ley General de Bienes Nacionales se publica el 30 de enero de 1969.

En esta ley se conserva la estructura de la anterior, pero con ciertas innovaciones, como la referente a la enumeración más amplia de los bienes que forman, tanto el dominio público como el privado.

Las atribuciones en esta ley se confieren a la Secretaría del Patrimonio Nacional, con fundamento en el artículo 7° de la misma.

Del mismo modo, dentro de los bienes de uso común se considera a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El 11 de enero de 1972, se publica la vigente Ley Federal de Aguas.

En el artículo 4° fracción VII, de esta ley se contiene lo relativo a la determinación de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Las atribuciones en esta materia se las otorga el artículo 17 fracción V, a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, quien deberá "Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas, hidrografías, cauces, vasos, manantiales y aguas propiedad nacional, así como las Zonas Federales correspondientes, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, cuando así proceda; excepto los que sean de la competencia de la Secretaría de Marina".

Finalmente, el 8 de enero de 1982 se publica la vigente Ley General de Bienes Nacionales, que es la que regula, en su capítulo IV, lo referente a la Zona Federal Marítimo Terrestre. en ejercicio de la facultad que le confiere el

artículo 89 fracción I, Constitucional el Ejecutivo Federal expide el Reglamento de la Zona Federal Marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, que fue publicado el 17 de junio de 1982, ahora abrogado ya que el que se encuentra vigente es el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, que también fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1991.

En estos ordenamientos se otorga, al igual que en la fracción XIX del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Desarrollo Social, la competencia para administrar y controlar a la Zona Federal Marítimo Terrestre.



### 3.- COMPOSICION, DESLINDE Y DELIMITACION.

Como ya dejamos asentado, y de acuerdo con José Canasi, "dentro del dominio público marítimo, y como bien terrestre hídrico encontramos a la Zona Federal Marítimo Terrestre".<sup>87</sup>

Antes de entrar al estudio de la materia del presente inciso quisiéramos expresar lo siguiente:

1.- Consideramos que si se justifica la existencia de esta Zona Federal por las razones que expusimos ya en el capítulo tercero, que sintetizamos al afirmar que es una faja sobre la que recae la jurisdicción federal a efecto de garantizar que las disposiciones que sobre materias federales se han dictado sean cumplidas;

2.- Respecto de su extensión de 20 metros, diremos que esta medida fue instituida desde que se determinó por primera vez a esta zona federal, recordemos que en el inciso de antecedentes históricos hicimos mención a la extensión de 20 varas.

Por otra parte aún cuando estimamos que dicha extensión es reducida para los efectos que se pretenden en ella, consideramos que debe respetarse la misma ya que si se ampliara ésta se incrementaría la jurisdicción federal en

---

<sup>87</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 887.

el territorio de cada estado, pensamos solo en lo que fiscalmente esto significaría, por lo tanto creemos que se debe respetar la extensión actual a fin de no afectar a los sistemas locales.

Ahora deberemos estudiar la manera en que los preceptos legales y reglamentarios norman la determinación del citado elemento patrimonial.

En primer término, tenemos que la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 49 dispone lo relativo a como se determinará esta Zona Federal, señalando que tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional ésta se compondrá con los siguientes elementos;

Antes de proceder a citarlos, quisiéramos hacer dos consideraciones: 1.- De conformidad con el precepto legal citado, en todo momento se considerará Zona Federal Marítimo Terrestre la extensión a que el mismo se refiere a lo largo de todas los litorales del país, incluido el macizo continental y las islas que integran el territorio nacional; 1º cuando la costa presenta playas; 2º cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados; 3º cuando se trate de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar; y 4º en el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítima

terrestre cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre.

Ahora bien, en el primer caso la Zona Federal Marítimo Terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba.

En el segundo supuesto, la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considera como Zona Federal Marítimo Terrestre.

El tercer supuesto se manifiesta que en el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de Zona Federal Marítimo Terrestre se contará a partir del punto adonde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento.

Por lo que se refiere al último planteamiento señalado, la zona federal marítima terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en ese supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones.

Hasta ahora, hemos señalado que elementos componen a la Zona Federal Marítimo Terrestre, que según vemos han sido detallados más específicamente en relación con su antecedente.

Por último, dispone el artículo 49 de la ley en su último párrafo, que corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Social el deslinde y delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre

Antes de pasar a analizar esas facultades de deslinde y delimitación que se le otorgan a la citada dependencia de la Administración Pública Federal, quisiéramos dejar apuntada la regulación que de la composición de esta zona se hace en el Derecho Español.

En España se establece lo referente a la "Zona Marítimo Terrestre", en la "Ley de Puertos" del 7 de mayo de 1880, y en el Reglamento del 19 de enero de 1928, y de estos ordenamientos se desprende que esta zona se compone "por el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean. Esta Zona Marítima Terrestre se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el

sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas"<sup>55</sup>.

Como podemos observar, se encuentra más estructurada la composición de la Zona Federal Marítima Terrestre en el derecho mexicano, ya que se pretende dar mayor impulso a ésta, a fin de lograr un óptimo aprovechamiento de su potencial, y así lo expresa la iniciativa presidencial ya mencionada: "Dentro de este orden de ideas el artículo 49 define criterios para deslindar y determinar la Zona Federal Marítimo Terrestre, precisando la competencia a la Secretaría de Desarrollo Social, para delimitarla y formular las normas y políticas para su aprovechamiento, considerando los planos y programas de desarrollo urbano, los requerimientos de la navegación, del comercio marítimo y de la defensa del país, así como el impulso a las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas o recreativas".

Una vez determinada la Zona Federal Marítima Terrestre, ésta con fundamento en el artículo 3º del "Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1991, "se deslindará y delimitará considerando la cota de pleamar máxima observada

---

<sup>55</sup>Citado por GARCIA OVIEDO Carlos y MARTINEZ USEROS Enrique.- Op. Cit. p. 425.

durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes, ciclones o vientos de gran intensidad y sea técnicamente propicia para realizar los trabajos de delimitación.

Pero puede suceder, como lo preven los artículos 51 de la Ley, y 18 de su Reglamento, "que la Zona Federal Marítima 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", por lo que se hace necesario que la Secretaría de Desarrollo Social realice el deslinde, identificación topohidrográfica y amojonamiento de la nueva Zona Federal Marítimo Terrestre. Esto es, determinada esta zona federal, se ve disminuída o es desaparecida por la invasión de aguas, por lo que se hace necesario delimitar en las nuevas circunstancias, a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

A este respecto, Francisco Garrido Falla considera que "El deslinde es una operación que materializa la extensión de una propiedad administrativa y, en ese sentido, es exacto decir que la prejuzga. No obstante, ni la declaración de deslinde, ni el hecho material del amojonamiento que por su consecuencia, se realice, tiene efectos jurídicos en cuanto al verdadero alcance de la propiedad, la controversia sobre la cual habrá de ser decidida por los tribunales de justicia. El verdadero efecto de la aprobación

administrativa de un deslinde consiste, por lo tanto, en declarar con carácter definitivo un estado posesorio, a reserva de lo que resulte del juicio declarativo ordinario de propiedad. Esto determina la peculiar situación, desde el punto de vista de la defensa de sus derechos, en que que se encuentren los particulares, respecto de estos actos administrativos: podrán interponer recurso contencioso-administrativo si se apreciaren infracciones de procedimiento, o promover acción ante la jurisdicción ordinaria si se produjese lesión de los derechos de propiedad".

En nuestro régimen jurídico si tiene efectos jurídicos el deslinde y delimitación que se realice por la autoridad administrativa, pero considero que "si los particulares oponen títulos amparados en la legitimidad registral, la Administración no puede desconocerlos al practicar el deslinde de la Zona Marítimo Terrestre, sin menoscabo del posible ejercicio de las acciones dominicales ante los tribunales ordinarios"<sup>60</sup>. o sea, que si un legítimo propietario particular viera afectadas sus propiedades por esta acción de deslinde, podría, con base en su título legal de propiedad, ocurrir ante el tribunal competente a defender sus derechos.

---

<sup>60</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 441.

<sup>60</sup>GARCIA OVIEDO Carlos y MARTINEZ USEROS Enrique.- Op. Cit. p. 425.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el capítulo V del Reglamento, denominado "De los recursos administrativos", en nuestro régimen jurídico el particular que vea afectados sus derechos podrá interponer ante la autoridad administrativa el recurso correspondiente. A este respecto el artículo 81 del citado reglamento dispone: "En contra de las resoluciones que dicte la Secretaría o la Secretarías de Comunicaciones y Transportes, como un apoyo en la Ley o en las Leyes de Navegación y Comercio Marítimos o de Vías Generales de Comunicación o en el Reglamento, procederá el recurso de reconsideración, el cual se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución impugnada".

Pero si aún con la resolución que recaiga al recurso intentado el particular considera que se afectan sus legítimos derechos, podrá recurrir ante los tribunales competentes en defensa de los mismos.

Por lo que se refiere a la facultad de delimitación que tiene la Administración respecto del dominio público, consideramos, siguiendo el criterio de Manuel Ma. Díez, que "habrá que establecer una distinción según que la delimitación sea aplicada al dominio público natural o al dominio público artificial. En los dos supuestos se manifiesta por el carácter administrativo y unilateral de la delimitación; pero ésta, en el primer supuesto, vale decir del dominio público natural, tiene un carácter



declarativo, mientras que en el segundo caso, el dominio público artificial, puede ser atributiva de propiedad".<sup>61</sup>

A este respecto cabe recordar que hemos ubicado a la Zona Federal Marítimo Terrestre dentro del dominio público natural, esto significa que ya está imputada como tal al patrimonio nacional; por lo que los trabajos relativos a su delimitación tendrán sólo efectos declarativos.

---

<sup>61</sup>Ibidem.- Op. Cit. p. 537.

#### 4.- CONTROL Y ADMINISTRACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 32 fracción XIX atribuye a la Secretaría de Desarrollo Social el "Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de ley"; podemos establecer que la administración de esta Zona Federal corresponde a la citada dependencia de la Administración Pública Federal.

Así, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 8° fracción II, y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar en su artículo 5°, en concordancia con lo anterior, disponen que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social "Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia".

Estos actos de control y administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre los encuadramos dentro de la función administrativa del Estado, que Fraga define diciendo que es

la que "se realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".<sup>42</sup>

Este mismo autor nos dice que las funciones, en este caso la administrativa, constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, y agrega "el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o cabe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado"<sup>43</sup>.

Ahora bien las atribuciones respecto de la Zona Federal Marítimo Terrestre las encontramos específicamente en la Ley General de Bienes Nacionales, y en el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, a los cuales se deberá sujetar la acción pública.

La Secretaría de Desarrollo Social llevará a cabo el control y administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, según dispone el artículo 29 del Reglamento Interior de dicha dependencia, publicado

---

<sup>42</sup>FRAGA Gabino.- Op. Cit. p. 63.

<sup>43</sup>Idem. p. 26.

en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992.

La Ley General de Bienes Nacionales, con el objeto de establecer los lineamientos necesarios para el control y administración de esta Zona Federal, dispone en su artículo 50 que "El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá el aprovechamiento óptimo y adecuado de la zona federal marítimo terrestre, con la intervención que corresponda a otras dependencias federales. Con este objetivo, dicha Secretaría establecerá las normas y políticas de aprovechamiento conducentes, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, de la defensa del país, el impulso a las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas y recreativas".

Como vemos se establece la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, a la que originalmente le corresponde el control y administración de la zona federal, con otras dependencias federales, que por su ámbito competencial tengan ingerencia en la misma; por lo que consideramos que el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, se encuentra en concordancia en los términos de la ley, ya que dicha coordinación se establece en el último párrafo de su

artículo 5º, que reza así: "Corresponde a la Secretaría poseer, administrar, controlar y vigilar los bienes a que se refiere este artículo, con excepción de aquellos que se localicen dentro del recinto portuario, o se utilicen como astilleros, varaderos, diques para talleres de reparación naval, muelles, y demás instalaciones a que se refiere la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en estos casos la competencia corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes".

Creemos que esa Coordinación entre las dependencias federales citadas, podía concebirse en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, y en lo dispuesto por el artículo 175 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en lo conducente dice: "No podrán efectuarse obras de ninguna clase en aguas de jurisdicción federal o en las vías generales de comunicación fluvial o lacustres, en las playas o zonas federales, sin la debida autorización de la Secretaría de Comunicaciones".

En el Reglamento se incluye en el capítulo II, sección II, lo relativo a la administración y control de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.

En este se dispone que a efecto de realizar de una manera eficaz estas acciones, la Secretaría de Desarrollo Social, con base en los trabajos técnicos que realice, integrará un

catálogo e inventario, así como el registro de ocupantes de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

Por último, queremos anotar que en el multicitado reglamento, en el artículo 17, se establece una servidumbre legal, estas son las que se establecen por la ley teniendo en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente (artículo 1068 del Código Civil vigente para el Distrito Federal) y se atribuye a la Secretaría, como facultad complementaria de administración, el de convenir con los propietarios de los inmuebles colindantes de la Zona Federal Marítimo Terrestre el de permitir, cuando no exista vías públicas y otros accesos para ello, el libre acceso a dichos bienes de propiedad nacional, teniendo derecho al pago de la compensación que fije la Secretaría con base en la justipreciación que formule la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

## 5.- DESTINO, CONCESIONES Y PERMISOS EN ESTA ZONA FEDERAL.

Como ya antes expusimos, la Zona Federal Marítimo Terrestre, dentro del dominio público, está considerada como bien de uso común, por lo que está sujeta al uso colectivo, y su finalidad prioritaria es la de satisfacer necesidades públicas.

Pero en esta también se pueden conceder usos especiales, y aún dentro de estos debe darse preferencia al interés público, a través de la figura del Destino, tal y como lo dispone en los artículos 37 y 22 de la Ley y del reglamento respectivamente, al establecer que " El destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos de los estatales o municipales, se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social". Esto es, deberán ser destinados preferentemente a satisfacer servicios públicos, necesidades públicas, y esto lo consigna el reglamento en su artículo 23, norma que otorga la preferencia para la utilización de los inmuebles destinándolos a entidades o dependencias públicas, previendo incluso el supuesto de que "Cuando las áreas requeridas para fines públicos se encuentren concesionadas o permisionadas, la Secretaría de estimar procedentes las causas que aduzcan los solicitantes, podrá expedir la declaratoria de rescate o revocar el permiso, conforme a lo dispuesto por la Ley".

Ahora bien, si no existiere solicitud de destino sobre una determinada área de Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar o a cualquier otro depósito de agua y existiere algún particular interesado en usarla, aprovecharla o explotarla podrá pedir se le concesione, o se le otorgue permiso sobre la misma.

A este respecto cabe hacer las siguientes consideraciones: Como ya dijimos, son aplicables a la Zona Federal Marítimo Terrestre los conceptos contenidos en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, que en la parte conducente, y relacionada con este inciso, dispone que "la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

En reglamentación del precepto constitucional citado la Ley General de Bienes Nacionales ubica a la Zona Federal Marítimo Terrestre, dentro del dominio público, como bien de uso común, y dispone, respecto de éstos, en su artículo 30 que "Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes". Por lo que hace al plazo de las concesiones dispone el artículo 20 de la Ley en su segundo párrafo "Las



concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepción previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, ...".

Por lo que respecta a la Concesión en la doctrina encontramos que el maestro Fraga la considera como "un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato"<sup>44</sup>; por otra parte, Miguel Acosta Romero la considera como "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta al particular: 1.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y 2.- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley"<sup>45</sup>. Y agregando que en México los regímenes de concesión son en su mayoría otorgados por actos administrativos discrecionales. En el mismo sentido, y que es el que consideramos tiene validez hoy en día, se pronuncian Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros, al definir así a la concesión: "la dación administrativa a un particular de un poder jurídico originariamente perteneciente a la administración. Esta otorga ese poder a virtud de su

---

<sup>44</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 251.

<sup>45</sup>ACOSTA ROMERO Miguel.- Teoría del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1979. ps. 352 y 353.

soberanía y dentro del círculo de sus facultades discrecionales".<sup>46</sup>

Refiriéndonos en concreto a la concesión de explotación, diremos que en esta sólo se producen relaciones entre el estado y el concesionario, a diferencia de la de servicio público, en la que aparecen como otro elemento los usuarios del servicio.

En virtud de lo anterior podemos determinar como elementos subjetivos de la concesión a:

- 1.- Autoridad concesionaria.- La Secretaría de Desarrollo Social; y
- 2.- Concesionario.- Persona física o moral, a quien se le otorgue esta en respuesta a la solicitud por ella presentada.

Así también se considera que existen diversos principios que rigen a la concesión, Acosta Romero<sup>47</sup> cita los siguientes:

- 1.- Capacidad jurídica.
- 2.- Capacidad técnica.
- 3.- Capacidad financiera.
- 4.- Plazo.

---

<sup>46</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 411.

<sup>47</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 354.

- 5.- Derechos derivados de la concesión.
- 6.- Obligaciones derivadas de la concesión.
- 7.- Rescate.
- 8.- Reversión.
- 9.- Procedimiento para tramitarla.
- 10.- Extinción.

Estos, en términos generales, se encuentran contenidos en los artículos: del 20 al 27 de la Ley, y en los artículos 24, 25, 26, 27, 33 y 44 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, a que no hemos estado refiriendo.

Ahora bien, en virtud de que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social el control y administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre, deberá contarse previamente con la opinión favorable de esa dependencia cuando se vaya a otorgar concesiones para aprovechamiento o explotación de materiales existentes en esa zona, que se rijan por leyes especiales, y por las que sean competentes otras autoridades.

7Por otro lado, dispone la ley en su artículo 53 que "Las Secretarías de Desarrollo Social y de Comunicaciones y Transportes, podrán autorizar la construcción de canales y dársenas para el desarrollo de marinas, a fin de impulsar

el desarrollo turístico de determinadas zonas de nuestros litorales". Esto debemos entenderlo con relación al artículo 18 de la Ley Federal del Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984, que dice "La Secretaría, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social ....., promoverá la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, ...".

Por lo que se refiere a los permisos estos son definidos por Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros como: "Permiso es la autorización concedida por la Administración a un particular para ocupar temporalmente un inmueble de dominio público, con destino extraordinario y sin afección real del mismo".<sup>66</sup>

Se considera que el permiso viene a levantar una prohibición, es decir, como bien de uso común la Zona Federal Marítimo Terrestre está sujeta al uso colectivo, por lo que no está permitido restringir de alguna manera ese uso público, pero se considera que por un acto administrativo, el permiso, se pueden remover esos obstáculos fijados por el Poder de Policía del Estado, y que así sea posible tener un "uso especial" sobre ese bien, 'que aunque de naturaleza precaria, otorgue ciertos derechos.

---

<sup>66</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 410.

Estos permisos deben sujetarse a las disposiciones de la Ley y del Reglamento, y así el artículo 31 de éste último establece lo siguiente: "La Secretaría podrá otorgar permisos en zonas no concesionadas con vigencia máxima de un año para el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley y este Reglamento, cuando se trate de realizar actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística, de investigación científica y otras de naturaleza transitoria que, a juicio de la Secretaría sean congruentes con los usos autorizados en las áreas de que se trate".

Debemos anotar que de acuerdo con el artículo 35 del reglamento "Las concesiones, destinos o permisos no crean derechos reales en favor de sus titulares, únicamente otorgan el derecho de usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre ...". No se crean derechos reales porque no se puede desmembrar la propiedad del dominio público del Estado, pero como actos administrativos crean situaciones jurídicas oponibles a todo el mundo.

Por último, la ley dispone en el artículo 56 que "Las cuotas que deberán pagar los concesionarios y permisionarios que aprovechen la zona federal serán fijadas y revisadas anualmente, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación".

Respecto a lo anterior el artículo 9º de la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de 1992, establece quién es el competente para fijar y revisar las cuotas precitadas en el parrafo anterior, por lo que determina lo siguiente: "El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público por los cuales no se establecen derechos".

## 6.- TERRENOS GANADOS AL MAR, NATURAL Y ARTIFICIALMENTE.

La Ley General de Bienes Nacionales prevé la posibilidad de que, ya sea por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar; y ocurriendo esto, deberán determinarse los límites de la Zona Federal Marítimo Terrestre de acuerdo con la nueva configuración del terreno. Así, dispone el artículo 54 de la que, "Cuando por causas, naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la Zona Federal Marítimo Terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva Zona Federal Marítimo Terrestre y el límite de la Zona Federal Marítima Terrestre original". Ya antes dejamos asentado que el deslinde y delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, y por lo que hace a los terrenos ganados al mar, el artículo 53 de la ley faculta a la misma dependencia para ejecutar dicha tarea, al establecer en su segundo párrafo: " A la Secretaría de Desarrollo Social corresponderá la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar . . . ". Esto es, y de acuerdo con el artículo 40 del reglamento que sobre esta materia existe, a la Secretaría corresponderá realizar los estudios técnicos para identificar y deslindar dichos terrenos.

Como hemos dicho los terrenos se pueden ganar natural o artificialmente. Respecto de la primera forma, lo procedente es que la Secretaría de Desarrollo Social los delimite; por lo que se refiere a ganarlos artificialmente, debemos considerar lo siguiente: En el artículo 53 de la ley y en el 39 del reglamento para el uso y aprovechamiento del mar, territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, se establece que para ganar artificialmente esos terrenos, se deberá contar con la previa autorización de la Secretaría, y con la intervención que corresponda en el ámbito de su competencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las que determinarán la forma y términos para ejecutar las obras encaminadas a ese fin. Se dispone así mismo, que cuando se trate de obras portuarias o marítimas, la supervisión y vigilancia la ejercerá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, facultades que le confiere el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Una vez que se han llevado a cabo las obras para ganar terrenoa al mar, y que estos han sido delimitados por la Secretaría de Desarrollo Social; o por otro lado, que esta misma dependencia haya ya delimitado los que se ganado naturalmente, procederá, con fundamento en el artículo 17 fracción I de la ley, corresponde al Ejecutivo Federal declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en



alguna de las disposiciones de esta Ley por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal

Conviene precisar que los terrenos ganados al mar forman parte del dominio público por disposición de la ley, artículo 2º fracción IX, y que la Declaratoria del Ejecutivo Federal a que se hace referencia viene a determinar, delimitar cuales son precisamente esos terrenos que pasan al mencionado dominio público.

Por último, y al igual que la Zona Federal Marítimo Terrestre, los terrenos ganados al mar, deberán destinarse preferentemente a satisfacer servicios públicos, pero dice la ley en el artículo 53, "cuando sea previsible que no se requieran para la prestación de servicios públicos, podrán desincorporarse del dominio público". Esta disposición merece un comentario, ya que como hemos asentado los terrenos ganados al mar son bienes del dominio público por disposición de la ley, y recordando lo que respecto de la desincorporación ya también dijimos, sólo podrán ser susceptibles de ella los bienes que hayan sido incorporados por disposición de la autoridad por lo que encontramos que la norma comentada establece una excepción dentro de la misma ley al principio general de que los bienes del dominio público por disposición de la ley no pueden ser desincorporados, ya que por lo que hace a estos terrenos si se permite.

Por lo tanto, si se desincorporan podrían encuadrarse en el supuesto normativo del artículo 71 de la ley, y del artículo 43 del reglamento de la materia, por lo que en referencia a la misma, reproduce en los siguientes términos: "...una vez desincorporados del régimen de los bienes de dominio público, podrán ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción del comodato y las donaciones no autorizadas por la Ley."

## 7.- INAFECTABILIDAD AGRARIA DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

La inafectabilidad agraria es entendida en relación a la pequeña propiedad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley Agraria, en concordancia con el artículo 6° del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, a este respecto Mario Ruíz Massieu escribe: "los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un Certificado de Inafectabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación".<sup>69</sup>

Nosotros consideramos que la Ley General de Bienes Nacionales regula una modalidad de esa inafectabilidad agraria, que era necesario que se dispusiera para que guardaran coherencia los principios generales que sustentan a esa ley, y así lo leemos en la iniciativa presidencial de la ley, que en la parte conducente expone lo siguiente: "Asimismo, con el propósito de evitar la incompatibilidad y efectos negativos que podrían generarse en el uso o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre o de los terrenos ganados al mar, las actividades inherentes a los ejidos o comunidades, y las relativas a navegación, comercio marítimo, defensa naval y otras de interés

---

<sup>69</sup>Ibidem. Op. Cit. p. 52.

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

Esa inafectabilidad agraria la fundamentamos en el artículo 55 de la ley, que dice así: "La Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados al mar no podrán ser objeto de afectaciones agrarias, y, en consecuencia, no podrán estar comprendidas en las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación y restitución. Los ejidos o comunidades colindantes tendrán preferencia para que se les otorgue concesión para el aprovechamiento de dichos bienes".

Ahora bien, analicemos la cuestión.

La Zona Federal Marítimo Terrestre es por disposición constitucional - artículo 27 párrafo quinto - un bien de propiedad nacional, por lo tanto le son aplicables los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad que para los señalados establece el párrafo sexto del citado artículo 27.

En reglamentación de lo anterior la Ley General de Bienes Nacionales la ubica dentro del dominio público, siéndole comunes las notas características del mismo.

Por lo tanto podemos afirmar que gozando de la característica de inalienabilidad, se convierte, por disposición constitucional que es regulada por la Ley General de Bienes Nacionales, en insusceptible de afectación, ya que esta es la garantía de que cumplirá los fines de interés público a que está asignada.

Por otra parte, y como refuerzo de nuestro argumento, encontramos que en la fracción X del artículo 27 Constitucional al referirse a la dotación de tierras y aguas establece que "al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". Al referirse la Constitución a la expropiación de terrenos, evidentemente se entiende que lo serán los que sean susceptibles de ello, esto es, los que constituyen propiedad privada, y no los que por disposición Constitucional no puedan serlo, como es el caso de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

## CONCLUSIONES

1.- Encontramos en el Derecho Administrativo un concepto específicamente de propiedad, y que tiene como fundamento el que el patrimonio público tiene por objeto satisfacer necesidades de interés público, siendo esta la razón de su distinción con el concepto de patrimonio civil.

2.- Organizar y satisfacer las necesidades colectivas son fines que el estado debe alcanzar, y para estos efectos dispone de su patrimonio. Siendo la entidad jurídica que tiene por objeto la satisfacción del interés público, debe buscar esta finalidad con todos los elementos que le son asignados.

3.- De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 27 constitucional se instaure un derecho de propiedad sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, el denominado derecho real de naturaleza pública, en favor del estado.

4.- El estado será representado con respecto a sus propiedades por el Gobierno Federal, ya que estas deben ser objeto de la función administrativa, para alcanzar los fines inherentes a las mismas. Esto es, la dinámica de la función administrativa, fundamentada en la legislativa y con el apoyo y resguardo de la judicial, viene a configurar

el debido uso, aprovechamiento o explotación del patrimonio del estado, cumplimentándose de esa manera la obligación de satisfacer las necesidades públicas.

5.- En el ejercicio de su derecho de propiedad se imponen al estado ciertas limitaciones, que tienen su razón de ser en la necesidad de salvaguarda de los bienes que cumplen con satisfacer las necesidades que dicte el interés público. Dichas limitantes son las peculiaridades que vienen a determinar la naturaleza excepcional del derecho de propiedad público.

6.- La Jurisdicción Federal que recae sobre los bienes del dominio público, se establece en el artículo 132 Constitucional como un régimen de excepción al principio de que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la Ley del lugar de su ubicación; entendiéndose como una prolongación de esa Jurisdicción Federal, con el objeto de que por medio de esta se tenga un control y administración sobre los bienes que integran el patrimonio del estado federal.

7.- Sólo podrán desincorporarse del dominio público los bienes que hayan ingresado al mismo por disposición de la autoridad, ya que los que formen al mismo por disposición de la ley de ninguna manera, mientras existan como tales, podrán salir de este.

8.- La tutela administrativa que recae sobre los bienes de uso común garantiza que el uso que la colectividad haga de estos bienes se realice de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, que son las que, salvaguardando el interés público, establecen los derechos y restricciones que conforman la potestad jurídica que se ejerce en común sobre estos bienes.

9.- En virtud de que las Zonas Federales son fajas de tierra contiguas a las aguas de propiedad nacional, se justifica que sobre las mismas recaiga la jurisdicción federal con el fin de instrumentar las medidas necesarias para que el interés nacional se vea beneficiado con el debido uso, aprovechamiento o explotación de los recursos y de los servicios que de los mismos se pueden derivar, así como también para efectos de vigilancia y seguridad.

10.- Se preve tanto para la Zona Federal Marítimo Terrestre como para la Zona Federal de las Corrientes el que se pueda disminuir su anchura por disposición administrativa, respecto de lo cual consideramos que debe de establecerse en las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes un límite hasta el que se pueda ejercitar dicha facultad administrativa, es decir, debe señalarse cual es la extensión mínima indispensable de estas Zonas Federales que satisfaga así las necesidades del uso colectivo.



11.- La naturaleza jurídica de la Zona Federal Marítimo Terrestre es la de un bien inmueble por su naturaleza, de propiedad pública, que ubicado dentro del dominio público nacional, es reputado por su propia configuración como de uso común, y que por su relación con las aguas marítimas, que viene a ser la razón de su determinación, se le localiza dentro del dominio público marítimo.

12.- La Zona Federal Marítimo Terrestre es imputada al patrimonio del estado por disposición constitucional, por lo que en el macizo continental y en las islas que integran el territorio nacional siempre se considerará como tal la faja terrestre que regula la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 49.

13.- El control y administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre corresponderá en todo tiempo a la Secretaría de Desarrollo Social, quien en coordinación con las demás dependencias competentes, según el área competencial de que se trate, realizará estas tareas.

14.- La Zona Federal Marítimo Terrestre como bien de uso común tiene como primera finalidad satisfacer el interés colectivo, pero debido a su disponibilidad puede ser objeto de aprovechamientos, especiales, dándose prioridad dentro de estos a las entidades públicas que presten servicios públicos, utilizándose para esos efectos

la figura del Destino, y si no hubiere solicitud en ese sentido podrá otorgarse concesión o permiso.

15.- El Destino, concesión o permiso en la Zona Federal Marítimo Terrestre, no crea derecho real alguno en favor del beneficiario del mismo, debido a que esta zona federal como elemento patrimonial del dominio público debe satisfacer el fin a que está asignada su integridad, por lo que no es posible que sufra un desmembramiento. Y por otro lado, el dominio eminente que recae sobre ella no permite su transmisión.

16.- Se establece una excepción a la regla de que los bienes del dominio público que lo sean por disposición de la ley no se pueden desincorporar, ya que tratándose de terrenos ganados al mar estos son desincorporables si no se requieren para la prestación de servicios públicos.

17.- En virtud de que la Zona Federal Marítimo Terrestre goza de la característica de inalienabilidad constitucional es inafectable para efectos agrarios.

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

- ACOSTA ROMERO Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.  
3a. Edición, México, D.F. 1979.
- ACOSTA ROMERO Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo. U.N.A.M.,  
México, 1975.
- AGUILAR CARBAJAL Leopoldo.  
Segundo Curso de Derecho Civil. Ed. Porrúa. 3a. Edición,  
México, D.F. 1975.
- ALESSI Renato.  
Instituciones de Derecho Administrativo. Bosch, Casa  
Editorial Tomo II. Barcelona España 1970.
- ARAUJO VALDIVIA Luis.  
Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones. Ed.  
José Ma. Cajica Jr., S.A. 2a. Edición. Puebla, Pue.  
México 1972.
- BIELSA Rafael.  
Derecho Administrativo. La Ley Sociedad Anónima Editora e  
Impresora. 6a. Edición. Tomo III, Buenos Aires,  
Argentina. 1964.
- BURGOA Ignacio.  
Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 4a. Edición.  
México, D. F. 1982.
- CANASI José.  
Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Vol I. Parte  
General. Buenos Aires, Argentina. 1972.
- DE IBARROLA Antonio.  
Cosas y Sucesiones. Ed. Porrúa. 4a. Edición. México, D. F.  
1977.
- DIEZ Manuel Ma.  
Derecho Administrativo. Ed. Bibliográfica Argentina, S.  
R. L. Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 1969.
- FAYA VIESCA Jacinto.  
Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S. A.,  
México. 1979.
- FIORINI Bartolomé A.  
Derecho Administrativo. Ed. Abelardo Perrot, S. A. Tomo  
II. Buenos Aires, Argentina.

- FLEINER Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, S. A. Barcelona, España. 1933.
- FRAGA Gabino.  
Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 19a. Edición. México, D. F. 1979.
- GARCIA OVIEDO Carlos y MARTINEZ USEROS Enrique.  
Derecho Administrativo. Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A. Tomas Bretón. Tomo II. 9a. Edición. Madrid, España.
- GARRIDO FALLA Francisco.  
Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos. 3a. Edición Tomo II. Madrid, España. 1966.
- HAURIUO André.  
Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.  
Ediciones Ariel. Esplugues de Llobregat, Barcelona, España 1971.
- HELLER Herman.  
Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- JELLINEK George.  
Teoría General del Estado.
- KELSEN Hans.  
Teoría General del Estado, Editorial Nacional, México 1979.
- MENDIETA Y NUÑEZ Lucio.  
El Sistema Agrario Constitucional. Ed. Porrúa. 4a. Edición México, D. F. 1975.
- MORINEAU Oscar.  
Los Derechos Reales y el Subsuelo en México. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México 1948.
- OJEDA PAULLADA Manuel R.  
Régimen Jurídico de la Zona Federal como Bien del Dominio Público. Tesis Profesional. U.N.A.M. México, D. F. 1962.
- POSADA Adolfo.  
Tratado de Derecho Político.
- ROJINA VILLEGAS Rafael.  
Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Ed. Porrúa. México, D. F. 1978.
- RUIZ MASSIEU Mario.  
Temas de Derecho Agrario Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. México, D. F. 1981.

SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa. 9a. Edición. México, D. F. 1979.

TENA RAMIREZ Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 16a. Edición. México, D. F. 1978.

TENA RAMIREZ Felipe.  
Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Ed. Porrúa. 10a. Edición, México, D. F. 1981.

VERA ESTAÑOL Jorge.  
Cuestiones Jurídico Constitucionales. 1923.

#### LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ( D.O. 5-II-1917)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( D.O. 29-XII-1976)

Ley General de Bienes Nacionales ( D.O. 8-I-1982)

Ley de Expropiación ( D.O. 25-XI-1936)

Ley de Vías Generales de Comunicación ( D.O. 19-II-1940)

Ley Agraria ( D.O. 26-II-1992)

Ley Federal de Aguas ( D.O. 11-I-1972)

Ley Federal de Turismo ( D.O. 6-II-1984)

Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1992 (D.O. 31-XII-1991)

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal ( D.O. 26-V-1928)

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera ( D.O. 9-X-1948)

Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo y terrenos ganados al mar ( D.O. 21-VIII-1991)

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social ( D.O. 4-VI-1992)

#### DISPOSICIONES DEROGADAS

Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales ( D.O. 18-XII-1902)

Ley de Aguas de Propiedad Nacional ( D.O. 31-VIII-1934)

Ley General de Bienes Nacionales ( D.O. 3-VI-1942)

Ley General de Bienes Nacionales ( D.O. 30-I-1969)