

53
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE
LA ZONA FEDERAL MARITIMO
TERRESTRE Y EL CONTROL DE LA
CONTAMINACION AMBIENTAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ANA CLAUDIA DE LA BARRERA PATIÑO

ASESOR: LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO

MEXICO, D.F.

1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria. D.F. a 15 de octubre de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

La pasante de esta Facultad **DE LA BARRERA PATIÑO ANA CLAUDIA**, con número de cuenta 9152652-8, ha elaborado la tesis denominada **"DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL"**, bajo la dirección del Lic. **Horacio Castellanos Coutiño**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

ANA CLAUDIA DE LA BARRERA PATIÑO

Alumna egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional
Autónoma de México.

DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE

LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Y EL CONTROL DE LA

CONTAMINACION AMBIENTAL

**Construir una Nación, no se logra en poco tiempo
con una sola batalla y con unos cuantos hombres y
mujeres dispuestos a morir por ella.
Es la suma de muchos años y sucesos,
de muchas personas y victorias.
Todos estos eventos, fragmentos de nuestra historia
nos permiten reconstruir esos años de lucha,
por unificar lo que hoy conocemos como nuestro País.**

“construcción de varios pensamientos”

A mis padres, por su entusiasmo y motivación física y espiritual para que culminara una larga y hermosa carrera de estudios.

Al Lic. Horacio Castellanos Coutiño, a quien admiro y respeto, y que agradezco haya aceptado ayudarme en dar los últimos pasos en esta ardua tarea de estudios.

PROLOGO

Las costas de la República Mexicana, que forman parte de nuestro patrimonio nacional, constituyen un mundo en verdad atractivo.

El uso y aprovechamiento que se le da a este tipo de bienes nacionales, principalmente en la faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a las playas, denominada Zona Federal Marítimo Terrestre; es para la creación de "Centros Turísticos", actividad económica importante por ser fuente generadora de divisas, que tanto se requieren en nuestro País.

Si bien es cierto que esta zona constituye un "Polo atractivo de Inversión"; cierto es también, que la incertidumbre política y fiscal provoca que no haya inversión por parte de los mexicanos y en consecuencia sean aprovechadas por manos extranjeras, provocando grandes salidas de capital.

Sin embargo, esta no es la única situación que acaece en nuestro patrimonio natural, sino que también enfrentamos el de la contaminación de nuestras playas; quizás, debido a la falta de interés, principalmente de las autoridades competentes.

Así mismo, en palabra de Sorokin podemos decir que:

"El mismo medio geográfico puede tener un gran valor económico para un pueblo que sabe como explotarlo; y puede no tener ningún valor para un pueblo que no tenga tal saber".

INTRODUCCION

México es un País que cuenta con un gran patrimonio nacional, que en una Sociedad Organizada como la nuestra es sujeta a un ordenamiento jurídico establecido; es decir que todos los bienes que de cierta forma sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituyen el patrimonio de ese Estado.

La Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien de dominio público de uso común, de tal manera que para su aprovechamiento se requiere de concesión por parte del Estado(SEMARNAP).

Cuando la costa presente playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre, estará constituida por una faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a dichas playas.

Sin embargo, este patrimonio nacional está siendo invadido por complejos turísticos, en especial lo que abunda en mayor escala es la hotelería.

Los hoteleros que piensen hacer uso de esta zona federal, deberán solicitar la concesión correspondiente, ateniéndose a una abundancia de disposiciones legales; y de una administración burocrática lenta, como pasa en la mayoría de los establecimientos mercantiles, cuyo único fin es la corrupción; provocando la pérdida paulatina de la fe en la justicia Estatal.

Cuando la costa presenta playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre constituye la parte principal de nuestras Costas por ser un gran atractivo para el sector turístico. En la actualidad observamos que entre el 90% y 95% de esta zona tiene exclusivamente un uso: LA CONSTRUCCION DE HOTELES.

Así mismo, esta zona se ha convertido en una " Gran mina atractiva de inversión extranjera ", con una insuficiente reglamentación y facilidades, que hasta cierto punto llega a ser perjudicial para los inversionistas mexicanos, toda vez que los Extranjeros invierten en lugares donde obtienen grandes beneficios y no lo espcrado para nuestro País.

Cierto es, que el sector turismo en México constituye un actividad económica que a través de los años, se ha consolidado como actividad prioritaria en el proceso de desarrollo del País, por constituir una fuente de empleos, de captación de divisas y de desarrollo regional, además de que por su efecto multiplicador promueve el fortalecimiento de otras actividades.

Existe otro desafío de interés nacional, que acaece en nuestras zonas federales y es la contaminación del medio que le rodea, no solo el que se produce por la afluencia turística, sino también por el vertimiento de las aguas residuales al mar.

Por todo lo anterior, es que este trabajo de investigación está constituido de cinco capítulos, cada uno con una breve conclusión para facilitar y agilizar su lectura.

En el primero y segundo capítulo definimos y analizamos a la Zona Federal Marítimo Terrestre, ofreciendo un pequeño bosquejo histórico ya que forma parte del Patrimonio Nacional. Así mismo, hicimos referencia a las concesiones, toda vez que el uso y aprovechamiento de dicho bien nacional, se obtiene a través de la concesión.

El capítulo tercero denominado de la Concesiones en la Zona Federal Marítimo Terrestre, enumeramos los requisitos administrativos y legales que se necesitan para usar y aprovechar este tipo de zonas, haciendo una breve comparación entre los requisitos a que están obligados los inversionistas mexicanos y a los que están obligados los inversionistas extranjeros.

Fideicomisos en la Zona Federal Marítimo Terrestre, constituye el cuarto capítulo, y nos dice como los extranjeros a través de la figura del fideicomiso, han podido usar y aprovechar nuestras zonas federales, consideradas constitucionalmente como zonas prohibidas.

Por último, el capítulo quinto lo denominamos el control de la Contaminación Ambiental, que referimos como una consecuencia por la falta de una educación ambiental y de una previa política con objetivos ambientales.

Nota.- Utilizaré las siguientes abreviaciones:

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....MEXICO

ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.....ZONA FEDERAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.....CONSTITUCION

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN
MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN
MATERIA FEDERAL.....CODIGO CIVIL PARA
EL DISTRITO FEDERAL.

INDICE

PROLOGO	4
INTRODUCCION	5
INDICE	9

CAPITULO I

DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A) CONCEPTO	13
1.- DEFINICION	13
2.- DETERMINACION LEGAL	14
B) ASPECTOS HISTORICO LEGALES DE LAS TIERRAS Y AGUAS	15
1.- ETAPA PRECORTESIANA	15
2.- ETAPA COLONIAL	17
3.- MEXICO INDEPENDIENTE	23
a) ACTA CONSTITUTIVA DE 3 DE FEBRERO DE 1824	23
b) CONSTITUCION DE 1857	24
c) CODIGO CIVIL DE 1870	26
d) LEY SOBRE VIAS GENERALES DE COMUNICACION	27
e) RESOLUCION DEL 20 DE FEBRERO DE 1890	29
f) LEY DEL 6 DE JUNIO DE 1894 Y DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1896	30
g) LEY SOBRE EL REGIMEN Y CLASIFICACION DE BIENES FEDERALES DE 1902	31
h) REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 20 DE JUNIO DE 1908	31
i) LEY DEL 13 DE DICIEMBRE DE 1910	31
4.- DE 1917 A NUESTROS DIAS	32
C) CONCLUSION	34

CAPITULO II
DE LOS BIENES DE LA FEDERACION

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	36
a).- ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	36
B).- DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE LA FEDEERACION	39
a) BIENES DE DOMINIO PUBLICO	39
b) BIENES DE DOMINIO PRIVADO	39
C).- DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE USO COMUN	41
a) POR SU NATURALEZA JURIDICA	42
1.- DEL DOMINIO PUBLICO AEREO	42
2.- DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO	42
3.- DEL DOMINIO PUBLICO TERRESTRE	43
b) POR SU FORMA DE INCORPORACION AL DOMINIO PUBLICO	43
D) DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE USO COMUN	45
a) DE LAS CONCESIONES	45
b) CONCESION, AUTORIZACION, PERMISO O LICENCIA	51
c) CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES	52
d) NATURALEZA JURIDICA	53
e) TERMINO DE LAS CONCESIONES	55
E) CONCLUSION	57

CAPITULO III

CONCESIONES EN LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A) DE LAS CONCESIONES EN LA ZONA FEDERAL	58
a) REQUISITOS PARA USO Y APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL	64
b) DEL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES EN LA ZONA FEDERAL	69
c) OBLIGACIONES Y SANCIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE LA ZONA FEDERAL	72
d) DE LA EXTINCION Y REVOCACION DE LAS CONCESIONES	75
e) INSPECCION Y VIGILANCIA DE LAS CONCESIONES	77
B) CONCLUSION	78

CAPITULO IV

FIDEICOMISOS EN LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A) DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL	82
B) OPERACIONES DE FIDEICOMISOS EN FAVOR DE EXTRANJEROS	84
a) PROHIBICION PARA EXTRANJEROS	84
b) ANTECEDENTES DE LOS CONTRATOS DE FIDEICOMISO	86
c) LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y SU REGLAMENTO	88
d) DEL USO DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO POR EXTRANJEROS	91
C) CONCLUSION	94

CAPITULO V

EL CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL EN ZONAS TURISTICAS EN LAS COSTAS DEL PAIS

A) LEGISLACION EN MATERIA DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE	98
a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	98
b) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	98
c) REGLAMENTO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DEL AGUA	100
d) LEY GENERAL DE SALUD	101
e) PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE	101
B) ALGUNOS COMPLEJOS TURISTICOS CREADOS EN NUESTRAS	103
C) CONCLUSION	108
CAPITULO DE CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	122

CAPITULO I

DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A.- Concepto

1.- Definición: Zona Federal.- (lat. zona, y éste del gr. zone, faja, ceñidor) Lista o faja. Delimitación territorial, espacial o marítima, del uso exclusivo del gobierno federal.

Zona Marítima es el espacio o franja de mar que circunda las costas en la extensión determinada por el derecho internacional, o en la amplitud que ciertos Estados se arrojan, mientras no surja conflicto con otros más poderosos. En la zona marítima, a cada Estado ribereño corresponde organizar la vigilancia, disponer los aprovechamientos, ejercer la policía fiscal y sanitaria, ejercer jurisdicción penal o dispensar inmunidades.¹

Se conceden permisos en estas zonas para establecer casetas en los lugares y estaciones de baño, y también para la extracción de arenas o piedras. Los servicios se consideran permanentes cuando exceden de un año, y temporales si no llegan al mismo y ello influye en que la concesión o autorización deba darla la autoridad marítima o el ministro correspondiente.²

¹ Juan Palomar de Miguel - Diccionario para juristas - Mayo ediciones, México 1981 págs 1430-1431
Cabanelas, Guillermo - Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasa, Tomo VIII, 1989, pág. 471.

² Cabanelas Guillermo, ob cit. pág 472.

La Zona Federal Marítima Terrestre, de acuerdo con la Ley Española de Puertos, es el espacio de las costas o fronteras marítimas que baña el mar con su flujo y reflujos hasta donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales donde no lo sean. En los ríos se extiende esta zona hasta donde sean navegables o resulten sensibles las mareas. Para fines de navegación, salvamento y policía, se establecen diversas limitaciones, empezando por el carácter de dominio público de la parte inmediata a la orilla o costa, que suele ser de seis metros, y que se extiende hasta veinte metros a los fines de salvamento, para las maniobras que requiera y dejar en lugar seguro a los naufragos y cosas rescatadas del mar.

El artículo 27, párrafo quinto, de nuestra Constitución Política, establece que la Zona Federal Marítima Terrestre es propiedad de la Nación y en su párrafo sexto, establece que dicho bien es inalienable e imprescriptible, por ser del dominio de la Nación y que para su explotación, uso y aprovechamiento por particulares o sociedades mexicanas se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, conforme a las reglas y condiciones que establezca la ley.

La Zona Federal, es un bien de dominio público de uso común, según la Ley General de Bienes Nacionales, y queda catalogada, por su naturaleza jurídica, dentro de los bienes que forman parte del dominio público marítimo; esta zona se constituye por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las playas del mar y a las riberas de los ríos desde su desembocadura en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor reflujos anual. (sobre su clasificación y naturaleza jurídica se hablará en un capítulo especial- capítulo II).

2.- Determinación jurídica de la Zona Federal Marítima Terrestre:

El artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, determinó a la Zona Federal Marítima Terrestre en la siguiente forma:

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

- I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contiguas a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde su desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llega el mayor flujo anual.
- II. Cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre, se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua. Para los efectos de ésta ley la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considera como zona federal marítimo terrestre.
- III. En el caso de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar o respecto de cualquier otro depósito de agua marítima, la faja de veinte metros de zona federal se contará a partir del punto de donde llegue el mayor embalse anual o límite de pleamar, en su caso, con basen las reglas señaladas en la fracción anterior.”

B) ASPECTOS HISTORICO LEGALES DE LAS TIERRAS Y AGUAS EN MEXICO.

1.- ETAPA PRECORTESIANA.

En esta etapa el derecho a la tierra se funda originalmente en la ocupación y en la conquista, a excepción del derecho azteca, ya que sus formas jurídicas se instituyeron en un proceso evolutivo, respondiendo a necesidades que les dieron características propias.

En el caso del agua, no existieron disposiciones específicas tampoco, toda vez que le daban un carácter divino, considerándola de uso público, no hubo régimen legal de propiedad o dominio de las aguas, estas se encontraban bajo la autoridad y decisión de los príncipes, reyes o supremos sacerdotes.

En esta etapa se construyeron acequias, acueductos y chinampas. La tierra y el agua, eran factores vitales para la economía de los pueblos, las poblaciones indígenas se asentaban en lugares cercanos a ríos, lagos y lagunas. El calpulli o Chinancalli, que quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, fue una forma de organización- que según leyendas-Huitzilopochtli habló una noche con el sacerdote principal: "Di a la congregación mexicana, que se dividan los señores cada uno con sus parientes, amigos y allegados en cuatro barrios principales, tomando en medio la casa que para mi descanso habéis edificado..."³

Estas tierras tenían que ser trabajadas, no permitiéndoles que la abandonaran o que la dejaran ociosa, éstas características del Calpulli, subsistieron como definitivas, según Alonso de Zurita en el siglo XVI:

" Si acaso algún vecino de un Calpulli ó barrio se iba á vivir á otro, perdía las tierras que le estaban señaladas para que las labrase; porque ésta era u es costumbre antiquísima entre ellos, y jamás se quebrantaba ni había en ellos contradicción alguna, y quedaban é quedan al común del calpulli cuyas son"... " El que tenía algunas tierras de su calpulli, si no las labraba dos años por culpa y negligencia suya, y no teniendo causa justa como por ser menor, huérfano ó muy viejo, ó enfermo, que no podía trabajar los apercebían que las labrase á otro año, y si no, que se darían á otro; é así se hacía".⁴

³ M. Orozco y Berra, Historia antigua y de la conquista de México, Tomo III, México, 1880, Pág 166. Tipografía de Gonzalo A. Esteva

⁴ Alonso de Zurita, Breve y Sumaria Relación de los Señores, Maneras y Diferencias que había de ellos en la Nueva España, Editorial Salvador Chavez Hayhoe, México, 1941, pág. 88.

La tierra pertenece a la comunidad, al Calpulli, la tierra se usa y aprovecha por los miembros de la familia, hijos y descendientes. De este modo el derecho a la tierra entre los Aztecas, se caracteriza porque el uso de la tierra es para cumplir una función social, de necesidad de grupo, no representa una actividad de exclusividad o de disposición arbitraria, sino una relación de vecindad y trabajo. La tierra es una fuente de recursos.

Cuando la población incrementa su desarrollo, las necesidades aumentan, resultando los recursos insuficientes y comienzan a surgir nuevas formas de organización social, habiendo separación de clases, toda vez que la adquisición de tierras ya no es obra conjunta de familias, sino es por la fuerza, a través de las guerras

Los vencedores ocupan las tierras, teniendo a los pueblos sojuzgados para que les cultiven las tierras y cuando el jefe vencedor hace el reparto entre los parientes, sacerdotes y guerreros, a los vencidos les conceden un derecho al producto de la tierra y al producto de su trabajo, esto significa que la ocupación no es apropiación de tierras, sino utilidad de las mismas.

2.- Etapa Colonial.

Algunos autores consideran que el derecho de propiedad, no debe de buscarse en las Bulas Alejandrinas, sino en las Leyes de Indias y en el derecho Prehispánico, ya que las Bulas de Alejandro VI, son emitidas en el año de 1493, y las Primeras Capitulaciones datan del 17 de Abril de 1492, y por lo tanto son anteriores.

Las Capitulaciones de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, autorizaron los viajes de Cristóbal Colón. Desde estas Capitulaciones se consideran dueños de los mares oceánicos, así como de las islas y tierras que Colón descubriera o ganara³, perfeccionándose con la ocupación y posesión.

³ Cristobal Colon tomó posesión a nombre de los Reyes católicos: " Luego el Almirante delante de los dos capitanes y de Rodrigo de Escobedo, escribano de toda la armada y de Rodrigo Sanchez Segovia, vencedor della, y de toda gente cristiana que consigo llevaba, dijo que le diesen por fe y testimonio, como el por ante todos tomaba, como de hecho tomó posesión de dicha isla a la cual ponian el nombre de Sant Salvador por el rey e por la reina, sus Señores haciendo las protestaciones que requieren, según que más luego se contiene en los testimonios que allí por escrito se hicieron. Los indios que estaban presentes, que eran en gran número, a todos estos actos estaban atontados, mirando los cristianos...." Fray Bartolome de las Casas, Historia de las Indias Fondo de Cultura Económica, Tomo II, Mexico, 1974, págs. 201, 202.

En la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias, se confirma el dominio de los reyes de España sobre las islas y tierras descubiertas y por descubrir.⁶

En la Ley Primera se invoca la donación de la Santa Sede Apostólica, lo que es lógico porque las Bulas se habían expedido desde 1493 y eran favorables; sin embargo, los reyes de España no consideraron la donación papal como única fuente de sus derechos, y manifestaron tener el dominio también por "otros justos y legítimos títulos".⁷

La ley que acabamos de citar, no fué la primera que incorporó a la Corona de Castilla las islas y tierras descubiertas y por descubrir de Occidente, ya que expresan haber prometido y jurado antes los Reyes de Castilla, en una codificación de cédulas y decretos que integraron la legislación de indias, lo siguiente: " Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza ", afirmando con esto el principio de unidad e inalienabilidad territorial.

La Conquista y ocupación por los Españoles de las tierras habitadas por comunidades con características propias dio origen a normas adecuadas a esta situación, y por eso la finalidad de la conquista fue la unidad territorial, unidad en la fe y en el idioma.⁸

⁶ Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Ediciones Cultura Hispánica Madrid, 1973.

⁷ Recopilación citada. Tomo II, Libro Tercero, Ley Primera, Folio 1.

⁸ Para la tarea evangelizadora se requería también unidad en el idioma. Para lograr una y otra había que aprender las lenguas indígenas. Según Clavijero, la doctrina cristiana se escribió en lenguas mexicanas otomí, tarasca, zapoteca, mixteca, maya, totonaca, popoluca, matlatzincas, huasteca, mixe, quiché, cakchiquel, tarshumari, y tepehuana. - Francisco Javier Clavijero, Historia Antigua de México, Editorial Porrúa, México, 1945. Disertaciones, tomo IV, págs. 303 y siguientes.

En las Bulas del Papa Alejandro VI de 1493, encontramos fundamentos para el derecho de Propiedad, en las que se concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, "con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", "todas las islas y tierras firmes...", por lo tanto, las Bulas Alejandrinas establecieron una distribución de tierras y aguas que había entre España y Portugal.

Las Bulas Alejandrinas fueron cuatro: dos fechadas el 3 de Mayo de 1493; otra el 4 de Mayo de 1493; y otra el 26 de Septiembre de 1493.⁹

La Primera de las Bulas de 3 de Mayo de 1493, llamada "Inter Caetera" y en atención a los descubrimientos de Cristóbal Colón, que el papa Alejandro VI concedió a los Reyes Católicos Fernando e Isabel, el dominio a perpetuidad de las tierras halladas y por hallar, (se dispuso de las tierras y aguas existentes en las llamadas Indias Occidentales dentro de los límites que la propia Bula señaló). En la parte relativa, se expresa:

" A nuestra noticia ha llegado cómo vosotros, que desde tiempo atrás habiais concebido el proyecto de buscar y encontrar algunas tierras e islas remotas, desconocidas y no descubiertas hasta hoy por ningún otro, con la mira de atraer al culto de Nuestro Redentor y al conocimiento de la fé católica a sus naturales y moradores, no habiais podido todavía llevar a feliz término idea tan santa y loable por hallaros ocupados en la toma y recuperación del sobredicho reino de Granada. Mas reconquistado por fin este reino, según plugo al Señor, y queriendo dar cima a vuestros deseos, enviastéis, no sin grandes trabajos, peligros y dispendios, al amado hijo Cristobal Colón con bajeles y hombres dispuestos para la empresa de buscar esas tierras apartadas y desconocidas, en un mar hasta hoy no surcado por ningún navio. Y navegando él y los suyos con el auxilio divino, y poniendo por obra extremada diligencia, a través de las regiones occidentales del mar Océano y en dirección hacia los Indios, como es fama, descubrieron ciertas islas remotísimas, así como tierras firmes, que hasta entonces nadie había conocido, en las cuales moran pacíficamente innumeras gentes,

⁹ Textos de las Bulas, consignados por Fray Bartolomé de las Casas en *Tratados*, Edición del Fondo de Cultura Económica, Tomo II, México, 1974, págs. 1277 y siguientes.

que andan desnudas, según se dice, y que no se alimentan de carne; y como en opinión de vuestros envidiados, los propios habitantes de las islas y tierras en cuestión creen en la existencia en los cielos de un Dios Creador, y parecen sumamente aptos para abrazar la fe católica y ser instruidos en las buenas costumbres, puede abrigarse la esperanza de que, si se les doctrinase, fácilmente penetraría en las tierras e islas mencionadas el nombre de Nuestro Señor Jesucristo, nuestro Salvador.

“El referido Colón hizo construir y edificar en una de las principales islas sobredichas una muy fuerte torre en la cual puso por guarnición algunos cristianos de los que con él habían ido, a fin de que desde allí averiguasen la existencia de otras islas y tierras purtadas, por otra parte, en las ya descubiertas hase encontrado oro, aromas y otras muchísimas cosas preciosas, de distintos género y variada calidad. Por todo lo cual, habida consideración de las expresadas circunstancias y, más que nada, de la exaltación y propagación de la fe católica, como a católicos, reyes y príncipes conviene, dispusisteis, a ejemplo de vuestros progenitores, soberanos de preclara memoria, someter a vuestro poder con la ayuda divina, las nombradas tierras e islas, juntamente con sus naturales y moradores, y atraerlas al dominio de nuestra fe. Nos, por tanto, recomendado de modo especial en el Señor vuestro santo y loable proyecto, deseando verlo llevado a feliz término y que el nombre de nuestro Salvador se haga penetrar en esas regiones, os exhortamos encarecidamente en el Señor, y os requerimos muy mucho por el sagrado bautismo que recibisteis y por el cual estáis obligados a los preceptos apostólicos, así como por las entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesucristo, a que hallándose dispuesto a proseguir hasta el fin semejante empresa, y a apropiársela con ánimo decidido, miréis por el celo de la verdadera fe, y queráis y debáis inducir a los que viven en las mencionadas islas a que reciban la religión cristiana, sin que os arredren peligros y trabajos en ningún tiempo, sino penetrados de la firme esperanza, y seguridad de que Dios todopoderoso favorecerá felizmente vuestros conatos. Y para que regalados con la generosidad de la gracia apostólica, con mayor libertad y atrevimiento toméis en cargo tan importante empresa, motu proprio y no a ruegos vuestros ni

de otra persona que por vosotros nos la haya solicitado, sino en virtud de nuestra pura liberalidad, cierta ciencia y plenitud de autoridad apostólica. os damos, concedemos y asignamos a perpetuidad, así a vosotros como a vuestros sucesores los reyes de Castilla y León, en ejercicio de nuestro apostólico poder y por el tenor de las presentes, todas y cada una de las tierras sobredichas, antes desconocidas, y las descubiertas hasta aquí o que se descubran en lo futuro por vuestros emisarios, siempre que no estén sujetas al actual dominio temporal de algún señor cristiano, con todos sus territorios, ciudades, castillos, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y universales pertenencias en nombre de la autoridad de Dios Todopoderoso, a nos concedida en la persona de San Pedro, y del vicariado de Jesucristo, que desempeñamos sobre la tierra; y damos la investidura de ellas a vosotros y a vuestros herederos y sucesores sobredichos, y os hacemos, constituimos y consagramos dueños de ellas, con lleno, libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción....”.

La Segunda Bula, también de fecha 3 de Mayo de 1493, denominada “Eximiae Devotionis”, tuvo como objetivo confirmar los derechos otorgados a los Reyes Fernando e Isabel, aclarando que no serían menores, sino iguales, a los concedidos a los Reyes de Portugal, respecto de otras tierras (en las regiones de África, Guinea, Mina de Oro y otros lugares).

La Tercera Bula, de 4 de Mayo de 1493, llamada también “Inter Caetera”, reitera la concesión a los Reyes Fernando e Isabel, en los términos de la primera de las Bulas referidas, y establece el límite de cien leguas al Oeste de las islas Azores y de Cabo Verde. En la parte relativa se expresa:

“...y para que siéndos concedida la liberalidad de la gracia apostólica, con más libertad y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio, motu proprio y no a instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos nos lo haya pedido, mas de nuestra mera liberalidad dad y de cierta ciencia y de plenitud de poderio apostólico, todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren, descubiertas y que se descubrieren hacia el occidente y mediodía, fabricando y componiendo una línea del polo ártico, que es el septentrión, al polo antártico, que es el mediodía, ora se hayan

hallado islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia otra cualquiera parte, la cual linea diste de cada una de las islas, que vulgarmente dicen de los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el occidente y mediodia.

Asi que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren, desde la dicha linea el occidente y mediodia, que por otro rey y mediodia, que por otro rey o principe cristiano no fueren actualmente poseidas hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres, cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas, por la autoridad del Omnipotente Dios a nos en San Pedro concedida, y del vicariato de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos sus señoríos, ciudades fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente y a vos y a los reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores y hacemos, constituimos y diputamos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores señores de ella con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción....”

La Cuarta Bula Alejandrina de 6 de Septiembre de 1493, llamada “Dudum Siquidem”, amplió la donación respecto a las islas y tierras firmes que eventualmente se hallaren y que hubiesen sido o fueren de la India; prohibió a toda persona navegar, pescar o inquirir en tales lugares, sin licencia de los Reyes Fernando e Isabel, o de sus herederos o sucesores; y revocó cualquier derecho que se hubiera otorgado a otras personas sobre las citadas islas y tierras firmes.

Así es que la propiedad de las tierras y aguas correspondían a los monarcas españoles, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona Española. Mediante Merced Real las aguas podían formar parte del dominio privado de los particulares- equiparable al régimen de las concesiones.¹⁰

¹⁰ Recopilación de las Leyes de Indias. Título XII, libro XXIV, Ley sexta. Título XVIII, partida III

3.- México Independiente.

La Independencia no significó una reivindicación de tierras, toda vez que España no solamente tuvo la posesión de tierras prehispánicas a través de la conquista (fuerza), sino que ocupó tierras que no estaban habitadas (o sólo transitada por grupos nómadas) y por lo tanto, la reivindicación no debe entenderse sólo respecto de las llamadas tierras de los Reinos de las Indias, ya que la Independencia significó autonomía sobre un territorio mayor y unificado bajo la nueva España, por el efecto que tuvo la conquista y la ocupación española- que ya analizamos anteriormente, que era una Unidad de territorio.

Al consumarse la independencia y después de la caída del Imperio de Iturbide, se consideró que la propiedad territorial que constituyó parte del real patrimonio (todo el territorio del virreinato conocido como Nueva España, incluyendo la Capitanía de Yucatán), fue adquirida en todos sus derechos, inclusive la naturaleza del dominio por la Nación Mexicana; es decir que la nación mexicana sustituyó la titularidad jurídica de la Corona de España, surgiendo nuevos ordenamientos en relación con la propiedad, conformándose así nuestro derecho positivo mexicano.

Surgieron varias disposiciones de carácter general respecto del régimen territorial

- a) En el Acta Constitutiva de 3 de Febrero de 1824, en los artículos 1 y 2 del proyecto de constitución, se consignaba:

"art. 1.- La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente".

“art. 2.- La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona”.¹¹

Confirmando lo anterior, en los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre del mismo año, se previno:

“art. 1.- La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”

“art. 2.- Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitania general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y de Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan”.

b) En la Constitución de 1857, en su artículo 42 se consignó que el territorio nacional comprendía el de las partes integrantes de la Federación- cabe mencionar que la palabra comprende debe de entenderse como atributo de propiedad o pertenencia-, así pues, se dispuso:

“art. 42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares”.

¹¹ Edición de la Secretaría de Gobernación. Facsimile. México, 1957.

Ponciano Arriaga, respecto del texto del artículo 4, manifestó:

“El artículo enuncia una verdad tan trivial como las de Perogrullo: dice que el territorio nacional se compone de sus partes integrantes, pero esta diferencia nada significa, y lo que debió hacerse fue determinar de una manera clara y precisa el todo y las partes”.¹²

El régimen federal que se establecía tenía un motivo de ser, que era tomar como ejemplo las colonias de Estados Unidos de América, con su propio territorio, para formar una unidad federal, pero el régimen federal mexicano, siguió un procedimiento inverso, el territorio se dividió en partes, razón por la cual los mismos constituyentes no sabían cuáles ni cuantos serían los Estados de la República, y mucho menos delimitar sus demarcaciones territoriales; independientemente de que no querían desmembrar el territorio, sino establecer una forma de gobierno; por ello, se dividió para efectos jurisdiccionales, determinándose las zonas sobre las que los poderes locales ejercerían sus facultades.¹³

¹² Francisco Zarco, Historia del Congreso Constituyente de 1857. Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1987, pag. 316.

¹³ En el dictamen de la Comisión se expresaba:

“ Entre los vicios de nuestra organización política reclama preferentemente la atención del legislador la división actual del territorio, puesto que la diversidad entre las demarcaciones administrativas, judiciales y religiosas, la circunstancia de encontrarse confundidos los límites políticos, e indeterminados los naturales, la posición excentrica de algunas localidades respecto de sus capitales y el considerable número de esas entidades, inconvenientes y anomalías a las que propiamente se ha dado el nombre de territorios, son otra tantas remoras para el planteo de cualquier sistema constitutivo, ora porque entorpecen la marcha del gobierno, ora porque dificulten las transacciones mercantiles, o bien porque hagan imposible o tardía la acción de los tribunales. Así es que apreciando la representación nacional, toda la utilidad y urgencia de la reforma en este punto, tuvo a bien que se encargase de formularla una comisión especial y cumple al deber de ésta el hacer a vuestra soberanía, el homenaje de sus estudios y deliberaciones.

“ La premura del tiempo, el estado de agitación en que se encuentra la República y la falta de documentos estadísticos, fueron las dificultades más serias que se presentaron a la Comisión cuando trató de adoptar un plan general que sirviera de norma a sus trabajos, creyendo por ese motivo que no le era posible idear una división científica ajena por otra parte de su instituto, ni internarse en la vía de las grandes innovaciones, sino que debió de circunscribirse a obsequiar la voluntad explícita de los pueblos, procurando más bien la existencia que la felicidad de estos y desprendiéndose de todo espíritu de localismo y de partido.... De este género es la relativa a la subsistencia de los territorios, de esas entidades creadas por el Congreso de 1824.... que alterando la uniformidad a que debe aspirarse en una división territorial razonada, existían sin provecho y sin porvenir; porque la escasez o mala inversión de sus rentas, su proximidad a los Estados más poderosos de la Federación, y la rivalidad con los límites de que alguna vez fueron parte las ha sometido a una vida de prostración y de stato quo..... Moviada la comisión por estas consideraciones, ha juzgado oportuno consultar a vuestra soberanía la supresión de los territorios, menos el de la Baja California. No sucede otro tanto respecto de los territorios de la Colima y Tlaxcala, cuya erección en Estado puede reputarse

En el artículo 72, fracción XXII, se facultó al Congreso para dictar leyes sobre Vías Generales de Comunicación; y en uso de esa potestad legislativa se expidieron diversos ordenamientos que en forma conexa tenían relación con las aguas de propiedad nacional. Esta fracción fue reformada el 10 de Junio de 1908, otorgando facultades al Congreso de la Unión para determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

c) Código Civil de 1870.

Este código, que fue promulgado el 13 de Diciembre de 1870, reguló el uso y aprovechamiento, a través de la concesión de los bienes Federales, estableciendo en sus artículos 795 al 806 lo siguiente:

Los bienes son de propiedad pública y privada.

Los bienes de propiedad pública se regirán por las disposiciones de dicho Código Civil, en cuanto no esté determinado por leyes especiales; quedando sujetos en todo caso a las reglas que en el se establecen para la prescripción.

Los bienes de propiedad pública se dividen en bienes de uso común y bienes propios. Son bienes de uso común aquéllos de que pueden aprovecharse todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley, o por los reglamentos administrativos.

como una medida que reclama la seguridad y la conveniencia.....Francisco Zarco, obra citada, págs 30 y siguientes.

En estos bienes se comprenden:

- 1.- Las playas del mar, entendiéndose por tales aquéllas partes de tierra que cubre el agua en su mayor flujo ordinario.
- 2.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- 3.- Los ríos aunque no sean navegables, su álveo, las rías y los esteros
- 4.- Los puentes, calzadas, caminos y canales construidos y conservados a expensas del Estado.
- 5.- Las riberas de los ríos navegables, en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación
- 6.- Los lagos y lagunas que no sean de propiedad particular.
- 7.- Las calles, plazas, fuentes y paseos de las poblaciones.
- 8.- Los palacios, los monumentos y los edificios del Estado, destinados a las oficinas y demás establecimientos públicos.

Catorce años después , se suprimió la catalogación de aguas y sólo se comprendieron dentro de los bienes de uso común, (Código Civil de 1884).

d) Ley sobre Vías Generales de Comunicación del 5 de Junio de 1888.¹⁴

“Con apoyo en las ordenanzas de población de Felipe II, Real Orden del 10 de Septiembre de 1815, y circulares del 5 de Mayo de 1851, 13 de Noviembre de 1868 y 17 de Abril de 1883 que define la Zona Marítima precisando su extensión; en la Ley del 5 de Junio de 1888, se precisaba cuales eran las vías generales de comunicación, las carreteras nacionales, ferrocarriles, etc , los mares territoriales, los esteros y lagunas que se encuentren en las playas de la República.

¹⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. México, Imprenta de Eduardo Dublan. Tomo XIX, 1890, pag 153. 5 de Junio de 1888. Decreto del congreso. Ley sobre Vías Generales de Comunicación

Los canales construidos por la Federación o con auxilio del erario Nacional. Los lagos y ríos interiores si fueren navegables o flotables. Los lagos o ríos de cualquier clase y en toda su extensión, que sirvan de límite en la República de dos o más Estados de la Unión. En esta ley se facultaba al Ejecutivo de la Unión la policía y vigilancia de las vías generales de comunicación, facultándolo para reglamentar el uso público y privado de las mismas, especialmente en lo referente a la pesca, buceo de perlas y el uso y aprovechamiento de los esteros y lagunas que se encuentran en las playas de la República, bajo las siguientes reglas:

1.- Las poblaciones ribereñas tendrán el uso gratuito de las aguas que necesiten para el servicio doméstico de sus habitantes.

2.- Serán respetados y confirmados los derechos de particulares respecto de las servidumbres, uso y aprovechamientos constituidos en su favor sobre los ríos, lagos y canales, siempre que tales derechos estén apoyados en títulos legítimos o en prescripción civil de más de diez años.

3.- La concesión o confirmación de los derechos particulares, en los lagos, ríos y canales que son objeto de esta ley solamente podrá otorgarse por la antes- Secretaria de fomento cuando no produzca ni amenace producir el cambio de curso de los ríos o canales, ni priven del uso de sus aguas a los ribereños inferiores.

4.- La pesca, buceo de perlas y el uso y aprovechamiento de los esteros, lagunas que se encuentren en las playas, terrenos baldíos y mares territoriales serán reglamentados especialmente por el Ejecutivo Federal.

En la Ley del 26 de Marzo de 1894, establece que no pueden enajenarse ni estar sujetos a prescripción, sino que permanezcan siempre del dominio del gobierno federal las playas del mar, la zona marítima, con una extensión de 0 metros contados desde la orilla del agua, en la mayor pleamar y zona de diez metros en ambas riberas de los ríos navegables y de 5 en los glotables, declarando asimismo la inalienabilidad de los esteros, estanques y lagunas de propiedad nacional.

e) Resolución del 20 de Febrero de 1890.

En esta resolución se declaró que la zona marítima es de propiedad pública, fundándose en que las riberas del mar formaban parte del dominio público.

En el Derecho Romano aparece consagrado éste principio:

“ Litora in quai populos romanus imperium babei. Populi romani esse orbitor ”.

La resolución invocada aludía a la del 15 de Noviembre de 1850 con motivo de una consulta que se hizo a la Secretaría de Estado del despacho de Guerra y Marina por el Capitán del puerto de Acapulco para que se aclarara hasta donde se extendían los límites de las playas de los puertos y se resolvió que además de los prevenidos en los artículos 8 y 17 del Tratado 5, Título II de las Ordenanzas de la Armada, se hallaban vigentes las reales órdenes siguientes:

“ En las ordenanzas de población del rey Don Felipe II, la de 92, que forma la Ley 6ª Título 7º, Libro IV de la recopilación de Indias, dice a la letra: “Territorio y término para nueva población, no se puede conceder ni tomar por asiento en puertos de mar ni en parte que en algún tiempo puede redundar en perjuicio de nuestra Corona Real ni de la República, porque nuestra voluntad es que queden reservadas a nos”.

La Real Orden del 10 de Septiembre de 1815 declaró que en favor de los matriculados la libre venta de pescado en los muelles, costas y playas, mandó que para evitar en lo sucesivo toda clase de dudas, debían entenderse por playas: todo aquél espacio que baña el agua de mar en su flujo y reflujo diario y veinte varas comunes más arriba de la pleamar”.

f) Ley del 6 de Junio de 1894 y ley del 18 de Diciembre de 1896.

Con las leyes de 1894 y 1896, se dan las bases para el otorgamiento de concesiones sobre las corrientes consideradas como vías generales de comunicación, cuyo régimen quedó complementado en 1902 con las disposiciones de la Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales.

El Congreso autorizó al Ejecutivo para que haga concesiones para aprovechar las aguas de jurisdicción federal en riegos y en la industria, facilitando el aprovechamiento de las aguas otorgando franquicias y exenciones a los empresarios, que tenían como obligaciones más importantes el construir las obras y sujetar las tarifas y arrendamiento de las aguas al examen y aprobación de la Secretaría de Fomento.

También se otorgaban concesiones para construir presas y formar depósitos sujetándose a las disposiciones del código civil.¹⁵

En la Ley del 18 de Diciembre de 1896, se faculta al Ejecutivo Federal, revalidar por una sola vez las concesiones que las autoridades de los Estados hayan otorgado hasta aquella fecha a particulares, para utilizar las aguas de los ríos o corrientes de jurisdicción federal clasificados así por el artículo 1º de la ley del 5 de Junio de 1888, siempre que se llenaren las condiciones siguientes: Que la revalidación se solicite dentro del año siguiente a la publicación de la ley; solicitud de confirmación, planos y documentos de la obra.¹⁶

¹⁵ Dublán y Lozano, obra citada, tomo XXIV 1980, pag. 180

¹⁶ Dublán y Lozano, ob. cit. Tomo XXVI, 1898, pág. 563. 18 de Diciembre de 1896. Decreto del Congreso. Revalida las concesiones hechas por los Estados para utilizar aguas federales.

g) Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902

Esta ley complementó el régimen establecido en las leyes de 1894 y 1896, ya que catalogaba la propiedad con respecto a las aguas, así como su uso y aprovechamiento, además reiteraba el principio de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, como propiedad de la Nación.

h) Reforma Constitucional del 20 de Junio de 1908.

El artículo 72 fracción XXII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó en el año de 1908 quedando de la siguiente manera:

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

“XXII.-Para dictar leyes sobre Vías Generales de Comunicación y sobre Postas y Correos, para definir, determinar cuales son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas”

i) Ley del 13 de Diciembre de 1910.

La Constitución de 1857 fue reformada para autorizar al Congreso definir cuales corrientes deberían de ser de jurisdicción federal y en base a esto se expide el 13 de Diciembre de 1910, una Ley sobre el Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, cuyo reglamento se promulgó el 31 de Enero de 1911.¹⁷ Esta ley es el antecedente inmediato del artículo 27, párrafo 5º de la Constitución de 1917.

¹⁷ Palacios, Eduardo, leyes complementarias del código civil. Herrero Hermanos. 1920. Págs. 27 y ss y 347 y ss.

La ley hace una clasificación de la Aguas Federales, siguiendo el criterio de considerar no sólo las flotables y navegables como lo establecía la ley de 1888, sino todas aquellas corrientes o depósitos de agua que se encontraran en los límites de dos o más Estados de la Federación o que pasasen de uno a otro; además se reputan aguas federales como del dominio público y uso común y por lo tanto, inalienables e imprescriptibles.

Sólo con aprobación del Congreso de la Unión podrán otorgarse concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal que sean flotables y navegables cuando por motivo de aquellas se puedan modificar o de cualquier modo perjudicar las condiciones de flotación o navegación establecidas

La concesión, y en su caso, la confirmación, constituyen el título que ampara el uso y aprovechamiento de las aguas, mientras el usuario cumpla con las prevenciones de la ley.

4.- De 1917 a nuestros días.

El sistema que establece la constitución de 1917 fue el que se implantó en la etapa de la colonia, toda vez que se establece el principio de que a la Nación le corresponde originariamente la propiedad de tierras y aguas de todo el territorio.

En la etapa colonial, la propiedad la tenía el Rey, toda vez que el dominio del monarca no se extinguía con la Merced Real, sino que iba aunado al dominio individual.

La Constitución de 1917, en su artículo 27, establece que a la Nación le corresponde originariamente la propiedad de tierras y aguas del territorio y que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante título que la propia Nación otorgue.

Tendrá la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

También hacía referencia sobre la conservación y obtención de tierras que le fueren necesaria a los indios, además de establecer la facultad de revisar todos los contratos, y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que trajeron como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y la facultad del Poder Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público; ahora éste párrafo ha tenido varias modificaciones.

En el artículo 27, párrafo quinto, se estableció que la propiedad de la Nación sobre las corrientes y depósitos de agua, son inalienables e imprescriptibles (es decir que la afectación de esos bienes es para la satisfacción de necesidades colectivas, afectación que constituye el fundamento de la inalienabilidad establecida en dicho párrafo),¹⁸ y que sólo mediante concesión pueden los particulares usarlas y aprovecharlas.

Otros ordenamientos que destacaron en esta etapa, fueron:

La ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 6 de Agosto de 1934, que derogó la ley de 1910, y definió con mejor técnica a las aguas de propiedad de la Nación.

Adicionó al artículo 27 constitucional otras aguas, como las provenientes de cauces, vasos, riberas playas y zonas marítimas, así como a los terrenos ganados al mar y a las corrientes.

Completó el régimen legal de las aguas como las competencias de los órganos del Estados encargados de su aplicación, por ejemplo señalaba la competencia para efectos de navegación a la- antes- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a la de Marina, la reglamentación y regulación de los bienes comprendidos en la ley para fines de seguridad y defensa del territorio nacional.

¹⁸ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1993. 32 edición, pág 358.

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de Agosto de 1934, derogó la de 1929, y fué reformada en 1942 y en 1952, y fue abrogada por la Ley Federal de Aguas del 30 de Diciembre de 1971, esta última, tiene como propósito primordial lograr una distribución y aprovechamiento en forma más racional del agua, de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

C) CONCLUSION

Los antecedentes de los derechos de propiedad de la Nación al territorio nacional no deben buscarse, por lo tanto en las Bulas del Papa Alejandro VI, sino en la legislación de Indias y en el derecho prehispánico, (Etapa Precortesiana); toda vez que las Bulas Alejandrinas fueron emitidas en el año de 1493 y las Primeras Leyes de Indias o Capitulaciones de los Reyes Católicos Fernando e Isabel fueron emitidas en el año de 1492.

Así mismo, consideramos que desde las Capitulaciones de los Reyes Católicos, hasta las últimas Leyes de Indias, se estableció que el Territorio, como Unidad, pertenecía a la Corona de España, sin atribuirse propiedad separada a cada provincia o Intendencia.

Es innegable que al consumarse la Independencia, el territorio de la Nueva España, también como unidad, pasó a ser territorio de México como se reconoció expresamente en el artículo 1º del Acta constitutiva del 3 de Febrero de 1824 y en el 2º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente, de 4 de Octubre del mismo año. Y esta unidad se confirmó por el artículo 42 de la Constitución de 1857.

El primer párrafo del artículo 27 Constitucional, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este párrafo no se refiere de territorios de los Estados, sino al territorio nacional, no fraccionado ni dividido entre las entidades federativas, y al atribuir a la Nación el derecho de transmitir el dominio a los particulares, excluye de esa facultad a los Estados.

Así mismo, al expresar que corresponde originalmente a la Nación, quiere decir que todo derecho en favor de cualquier persona física o moral o de cualquier entidad de derecho público o de particulares, sólo puede provenir del texto constitucional, como un ordenamiento primario y superior; toda vez que lo que es original no reconoce antecedente y por ello la disposición constitucional no reconoce validez a ninguna ley o disposición anterior, teniendo eficacia jurídica los derechos concedidos al amparo de nuestra Constitución.

La propiedad de nuestro territorio corresponde a la Nación y por tanto esta será la facultada para enajenar o conceder sus uso o disfrute a particulares, para establecer términos y condiciones para su aprovechamiento y para percibir los ingresos derivados de su enajenación, concesión y explotación

CAPITULO II

DE LOS BIENES DE LA FEDERACION

A") FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

a) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

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.

El principio establecido en este primer párrafo, proviene del derecho español, toda vez que reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas.

En su tercer párrafo se establece la facultad y el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y establece un indubitable derecho para el aprovechamiento de los elementos naturales haciendo una distribución equitativa de la riqueza pública, su conservación para un desarrollo equilibrado del país, así mismo se ordena tomar una serie de medidas necesarias para establecer asentamientos humanos y el uso y reserva territorial de aguas y bosques, así como su preservación ecológica.

En su párrafo cuarto se establece el dominio directo de la Nación sobre los recursos de la plataforma continental, zócalos submarinos y productos que existan en el subsuelo, reiterando la explotación única del petróleo por parte de la Nación, así como la zona exclusiva de pesca.

El párrafo quinto, establece que son propiedad de la Nación, las aguas de los ríos principales o arroyos, afluentes con sus cauces, lechos o riberas, en la extensión que fija la ley, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar, o que crucen dos o más Estados, es decir, son Aguas Nacionales, las corrientes que no sufren interrupción, que son perennes o permanentes, y las intermitentes, en su rama principal cuando atraviesan dos o más Estados. Son aguas de propiedad privada, las que no reúnen las condiciones que las leyes fijan para considerarlas propiedad de la Nación, y sobre las cuales los ribereños han acreditado sus derechos

Conforme al párrafo primero de este artículo, la propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, y de acuerdo con el párrafo quinto del citado artículo, son también propiedad de la Nación, las aguas que tienen las características que en él se enumeran. Ahora bien, conforme a esta disposición, dichas aguas entraron al dominio de la Nación, desde que comenzó a regir nuestra ley fundamental, sin necesidad de declaración posterior, y las declaraciones que sobre el particular diere el ciudadano Presidente de la República, no son las que confieren el derecho de propiedad a la Nación, sino que constituyen únicamente un mero acto administrativo que tiene como fin, entre otros, hacer saber que determinadas aguas están comprendidas en lo dispuesto por la Constitución Federal, para todos los efectos legales, y que los particulares que antes poseían esas aguas, están en posibilidad de solicitar concesiones o confirmaciones, según el caso.

La posesión de estas personas debe de considerarse precaria, desde el día en que entró en vigor la Suprema Ley de la República, y siendo así, el Ejecutivo Federal, tiene facultad para hacer las declaraciones de que se habla, por tratarse de una ley constitucional.

La vigilancia y policía de las aguas de jurisdicción federal, corresponde, exclusivamente al Ejecutivo Federal, y la propiedad de dichas aguas es inalienable e imprescriptible. Las penas que se impongan por autoridades locales por el abuso que se haga de estas aguas, importa, en perjuicio de quienes la reportan una violación de garantías.

El párrafo sexto, establece que en los casos a que se refieren los párrafos cuarto y quinto, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse, sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Por último, el párrafo noveno en su fracción I, establece que la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, se regirá por las prescripciones siguientes:

"I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo".

“En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.

B) DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE LA FEDERACION

El conjunto de bienes muebles e inmuebles que sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituyen el patrimonio del propio Estado.

La Ley General de Bienes Nacionales dispone que el patrimonio de la Federación se compone de:

- a) Bienes de dominio público de la federación ; y**
- b) Bienes de dominio Privado de la federación.**

A esta clasificación le corresponde un régimen jurídico distinto de acuerdo a su naturaleza; los bienes del dominio público, requieren la gestión pública y su adquisición puede ser de diversas formas, todas ellas sometidas al régimen de derecho público, aunque en algunas de ellas la ley remita al derecho privado como supletorio (las formas supletorias son aquellas que establece el código sustantivo civil, con las limitaciones que establecen las leyes administrativas), y éstas formas son: expropiación, decomiso, requisición, reversión, adjudicación, nacionalización, descubrimiento y suministro; en cambio los bienes del *dominio privado* de la federación, están sometidos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, es decir que no están afectados a un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general.

La Ley General de Bienes Nacionales, hace un listado de todos los bienes que se consideran de dominio público y de los que se consideran de dominio privado, destacando que los primeros estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales, desde la fecha en que otorgue su consentimiento la legislatura local de la entidad en que estén ubicados, salvo que se trate de bienes adquiridos por la federación antes del 1 de Mayo de 1917 o que la constitución los haya nacionalizado, y en el caso de que si la legislatura no da su consentimiento, los inmuebles quedarán en la situación jurídica de los de dominio privado nacional, y como consecuencia de la jurisdicción federal se previene que los Estados no podrán gravar los bienes de dominio público nacional en ninguna forma.

Podemos sintetizar que los bienes de dominio público tienen las siguientes características: forman parte del patrimonio nacional, su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general, son inalienables, imprescriptibles, inembargables, el régimen jurídico que los regula es el de derecho público y de interés social, tienen protección penal contra la usurpación, no crean derechos reales en los particulares, sólo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales, sean de dominio público o privado.

En cambio, los bienes del dominio privado de la federación, son aquéllos que al igual que los de dominio público forman parte del patrimonio nacional, pero no están destinados a un servicio público, servicio administrativo o un fin de interés general o colectivo, sino que el Estado está en posesión de éstos, a través de cualquier título traslativo de dominio. Su régimen jurídico es semejante al de los bienes de los particulares (el Código Civil para el Distrito Federal es el que se aplica como una ley federal, en la regulación de éstos bienes).

Dentro de la clasificación de los bienes de dominio público encontramos la más importante para nuestro tema a desarrollar que es el de los bienes de Uso Común, que será analizado en el siguiente inciso.

C) DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE USO COMUN

La Constitución Federal, en su artículo 132, establece que los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión 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 y para los que adquieran dentro del territorio de algún Estado, se necesitará el consentimiento de la legislatura respectiva.

En la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de uso común, son bienes a disposición de la población, con las reservas, protección y limitaciones que se les impongan.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles, por ser bienes de dominio del poder público, pueden ser aprovechados por todos los habitantes, necesitando en caso de aprovechamientos especiales, de concesión otorgada con los requisitos que establezcan las leyes respectivas; la ley sustantiva civil, ordena que para los que estorben del aprovechamiento de los bienes de uso común , estarán sujetos al pago de daños y perjuicios.

Estos bienes se pueden observar desde dos puntos de vista diferentes: desde su naturaleza jurídica y desde su forma de incorporación al dominio público.

a) POR SU NATURALEZA JURÍDICA

Por su naturaleza jurídica, los bienes del dominio público se clasifican en la forma siguiente:

1.- Del dominio público aéreo.

La incorporación del espacio aéreo situado sobre el territorio y mares territoriales, ha sido impuesto por el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas, (aunque la ley general de bienes nacionales considera éstos bienes como de uso común, la constitución, le quitó esa categoría, al declarar que "le 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").

2.- Del dominio público marítimo.

Dentro de esta categoría se catalogan diversos grupos, como son el mar territorial hasta una distancia de doce millas contadas desde la línea de la marea más baja; las aguas marítimas interiores, o sea las situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías; las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua desde los límites del menor reflujo hasta los límites del mayor reflujo anuales; la zona federal marítimo terrestre o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar y a las riberas de los ríos desde las desembocaduras de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor reflujo anual; los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público y los puertos, bahías, radas y ensenadas.

3.- Del dominio público terrestre.

Constituido por los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, riberas y zonas federales de las corrientes, y en general todos los enumerados por la ley general de bienes nacionales en su artículo 18, fracciones VI, VII, IX, X, XII, XIII Y XIV.

b) POR SU FORMA DE INCORPORACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO.

Desde este punto de vista, la forma de incorporación puede clasificarse en dos categorías; la primera que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, que son los que constituyen el dominio natural y la segunda, son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley, siendo los que constituyen el dominio artificial, (en esta última categoría, los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y en tal caso deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes del dominio público (art. 16 de la ley general de bienes nacionales).

Los bienes de uso común, como bienes de dominio público están sujetos al régimen jurídico de la imprescriptibilidad e inalienabilidad; por lo tanto, estos bienes no estén sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares e instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en la propia ley. Esta característica de inalienabilidad es absoluta, cuando se trata de bienes que por su naturaleza misma se incorporan al dominio público; pero si estos bienes han sido afectados al uso común por disposición de ley, esta categoría de inalienabilidad se le reconocerá, mientras no cambie su situación jurídica.

La misma Ley General de Bienes Nacionales, en los artículos 18,19 y 20, disponen que las concesiones sobre este tipo de bienes no crean derechos reales, sólo otorgan el derecho de uso, aprovechamiento y explotación; además están sujetas a su anulabilidad en caso de incompetencia de la autoridad otorgante o por violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia que perjudique o restrinjan los derechos de la nación o intereses legítimos de un tercero, sometiéndose el asunto a la competencia de los tribunales. También pueden rescindir por causa de utilidad pública, mediante indemnización fijada por peritos.

Así pues, la Ley General de Bienes Nacionales, establece en forma de lista cuales bienes del dominio público son de uso común, y que ya mencionamos, como son el mar territorial con sus delimitaciones, aguas marinas interiores, playas marítimas, etc., pero la que más nos interesa es la zona federal marítimo terrestre, tema de nuestra investigación.

A la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), le correspondía entre otras atribuciones, fracción XIX, "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 la ley", además le correspondía, fracción XXIX, "Establecer criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia".

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen que estas atribuciones pasen a formar parte de otra Secretaría, la SEMARNAP, cuyas siglas significan: Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

D) DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE USO COMUN.

En el capitulo en comento, expusimos que la esencia fundamental para el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la Nación, por particulares o por sociedades constituidas bajo las leyes mexicanas, será mediante CONCESIONES otorgadas por el Ejecutivo Federal, por disposiciones establecidas en la ley.

Cabe destacar que la misma Constitución Política, establece ese mismo derecho para los extranjeros, pero con la limitación de no ejercer ese derecho en una faja de cien kilómetros a lo largo de fronteras y de cincuenta en las playas; lo que en la actualidad se viola dicho precepto, pero será tema de discusión en capitulos posteriores.

Para entrar más al fondo de nuestro tema de investigación es menester que partamos de conceptos juridicos primordiales, como son el significado y definiciones, que algunos autores han hecho respecto de esta institución jurídica, y así mismo hablaremos de la naturaleza jurídica de las concesiones.

a) De las Concesiones:

I.- Concepto:

“Concesión, viene del latín *concessio*. Acción y efecto de conceder.

Otorgamiento que hace el gobierno a favor de empresas o de particulares, para la prestación de un servicio de utilidad general o la que otorgan los poderes públicos, en forma de delegación, a una persona o a una empresa particular, con el fin esencial de organizar un servicio de utilidad general”.¹⁹

¹⁹ Juan Palomar de Miguel – op cit Págs. 286-287.

“Término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas”.²⁰

También se define la concesión como: “El otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local”.²¹

“La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”.²²

También se define: “Como el procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se le impide su propia organización”.²³

²⁰ Andrés Serra Rojas - Derecho Administrativo Tomo II, México 1992, 15ª edición, pág. 309. Cit. Hernán Capitant Vocablo jurídico, pag. 134.

²¹ Nuevo Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Vigésima edición, tomo I, pág. 351

²² Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Tomo IV, pág. 684.

²³ Andrés Serra Rojas - op. cit. pag. 311

Gabino Fraga, define la concesión: "Como el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".²⁴

De lo anterior se desprende que la Concesión es:

1) Un acto administrativo discrecional; es decir, que la autoridad administrativa se reserva en ejercicio de su potestad de esta naturaleza, si otorga o no la concesión.

2) Se delegan u otorgan ciertas facultades a una persona con capacidad jurídica, privada o pública, que se denominará concesionario, y que a su vez adquirirá ciertos derechos y obligaciones que no tenía antes del otorgamiento de la concesión.

3) Se otorga con un fin: apropiación, explotación, disfrutes o aprovechamientos de servicios públicos y de bienes de dominio directo de la Nación,(actividades que le corresponden originalmente a la Administración Pública).

4) Se otorga sobre bienes del Estado o para un servicio público.

5) Los derechos que se crean y las obligaciones que se contraen sobre los particulares y empresas, son derechos que corresponden originariamente a la Administración Pública.

²⁴ Gabino Fraga : op cit , pag. 242

Algunas teorías antiguas sobre la concesión, manifestaban que era un derecho exclusivo de emprender una obra pública, determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la autoridad, como por ejemplo el contrato- concesión durante el México Independiente en materia de bancos; este tipo de contrato- concesión se celebró en relación al servicio público que se realizaba, estableciéndose en él, ciertas condiciones financieras y tarifas.

Estas terminologías inexactas, logran alcanzar toda una institución jurídica, que se determina por la situación jurídica de la autoridad que concede el acto administrativo, por la del concesionario o persona a la cual se otorgan ciertos derechos y obligaciones y la finalidad de un interés público.

Las definiciones que expusimos manifiestan que el sistema concesional es una forma político económica de tener control en la economía del Estado, toda vez que se delegan ciertos derechos y obligaciones que en primera instancia le corresponden a la Administración Pública por disposición legal (dominio y administración de sus bienes, funcionamiento de servicios públicos).

En la actualidad el Estado Mexicano se enfrenta a graves problemas que la iniciativa privada está en imposibilidad de atender, como son la distribución de la riqueza pública, la explosión demográfica, el alza de precios, insuficiencia de salarios y de artículos de primera necesidad; actividades que corresponde atender a la Administración pública, por ser actividades en las que predomina el "Interés General".

Andrés Serra Rojas, afirma que la actuación de la Administración Pública, frente a sus demandas y necesidades sociales, tiene una alternativa de solución:

Primera: Prestar sus funciones directamente ó,

Segunda: Dejar en manos de particulares ésta prestación, a través de la concesión, teniendo un control continuativo de la actuación; es decir, que a través de un acto administrativo especial, por su naturaleza y efectos jurídicos, se delegarán ciertas facultades (establecidas en un orden jurídico preexistente), a un particular.

El derecho administrativo español hace un empleo más amplio del término concesión, tal es el caso de Fernández de Velasco, que la define como: " La gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito, que se otorga por la administración, mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creando, bien a solicitud de un particular, bien por oferta administrativa".²⁵

Autores como Manuel Alvarez Rico, la definen como: "Un contrato de derecho público o acto administrativo bilateral que otorga a un particular (concesionario) un derecho público subjetivo".²⁶

Definiciones como la de José Gascón y Marín, que la consideran como " Un acto de la Administración en virtud del cual se otorga mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración".²⁷

²⁵ Recaredo, Fernández de Velasco, Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas, Madrid 1918 pag 433.

²⁶ Manuel Alvarez Rico - Las Concesiones de Aguas Públicas Superficiales, Madrid 1970, pag. 375.

²⁷ José Gascon y Marín.- Derecho Administrativo. Tomo I, México 1991, pag. 367.

En estas definiciones se hace referencia a ciertos requisitos y modalidades que deberán llenarse como condición para el otorgamiento de la concesión, así mismo hablan de un acto bilateral o contrato entre la Administración Pública y el particular, también utilizan el término de un derecho subjetivo, que implica la creación de una situación jurídica individual. Autores como Gabino Fraga en su definición solo hacen referencia a actos que delega la Administración Pública en favor de particulares, es decir una relación entre el Estado y los particulares, creando una situación jurídica general, por el interés colectivo que representa el fin principal de la concesión

"Hoy- nos dice Garrido Falla- parece haberse llegado a una fijación del concepto con el que se alude, tanto a aquéllos actos que transfieren a un particular facultades originariamente administrativas, como a los que crean a su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico".²⁸

De lo anterior, podemos considerar que:

La Administración Pública resuelve si otorga o no la concesión en ejercicio de su facultad discrecional, mediante ciertos requisitos que serán llenados como condición. Las facultades que se delegan corresponden originalmente a la Administración Pública y esos derechos y obligaciones se conceden a personas con capacidad jurídica.

Los particulares podrán realizar ciertas actividades que el Estado por su gran demanda socioeconómica, no está en condiciones de atender por su incapacidad económica, o por que así lo estima conveniente; además ésta Institución fomenta la riqueza pública nacional, creando centros de trabajo y por ende el Estado recibe ciertas contribuciones.

²⁸ Garrido Falla - Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, parte general, Madrid 1958, Instituto de Estudios Políticos, pag. 458

b) CONCESION, AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO.

En la práctica suelen emplearse indistintamente dichos términos, inclusive el legislador utiliza uno y otro término, sin embargo jurídicamente existen diferencias, aunque también coincidencias, ya que mediante dichos actos se faculta a una persona determinada a la realización de alguna actividad regulada por el derecho.

La autorización, licencia o permiso; son actos administrativos por medio de los cuales se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. Son actos administrativos que están directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

Con estos actos administrativos, se da libertad a los particulares para realizar una gran cantidad de actividades en la vida social, en los cuales se imponen ciertas limitaciones, ya que sin dichos actos se podría llegar a dañar a terceros .

La legislación positiva ha adoptado el régimen de autorización, licencia o permiso en el que hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, seguridad o salubridad pública, y solo hasta que se satisfacen ciertos requisitos, se dejan a salvo tales intereses, y es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

La autorización, es un acto administrativo, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinada actividad que solo una autoridad administrativa puede otorgar, por estar legalmente capacitada.

Con esto se manifiesta que la autorización se refiere a derechos preexistentes, en cambio en la concesión se habla de creación de derechos, que no existía con anterioridad; en la doctrina, la concesión se emplea para aquellos casos en que no hay ningún derecho previo del particular, ninguna facultad le corresponde, y solo esa actividad se podrá desarrollar a través de la concesión, que es la que crea esos derechos y facultades.

La licencia es un acto del poder público que establecen una amplia facultad de obrar a un particular, en condiciones determinadas, y el permiso, es una autorización de autoridad competente para hacer o decir algo; es decir, que es un título necesario, con limitaciones temporales más reducidas que la concesión y con un régimen más flexible.

La licencia es una autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimientos comerciales, o permiso requerido para hacer una cosa; las licencias o permisos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos.

Por ejemplo en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, define a la licencia como la autorización que cumplidos los requisitos administrativos en dicho reglamento, emitirá la delegación para que una persona física o moral pueda operar un establecimiento mercantil, licencia de funcionamiento, licencia de construcción.

c) Clasificación de las concesiones.

De las definiciones sobre la concesión administrativa se desprende una clasificación:

1.- Concesiones de Servicio Público;

2.- Concesiones de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de la Federación.

Garrido Falla, establece un criterio de clasificación de las concesiones:²⁹

1.- Concesiones traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público, concesión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio público;

2.- Concesiones constitutivas, mediante las que, en la base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades.

d) Naturaleza Jurídica de la Concesión.

La doctrina administrativa, clasifica la naturaleza jurídica de la concesión en tres criterios diferentes:

1.- La teoría contractual de la concesión, es la teoría tradicional, que se refiere a un contrato celebrado entre una autoridad concedente, que es la Administración Pública y una persona física o colectiva, que es el concesionario, el cual se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio, (ésta se refiere principalmente a concesiones de servicio público).

²⁹ Idem.

2.- La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario, aquí la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a acatar las condiciones preestablecidas.

3.- La concesión como un acto mixto, es decir que se considera como un acto unilateral y como un acto contractual.

Altamira Cigena nos dice:

“ La concesión se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo, la situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume

Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así no está el concesionario en una situación meramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público por que no deja de ser un simple particular ”.³⁰

Hay autores dentro de la doctrina administrativa mexicana, que consideran a la concesión como un acto de naturaleza mixta o complejo y dentro de la doctrina administrativa extranjera como un acto de naturaleza contractual.

³⁰ Andres Serra Rojas - op. cit. pág. 321. Cit. Altamira Cigena. Derecho Administrativo, pág. 465.

Como ejemplo de lo anterior tenemos a Gabino Fraga, que al hablar de concesión de bienes de la Federación, hace referencia a la explotación de los bienes que se amparan en la misma, teniendo en cuenta el interés colectivo vinculado con el mejor aprovechamiento de las riquezas naturales o bien el de subordinar tal explotación a las normas legales o reglamentarias ya existentes, y que por lo tanto no tiene un carácter contractual por que no se crea una situación jurídica individual por el concurso de varias voluntades que tienen entre sí una reciproca interdependencia, sino que se crea una situación jurídica general. Independientemente de lo anterior, Gabino Fraga expone que la facultad de aprovechar los productos de la explotación de los bienes de la Federación, por el concesionario; se origina por convenio entre las partes y tal facultad implica una situación jurídica individual y en este aspecto la concesión tiene un carácter contractual.

Nava Negrete, expone que "la concesión aparece como una decisión de la administración pública, subordinada a la ley, en el que las graves responsabilidades del Estado obligan a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe de predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen".³¹

e) Término de las concesiones

En este punto sólo cabe mencionar que la misma ley administrativa es la que en cada caso fija el término de la concesión, tenemos como ejemplo: En la Ley de vías generales de comunicación, se otorgan por 30 años para obras en la zona federal, al igual que para radiodifusoras y televisión. Pero se pueden conceder por menor tiempo para algunos casos en que la naturaleza de la obra sea transitoria, o de inversiones pequeñas.

³¹ Nava Negrete - Política Concesionaria. Bienes y Servicios Aspectos Jurídicos de la planeación en Mexico México 1981, pag 357

De este último punto tenemos como ejemplo, en lo que se establece en el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vias navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, en su artículo 31, que concede un término de un año para el uso de la zona federal marítimo terrestre, 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.

Y si se realiza una obra en la zona federal marítimo terrestre, que alcance una inversión de cuando menos doscientas mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se otorgara hasta por dos años, teniendo derecho a prorroga hasta por un término igual.

No debe pensarse en términos excesivos, sino limitados o temporales de acuerdo con la naturaleza del servicio; por lo tanto, la misma concesión va a fijar su duración temporal.

Es importante señalar que la administración pública, debe tomar en cuenta un factor importante par fijar el término de la concesión, y es el tipo de inversión que se realiza en la zona concesionada; toda vez que el que invierte tiene como un primer objetivo recuperar a corto plazo su inversión.

La Suprema Corte de Justicia, ha expresado lo siguiente:

“ Las concesiones que otorga el Ejecutivo, aún cuando sea por término limitado, no pueden crear derecho alguno que afecte el régimen constitucional del que emanaron ”.³²

³² Semanario Judicial de la Federación. Tomo 117. Septiembre de 1917. La idolatrina. Cia. General de Seguros, S A.

De todo lo anterior referimos que, la concesión es un acto de autoridad pública administrativa, que faculta a una persona jurídica a realizar cierto tipo de actividades que legalmente le competen a la Administración Pública, volviéndose la autoridad administrativa en concedente y la persona jurídica en concesionario; así pues, las relaciones entre la autoridad y el particular se vierten en dos géneros, el primero en que las relaciones son reguladas por disposiciones administrativas de derecho público, que aseguran un interés general y la segunda, que la adquisición, comercio y disfrute de los derechos que de la concesión emanan, se rigen por el derecho privado, combiniándose así el interés general y el interés privado, que constituyen la base de las concesiones. Así pues, la concesión es un medio para que el Estado obtenga avances socioeconómicos importantes.

E) CONCLUSION

La Zona Federal Marítimo Terrestre se considera según la Ley General de Bienes Nacionales como un Bien de Dominio Público de Uso Común, por lo tanto sujeta al régimen jurídico de imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Así mismo, dicho bien nacional no está sujeto a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y los particulares o instituciones públicas sólo podrán adquirir sus uso y aprovechamiento a través de concesión otorgada por autoridad competente. La misma Ley General de Bienes Nacionales dispone que las concesiones sobre este tipo de Bienes no crean derechos reales, sino que solo otorgan un derecho de uso y aprovechamiento sobre los mismos.

El problema de la Propiedad a lo largo de las Costas, dentro del límite de los cincuenta kilómetros, actualmente es de gran importancia; toda vez que al fomentarse los desarrollos turísticos, como son la construcción de hoteles, moteles, condominios, restaurantes, y otras operaciones e inversiones, por considerarse esta zona un gran polo atractivo de inversión, principalmente de manos extranjeras, y por tanto una gran mina por explotar.

CAPITULO III

DE LAS CONCESIONES EN LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A finales de 1994, se hacen modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, basándose en un principio de organización básica, que es la de agrupar funciones de carácter y naturaleza similar, bajo un solo mando; por lo que se constituye la SEMARNAP, Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Cabe mencionar que no se está creando una nueva estructura orgánica, toda vez que esta Secretaría se constituye con atribuciones provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Pesca.

La SEDESOL, permanece con ese nombre, pero con atribuciones más apropiadas a sus objetivos, como por ejemplo el combate a la pobreza, atención a comunidades indígenas, desarrollo urbano, etc.

La SEMARNAP, se encamina al rescate, protección y preservación de un ecosistema regulando el fomento y el desarrollo mediante políticas específicas en las materias de recursos hidráulicos, silvicultura, flora y fauna silvestres y pesca, salvaguardar el indispensable equilibrio entre desarrollo económico y convivencia social armónica, con la necesidad de mantener un medio ambiente que lo sustente.

Ahora bien, el autorizar el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que requieren los hoteles ubicados en la zona de playas y el control de la contaminación ambiental, correspondía a la SEDESOL, ahora con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 9 de Diciembre de 1994, esta facultad pasa a formar parte del cúmulo de atribuciones que componen la SEMARNAP.

El artículo 32-bis, en su fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de la SEMARNAP, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

“Artículo 32 bis- A la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII.- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

XLII.- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, minera, para la explotación de la flora y fauna silvestre y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar”.

En el reglamento interno de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, (SEMARNAP), publicado el día 8 de Julio de 1996, se constituyó dentro de su estructura orgánica una DIRECCION GENERAL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

El artículo 20 del reglamento interno de la SEMARNAP, enlista las atribuciones que le corresponden a la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y que a continuación expondremos.

“ ARTICULO 20.- La Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Atender, dirigir y resolver los asuntos de la Secretaría en materia de propiedad, posesión, administración y conservación de los siguientes bienes nacionales de su competencia. La zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas, los terrenos ganados al mar o a cualesquiera otros depósitos de aguas marítimas;

II.- Formular en coordinación con las unidades administrativas competentes, los programas para la protección y el aprovechamiento sustentable de los bienes nacionales de su competencia, así como establecer y dirigir las políticas y lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para el uso, administración, aprovechamiento y conservación de dichos bienes nacionales, a los cuales se sujetará la celebración de convenios o contratos y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones;

III.- Participar en la delimitación de los recintos portuarios que afecten los bienes nacionales de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes;

IV.- Organizar, integrar y mantener actualizado el inventario, catálogo y catastro de los bienes nacionales de su competencia, así como el registro y padrón de destinatarios, concesionarios, permisionarios y ocupantes de dichos bienes; y reunir, revisar y determinar los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para su elaboración, operación y manejo;

V.- Establecer y dirigir las políticas, lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para realizar y, en su caso, autorizar los trabajos de deslinde, delimitación, amojonamiento, zonificación y equipamiento de los bienes nacionales de su competencia;

VI.- Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de obras, acciones y servicios en los bienes de su competencia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

VII.- Coordinar y concertar acciones con los sectores público, social y privado para el aprovechamiento sustentable y conservación de los bienes nacionales de su competencia y, para la coordinación de acciones de apoyo y asesoría en los programas y actividades de su responsabilidad;

VIII.- Promover y participar en la formulación y, en su caso, celebración de acuerdos y convenios de coordinación y concertación en la materia de su competencia para conjuntar recursos y esfuerzos en la realización de acciones de su responsabilidad;

IX.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación de dominio público de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; formular los proyectos de decreto correspondientes, con la intervención que corresponda a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y coordinar su tramitación, así como intervenir en representación del Gobierno Federal en la enajenación y afectación de dichos bienes. Asimismo, podrá conocer sobre las solicitudes de destino que sobre los bienes de su competencia le formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y los municipios, elaborando los proyectos de acuerdo correspondientes, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

X.- Otorgar, revocar y declarar la extinción de los permisos, autorizaciones y asignaciones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales de su competencia y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de los permisos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia;

XI.- Proponer el otorgamiento, revocación, extinción y rescate de las concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales de su competencia y las modificaciones a sus condiciones y bases, así como las solicitudes de sustitución de su titular;

XII.- Promover y gestionar ante las dependencias competentes, la realización de avalúos de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

XIII.- Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los criterios para fijar el monto de los derechos federales, que de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, deban cubrirse por el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes nacionales de su competencia, así como revisarlos y proponer sus modificaciones y los mecanismos para su eficiente recaudación;

XIV.- Establecer, dirigir e instrumentar políticas, lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos, sobre limpieza, conservación, mantenimiento de los bienes nacionales de su competencia, y

XV.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos los elementos necesarios para que promueva los juicios y diligencias que deban seguirse respecto a los bienes nacionales de su competencia por conducto de la Procuraduría General de la República”.

La misma Ley orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga facultades a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, para ejercer la propiedad y posesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y así mismo resolver los asuntos sobre su administración y conservación.

La Zona Federal Marítimo Terrestre es un bien de dominio público de uso común, por lo que para el aprovechamiento de dichos bienes se requiere de concesión por parte de la Administración Pública, que en este caso le corresponde a la SEMARNAP.

El Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, Zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, establece lo siguiente:¹¹

Para el debido uso y aprovechamiento de esta zona federal, se considerarán sus características y uso turístico, en congruencia con los programas maestros de control y aprovechamiento de dicha zona, cuya elaboración estará a cargo de dicha Secretaría; además, dicho bien nacional se podrá usar y aprovechar por toda persona sin más limitación y restricciones que las siguientes: (arts. 6 y 7)

a) La misma Secretaría dispondrá de las áreas, horarios y condiciones en que no podrán utilizarse vehículos y demás actividades que pongan en peligro la integridad física de los usuarios de las playas; la misma Secretaría determinará las características y horarios en los que podrán ser utilizados los vehículos para servicios de limpieza de las playas y zona federal marítimo terrestre.

¹¹ Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al mar Diario Oficial de la Federación del 21 de Agosto de 1991. Dicho reglamento se establece con fundamento en los artículos 2º, fracción IX, 8,16,17,20 a 23,25,26,29,fracción V, 37,38 y 49 a 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, 1,8 a 18 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y 1 a 3, 8, 9, fracción V, 12 a 17, 29 a 39, 172, 174 a 176,178,182 y 523 a 525 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

b) Se prohíbe la construcción e instalación de elementos y obras que impida el libre tránsito sobre dicha zona.

c) Se prohíbe la realización de actos o hechos que contaminen dicha zona.

El legislador estableció una limitante, al establecer que se podrán usar nuestros bienes nacionales, sin más limitaciones y restricciones que las que se enumeran en el párrafo anterior, por lo que se presume que otras leyes administrativas no puedan intervenir en su regulación.

La Zona Federal Marítimo Terrestre está constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas, por lo que las personas que utilicen o piensen utilizarla, deben solicitar el permiso correspondiente en el formato que gratuitamente se les proporciona.

Este formato de solicitud se presentará cuando menos treinta días naturales antes de la fecha en que pretenda iniciarse el uso, en el Departamento de Concesión de la Dirección del Área de la zona Federal Marítimo Terrestre, dependiente de la Dirección del Patrimonio Inmobiliario Federal o, en su caso, ante la Administración de la Zona Federal en cada estado.

A) Requisitos para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Quando se quiera hacer uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre, en primer lugar se llevará un registro de los ocupantes de dicha zona, el cual deberá llenar los siguientes requisitos: (art. 16 del reglamento citado)

- 1.Nombre, denominación o razón social de los concesionarios;**
- 2.Superficie y ubicación del área de que se trate, precisando población, municipio y estado;**
- 3.Uso, aprovechamiento o explotación, objeto del destino de dicha concesión;**
- 4.Obras aprobadas o las existentes;**
- 5.Vigencia de la concesión;**
- 6.Autorizaciones otorgadas;**
- 7.Nombre, denominación o razón social de los ocupantes irregulares, así como superficie ocupada y en su caso las obras existentes.**

El Reglamento para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública, o los gobiernos de los Estados o municipios, previo cumplimiento de requisitos establecidos en la ley general de bienes nacionales, para la obtención de concesiones y de dicho reglamento, tendrán preferencia frente a los particulares para usar y aprovechar dicha zona para fines públicos, pero si dicha zona está concesionada, la misma Secretaría deberá estimar si es o no conveniente la declaratoria de rescate o en su caso la revocación de esa concesión.

Cuando en igualdad de circunstancias si existen particulares con interés en usar y aprovechar dichas zona, se otorgará la concesión observando el siguiente orden de prelación, (art. 24):

- 1. Ultimos propietarios de los terrenos que como consecuencia de los movimientos maritimos hayan pasado a formar parte de la zona federal;**
- 2. Solicitantes de prórroga de concesión, siempre y cuando hayan cumplido con los requisitos de la ley general de bienes nacionales, de dicho reglamentos y de la misma concesión;**

3. Solicitantes cuya inversión sea importante y coadyuve al desarrollo urbano y socioeconómico del lugar;

4. Concesionarios o permisionarios por parte de autoridad competente para explotar materiales que se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre.

Cuando concurren personas, que dentro de estos términos les corresponda el mismo orden de preferencia, la misma Secretaría es la que determinará a cual de ellas le otorgará la concesión, según la importancia de la actividad.

Un factor importante que señala el mismo reglamento es la "Importancia de la Actividad" a que se destina la concesión, pero no establece específicamente que actividades son más importantes que otras, ni que tipo de criterios se tomen en cuenta para tomar ese tipo de decisiones que podrían afectar a una persona física o moral.

El término de vigencia de cada concesión, se resolverá dependiendo del tipo de actividad para la que se requiere la concesión, el área y plazo que se necesitan para amortizar la inversión que vaya a efectuarse, y el beneficio que reporte para dicha zona federal; pero cuando la inversión a realizar en la zona federal marítimo terrestre, alcance un monto superior a doscientas mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, se podrá otorgar una concesión para el uso y aprovechamiento de dicha zona, por un término de veinte años, art. 25 de dicho reglamento).

El artículo 20 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y 359, fracción III, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito prohíben a los extranjeros hacer uso de nuestros bienes nacionales a través de la figura del fideicomiso, un plazo mayor de 30 años transmitiéndose la propiedad a personas con capacidad jurídica para adquirir dichos bienes, tal y como lo previene nuestra carta magna, a través de concesión, esto es con la idea de rescatar el inmueble de manos de extranjeros.

Las disposiciones que regulan la inversión extranjera han sido modificadas radicalmente, cambiando toda una estructura jurídica, perjudicial para los mexicanos, toda vez que la actual Ley de Inversiones Extranjeras sí permite la prórroga, o la constitución de nuevos fideicomisos, fundamento que daría lugar a que se heredaran o a que surgieran prestanombres de los fideicomisarios extranjeros, detentándose así los inmuebles en forma indefinida, este punto lo analizaremos con más detenimiento en capítulo IV.

Para obtener la concesión para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, se deberán cumplir con los siguientes requisitos, (art. 26 del reglamento del uso y aprovechamiento de zonas federales):

1. Documentación Técnica:

a) Plano del levantamiento topográfico referido a la delimitación de la zona o en su defecto, cartas del territorio nacional en coordenadas geodésicas. La superficie estará limitada por una poligonal cerrada, presentando su cuadro de construcción, se incluirá también un croquis de localización, con los puntos de localización más importantes;

b) Instalaciones que pretendan llevarse a cabo, anexando los planos y memorias descriptivas de las obras;

c) Constancias de las autoridades estatales o municipales, respecto de la congruencia de los usos del suelo en relación al predio colindante;

d) Ocho fotografías del área solicitada.

2.- Documentación Jurídica:

a) Nombre, nacionalidad, y domicilio del solicitante;

b) Si es persona física, su acta de nacimiento debidamente certificada;

c) Si es persona moral, se deberá de acompañar el acta constitutiva de la empresa debidamente certificado;

d) Poder notarial del representante legal;

e) Pago por recepción y estudio de esta solicitud (SHCP).

3.- Descripción detallada del uso, aprovechamiento o explotación que dará a la zona federal marítimo terrestre solicitada.

4.- Acreditar la calidad jurídica respecto del predio colindante y documentos que lo comprueben.

5.- Describir claramente las instalaciones que pretenda realizar.

6.- Señalar claramente las obras existentes.

7.- Término por el que se solicita la concesión.

Cuando la solicitud o documentos presentados tengan deficiencias, o cuando se requiera mayor información, la Secretaría lo hará saber al interesado a fin de que dentro de treinta días naturales subsane las deficiencias o proporcione la información adicional; en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, se tendrá por no presentada la solicitud.

Integrado el expediente y cubiertos los requisitos legales reglamentarios, la Secretaría dentro de un término que no excederá de treinta días naturales resolverá lo procedente y lo notificará por escrito al interesado.

Además de los requisitos anteriores, el documento en el que conste la concesión, deberá obtener los siguientes datos,(art. 27 del reglamento citado):

1. Número de control;
2. Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario;
3. Plazo de vigencia;
4. Uso , aprovechamiento o explotación objeto de la concesión;
5. Ubicación o descripción técnico topográfica de las áreas concesionadas;
6. Obras cuya ejecución se apruebe y descripción, en su caso, de las ya existentes;
7. Prohibiciones, limitaciones y modalidades a que queda sujeta la concesión;
8. Condiciones generales de orden técnico, jurídico y administrativo aplicables; y
9. Los demás que para efecto de control y administración se estimen procedentes

B) Del otorgamiento de la concesiones en la Zona Federal Marítimo Terrestre

La solicitud de la concesión, deberá presentarse ante la Secretaría cuando menos treinta días naturales antes de la fecha en que se pretenda iniciar el uso en la Zona Federal Marítimo Terrestre. Una vez integrado el expediente, y cubiertos los requisitos de ley, la Secretaría dentro de un término de treinta días naturales siguientes, resolverá lo procedente y lo notificará por escrito al interesado.

Quando la solicitud y documentos presentados tengan deficiencias, o en el caso de que se requiera mayor información, se hará saber al interesado a fin de que, dentro de treinta días naturales subsane las deficiencias o proporcione la información adicional, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud.

En el caso de que se otorguen permisos en zonas no concesionadas con vigencia máxima de un año para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, cuando se trate de realizar actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística, en el caso de que se quieran realizar obras en dicha zona, ya sea directamente o a través de filiales o empresas del mismo grupo y alcancen una inversión de cuando menos doscientas mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Se podrá otorgar la concesión hasta por dos años para su realización; dicha solicitud deberá presentarse ante la Secretaría cuando menos treinta días naturales antes de la fecha en que se pretenda hacer uso de la zona; y una vez integrado el expediente y cubiertos los requisitos de ley, la Secretaría resolverá lo procedente, notificándolo al interesado por escrito, dentro de los quince días naturales siguientes.

El artículo 30 de dicho reglamento, establece que sólo podrá haber prórroga, en caso de que la solicitud se presente dentro del año anterior, pero antes de cuarenta y cinco días naturales anteriores al vencimiento de la concesión y siempre y cuando se presenten los siguientes supuestos:

- 1. Que la superficie sea igual a la originalmente otorgada en concesión;**
- 2. Que no haya variado el uso, aprovechamiento y explotación por la que fue otorgada;**
- 3. Que el solicitante sea el mismo titular de la concesión;**
- 4. Que no exista sanción grave del usuario del bien concesionado**

Sobre el otorgamiento de dicha prórroga, se resolverá en un plazo no mayor de treinta días naturales, a partir de que se solicite.

En los casos de zonas no concesionadas con vigencia máxima de un año, los permisos podrán ser prorrogados, a solicitud del interesado, cuando menos quince días naturales antes del vencimiento del permiso anterior.

Podrá haber modificación en las bases y condiciones sobre las cuales se otorgó la concesión, previa solicitud del concesionario, siempre y cuando se apege a los requisitos establecidos en la ley.

Las concesiones, no crean derechos reales en favor de sus titulares, solamente crean un derecho de uso sobre la zona concesionada.

Podrá haber cesión de derechos y obligaciones, siempre y cuando el cedente esté al corriente en el pago de sus derechos, y que se hayan cumplido todos los requisitos y obligaciones que se establecen en la ley para el otorgamiento de las concesiones.

En comparación con los ordenamientos que regulan la inversión extranjera, y que en el capítulo siguiente analizaremos, tenemos que: La Ley de Inversiones Extranjeras, en su contexto existen disposiciones que no fijan ningún plazo para el caso de resolver sobre las solicitudes de permisos para invertir en México y para el caso de pedir informes o aclaraciones, no se fija ningún plazo para presentarlos, ni se dice que debe hacerse para el caso de que no se presenten

A los mexicanos se les imponen plazos perentorios, como ya lo expresamos en incisos anteriores y a los extranjeros ninguno.

A los extranjeros, en caso que requieran de la integración de un expediente cuando solicitan los permisos correspondientes, si no se ha declarado integrado el expediente a los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, se considerará integrado debidamente el expediente, y así mismo si han transcurrido los plazos que se señalan en dicha disposición reglamentaria, sin que se emita el acto que corresponda a la solicitud presentada, se considerará concedida la autorización que se solicitó.

Esta presunción es totalmente contraria a derecho y a toda lógica jurídica, ya que un expediente se debe de considerar integrado cuando se haya cumplido con toda la documentación correspondiente, sin que por su falta haya suplicencia por el solo transcurso del tiempo. Dicha situación, frecuente por la lentitud burocrática, está provocando que cualquier extranjero desconocido, inclusive un defraudador, adquiera bienes de la Nación, sin que las autoridades competentes mexicanas tengan posibilidad de intervenir o de negar en su caso el permiso, lo que significa una apertura indiscriminada para las actividades de extranjeros, sin que nuestras autoridades tengan oportunidad de oponerse; por lo tanto, ninguna persona, sea mexicana o extranjera, puede adquirir un derecho por el simple hecho de que la autoridad administrativa no contestó en el plazo señalado.

C) Obligaciones y sanciones de los concesionarios de la Zona Federal Marítimo Terrestre, (arts.27 y 74 del reglamento para el uso y aprovechamiento de la zona federal).

1. Ejecutar únicamente el uso y aprovechamiento consignado en la concesión;
2. Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión, a partir de la fecha aprobada;

3. Iniciar las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en la concesión, comunicando su conclusión dentro de los tres días hábiles;
4. Responder de los daños que pudieran causarse por defectos o vicios en las construcciones o en los trabajos de reparación o mantenimiento;
5. Mantener en óptimas condiciones de higiene el área concesionada;
6. Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas de carácter federal, estatal o municipal;
7. Coadyuvar con la Secretaría en la práctica de las inspecciones que ordene en relación con el área concesionada;
8. Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión;
9. Desocupar y entregar dentro del plazo establecido por la Secretaría el área concesionada, en los casos de extinción de la concesión;
10. Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión.

Se establecen como infracciones a la ley y al reglamento para el uso y aprovechamiento de la zona federal, los siguientes:

1. Cuando el uso y aprovechamiento de la zona federal, sea en contravención a lo dispuesto por la ley y su reglamento y de las condiciones establecidas en las concesiones.
2. El de realizar obras o ejecutar actos que contravengan las disposiciones legales establecidas en la ley y su reglamento y en las concesiones, en el caso de que se realicen obras sin concesión alguna, éstas se perderán en beneficio de la Nación o en su caso, se podrá ordenar su demolición;

3. Cuando habiéndose vencido el término para el uso y aprovechamiento de la zona federal y se continúe ocupando el área concesionada; o no devolver dicha área concesionada, dentro del término señalado para ello;

4. Cuando no se mantenga en condiciones de higiene las áreas concesionadas.

Quando el concesionario realice una infracción a lo dispuesto con anterioridad, se hará merecedor a una infracción, previa audiencia al infractor, con una multa de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, dentro de un término no mayor a treinta días naturales contados a partir del día en que se hizo la notificación.

En contra de las resoluciones que dicte la Secretaría, procederá el recurso de reconsideración, el cuál se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución impugnada. Deberá interponerse por escrito ante la autoridad competente dentro de quince días naturales contados a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución impugnada.

El recurso deberá contener los siguientes datos:

1. Nombre y domicilio del recurrente, y en su caso de la persona que promueve en su nombre;
2. Acto o resolución que se impugne;
3. Razones que apoyen la impugnación.

Se podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando no se siga perjuicio al interés público. Integrado el expediente, se dictará resolución, confirmando, modificando o dejando sin efecto el acto impugnado, dentro de un término de treinta días hábiles, notificando personalmente la resolución.

D) De la Extinción y Revocación de las concesiones.

Las concesiones otorgadas en la Zona Federal Marítimo Terrestre, se extinguen por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por que se venció el plazo por el que se otorgó la concesión;
2. Por que se cumplió el objeto de la concesión, por su pérdida o por que éste se hizo imposible;
3. Por disolución, liquidación o declaración de quiebra de la persona moral concesionaria;
4. Por muerte del concesionario;
5. Por renuncia expresa del concesionario;
6. Por revocación o por que se declaró nula la concesión otorgada;

Se declarará nula una concesión en los casos siguientes:

1. Cuando se otorgue la concesión por una autoridad, funcionario o empleado que carezca de competencia para ello;
2. Que la concesión se otorgue en contravención a las disposiciones de ley o reglamentarias establecidas;
3. Por que se dieron con error, dolo o violencia.

Una vez integrado el expediente, se podrán practicar diligencias para el esclarecimiento de los hechos, teniendo el afectado un término de quince días hábiles a partir de que se le notifique, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Las causas de revocación de las concesiones son las siguientes:

- 1. Subconcesionar, arrendar, gravar o realizar cualquier acto o contrato por virtud del cual otra persona goce total o parcialmente de los derechos amparados por la concesión, o realizar cualquier otro acto jurídico o material que altere sus condiciones;**
- 2. No hacer uso del área concesionada en un término de noventa días hábiles contados a partir de la fecha de su expedición;**
- 3. Hacer un uso distinto al establecido en la concesión, o realizar actividades u obras no previstas en la concesión;**
- 4. La falta de dos pagos, de los derechos señalados en la concesión;**
- 5. Realizar o consentir actos o hechos delictuosos dentro del área concesionada;**
- 6. Oponerse o impedir el concesionario, sus familiares o empleados a la práctica de inspecciones.**

Quando las concesiones se extingan, las construcciones e instalaciones afectas directa y permanentemente a los fines señalados en la concesión, así como los planos y proyectos se perderán en beneficio de la Nación, sin que para ello tenga que cubrirse compensación alguna.

En el caso de que por estudios realizados en la zona concesionada, se determine que existe una utilidad o un interés público, la misma autoridad competente podrá rescatar las concesiones otorgadas para uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

En dicha declaración de rescate, se dará el fundamento legal aplicable, y las causas de utilidad pública que originaron el rescate, y dicha declaración se notificará expresamente a la persona afectada, manifestándole el uso y aprovechamiento por el que se destinará el área concesionada, además de que recibirá la indemnización correspondiente.

E) De la Inspección y Vigilancia de las concesiones otorgadas.

Habrà vigilancia de las zonas concesionadas, con apoyo en las autoridades federales, estatales o municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Nación.

Se practicarán visitas de inspección, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas y que el destino por el que se solicitó la concesión sea la que se autorizó en la misma, además de que no hayan sido invadidas o detentadas ilegalmente las áreas libres, y de comprobar que no se realicen actos o hechos que afecten la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Las actas administrativas de inspección contendrán los siguientes datos:

1. Número y fecha de oficio;
2. Lugar y fecha en que se levanta el acta con el nombre y cargo del personal que la realice, identificándose debidamente;
3. Nombre y domicilio del concesionario;
4. Número de control y fecha de la concesión;
5. Uso y aprovechamiento que se le está dando al área concesionada;

6. Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia;
7. Descripción de los hechos, violaciones e infracciones descubiertas;
8. Nombre y firma de quienes intervengan en el levantamiento del acta, de los testigos de asistencia nombrados por el visitado y en su ausencia o negativa, por el inspector que realice la diligencia;
9. Las demás circunstancias relevantes, derivadas de la inspección

Dichas actas serán calificadas por la Secretaría, y en su caso servirán de base para el ejercicio de acciones procedentes, y el visitado gozará de un término de quince días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga.

La mayoría de las veces cuando se requiere la expedición de las licencias y permisos necesarios para el uso y aprovechamiento de dichos bienes, el mismo personal administrativo pone obstáculos para la obtención de los mismos, ya sea negando o retardando el permiso, provocando la corrupción por parte del personal administrativo, y el interesado muchas de las veces está obligado a acceder a la extorsión, al ver en peligro su negocio.

F) CONCLUSIÓN

A la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca le corresponde entre otras atribuciones ejercer la posesión, propiedad, administración y conservación de la Zona Federal Marítimo Terrestre y por ser dicha zona un bien de dominio público de uso común, para poder usarlo se requiere de concesión otorgada por dicha Secretaría.

El Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al mar: se limita a enlistar una serie de requisitos administrativos para poder usar y aprovechar dichos bienes nacionales. En dicho reglamento se pone un obstáculo al establecer que las playas y zona federal sólo podrán disfrutarse y gozarse sin más limitaciones y restricciones que las que se señalan en su artículo 7º, por que si dicho reglamento se creó cuando ya existía un auge turístico importante en nuestras costas, sobre todo por la construcción de hoteles ubicados en playas, restaurantes, etc por qué nuestras playas en ocasiones son cercadas por los hoteles, presumiendo una privatización, toda vez que no se permite el paso a ninguna persona que no sea la hospedada en ese hotel, según con el pretexto de no permitir el paso a los comerciantes ambulantes, por lo que debería de incluirse como una restricción más, estableciendo una multa para el caso de incumplimiento, y así dar un mejor aprovechamiento a nuestras playas, que cada vez se disfrutan menos con este tipo de incidentes.

En la actualidad observamos que en un 90% nuestras playas están siendo usadas para la construcción de hoteles, de los cuales la mayoría pertenece a inversionistas extranjeros que constitucionalmente tienen prohibido adquirir bienes en una franja de 50 kilómetros en playas, pero lo han logrado a través de la figura del fideicomiso

Si bien, una de las actividades económicas más importantes para beneficio de la Nación pudiera ser la actividad hotelera como un servicio para el turismo y fuente captadora de divisas que tanto se requiere para el País, debería ser entonces, el factor socioeconómico más importante, reglamentado para hacer uso de nuestras zonas federales, principalmente por los hoteles ubicados en playas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En la documentación correspondiente para la adquisición de bienes inmuebles ubicados en playas, como obligación administrativa, debería de incluirse las limitaciones y condiciones para extranjeros, ya que son ellos los que están usando más nuestros bienes nacionales, sobre todo por la gran diferencia que existe en las disposiciones que los regulan, para que puedan usar temporalmente, como debería de ser, nuestros bienes nacionales, principalmente por la simplificación administrativa que tienen para la adquisición de los permisos correspondientes, suprimiendo la intervención de las autoridades mexicanas, privándolas del ejercicio de sus facultades para juzgar la conveniencia del permiso, y más aún, que al permitirse la prórroga o la constitución de nuevos fideicomisos, origina la detentación indefinida de nuestros bienes.

Por lo tanto, debe de regularse principalmente.

1.- Sobre inversiones turísticas en nuestras Costas, sobre todo actividad hotelera, precisando mecanismos mediante los cuales debe de regirse la inversión extranjera para el uso y aprovechamiento de nuestros bienes nacionales, aclarando las reglas para los fideicomisos que dan acceso a los extranjeros a inversiones turísticas, no dejándose al arbitrio de reglamentos como lo es el que regula la inversión extranjera, que les otorga facilidades para establecerse e invertir en México en forma automática, con simplificación de trámites, privando a las autoridades mexicanas del ejercicio de sus facultades, en franca violación a nuestros ordenamientos constitucionales, que están provocando una apertura indiscriminada para las actividades de extranjeros, sin que nuestras autoridades tengan oportunidad de oponerse.

2.- Que el reglamento sea un instrumento para decir como se opera la ley, apoyado en principios constitucionales, con la intención de eliminar trabas administrativas.

3.- Que se utilicen tecnologías adecuadas y se observen las disposiciones legales en materia ecológica, toda vez que nuestras playas están siendo contaminadas indiscriminadamente.

CAPITULO IV

FIDEICOMISOS EN LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A) DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE:

En el capítulo anterior, expusimos la *gran* cantidad de requisitos legales y reglamentarios que se deben reunir para poder usar y aprovechar nuestra zona federal, y concluimos que esta gran avalancha de disposiciones legales hacen difícil y hasta a veces imposible el cumplimiento de los mismos, confirmando la frase citada por Tácito "que un país corrupto es aquél donde abundan las leyes", y vaya que tenía razón.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales que tratan los párrafos cuarto y quinto, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes; el artículo 30, párrafo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales se apega a este principio constitucional disponiendo 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" y el artículo 31 de la misma ley, establece una excepción: "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", por lo tanto el uso y aprovechamiento de la zona federal, se puede realizar a través de fideicomisos destinados a la actividad turística, principalmente para la construcción de hoteles.

En lo que concierne a la actividad turística, las facultades de la Nación se ejercen a través de la Secretaría de Turismo, en coordinación con otras autoridades federales y locales.³⁴ Para fomentar la actividad turística se constituyó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (FONATUR),³⁵ entre las operaciones asignadas a FONATUR, se encuentran las de adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, la enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuyan a promover el turismo.

En el año de 1988, FONATUR, elaboró ciertos modelos de contrato para la enajenación de inmuebles dentro de la zona costera de cincuenta kilómetros, a favor de mexicanos, con el fin de proteger los intereses de la Nación, en vista de las actividades fraudulentas de personas, muchas de ellas de nacionalidad extranjera.

A dichos contratos se les dio una apariencia de fideicomisos, toda vez que establecen: primero la fideicomitente, entregará los bienes a la fiduciaria (o ésta los adquiere), y la fiduciaria transmitirá el dominio a los particulares, de acuerdo a las instrucciones del fideicomitente, existiendo una enajenación de terrenos de la fiduciaria a los particulares, mediante una compraventa con reserva de dominio o de promesa de venta. De lo que concluimos que si estamos hablando de bienes de uso común, inalienables e imprescriptibles, del dominio público de la nación, ajenos a la aplicación de normas del derecho común, por tener fines de interés general, cuya aplicación alcanza situaciones jurídicas colectivas, no podemos hablar de enajenación de bienes, ni tampoco de fideicomiso, toda vez que en esta figura jurídica, los bienes están afectados a un fin determinado, constituyéndose un patrimonio autónomo cuyo titular será siempre el fiduciario.

³⁴ Ley Federal de Turismo de 29 de Diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial, el 6 de Febrero de 1984, cuyos objetivos son

- 1.- la programación de la actividad turística;
- 2.- la promoción, fomento y desarrollo del turismo;
- 3.- la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales;
- 4.- la protección y auxilio de los turistas;
- 5 - la regulación, clasificación y control de los servicios turísticos

³⁵ Este fondo se creó por disposición del artículo 49 de la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 29 de Diciembre de 1973, aunque dicha ley se abrogó, la Ley Federal de turismo sigue conservado este fideicomiso

B) OPERACIONES DE FIDEICOMISOS EN FAVOR DE EXTRANJEROS

a) Prohibición para extranjeros, (artículo 27 constitucional, fracción I).

La capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, y sus accesiones o para obtener concesiones, compete solo a los mexicanos por nacimiento o naturalización y a sociedades mexicanas.

El mismo artículo, concede ese mismo derecho a los extranjeros, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos.

El mismo texto constitucional establece que los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones en una faja de cien kilómetros a lo largo de fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas. De acuerdo con lo anterior, los extranjeros están incapacitados, absolutamente, para adquirir el dominio directo en dichas zonas, fuera de ellas, podrán adquirir el dominio, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre que convengan en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes. Este punto, ha ocasionado múltiples polémicas, toda vez que un derecho irrenunciable es el de la nacionalidad.

Al leer el dictámen del artículo 27, el C. Secretario Bojórquez manifestó:

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho Público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros, si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe.”

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"1.-Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación".³⁶

Sobre este punto, el diputado Francisco J. Múgica, dijo que se estaba imponiendo una renuncia parcial a los derechos de extranjería, cuya validez era discutible a la luz del derecho internacional, y agregó que en opinión de varios diputados, la renuncia, para ser válida, debía hacerse por conducto de los representantes diplomáticos de los extranjeros. Esta condición no se refiere a la renuncia de la nacionalidad, sino solo es una modalidad que debe insertarse en dicho convenio para adquirir el dominio sobre las tierras y aguas; además de que un principio que rige en todo convenio o contrato, es el de que las partes se obligan en los términos que se pactan, y aquí se obligan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes. Es importante señalar que el convenio que se realiza no es respecto de los derechos personales del extranjero, sino relativo a los bienes que pretende adquirir; además, un principio de soberanía, es el de que la ley se aplica en el lugar en que dicho acto se realiza, por lo tanto, si se adquieren bienes en México, las leyes que se aplican son las mexicanas. Los extranjeros están sujetos a las leyes mexicanas, aplicándose el principio de generalidad, que la ley se aplica a todos, sean nacionales o extranjeros. Por otra parte, el extranjero que se considere nacional para la adquisición de algún bien, no se hace ante sus autoridades, sino ante las autoridades y funcionarios mexicanos, que es donde se va a realizar el acto jurídico.

³⁶ Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. Tomo II, págs. 774 y ss.

La fracción primera, del artículo 27 constitucional, a final del párrafo, establece una prohibición para los extranjeros para adquirir el dominio directo de tierras y aguas dentro de una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 en las playas, (a pesar de que el texto constitucional se limite a una parte, al decir la palabra "playas", debe interpretarse que la zona prohibida comprende a toda la costa, ya que el mismo legislador lo que quiso hacer es proteger a los nacionales frente a las acciones de extranjeros). La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 49, confirma la restricción sobre la línea costera, sin solución de continuidad, señalando la zona federal de 20 metros), esta prohibición, no se hizo posible, ya que a través del contrato de fideicomiso, se hizo accesible para los extranjeros, no la adquisición directa de tierras y aguas, sino el uso y aprovechamiento temporal de bienes en dicha zona "prohibida", creando una excepción, violando la supremacía constitucional.

A continuación expondré algunos antecedentes que dieron sustento a los contratos de fideicomiso para extranjeros.

b) Antecedentes de los contratos de fideicomiso:

Los antecedentes de estos fideicomisos son:

Decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, del 10 de Octubre de 1970, publicado en el Diario Oficial el 18 de Noviembre del mismo año y el Decreto del Presidente Luis Echeverría, de 29 de abril de 1971, publicado en el Diario Oficial el 30 de abril de 1971.

En el Decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se estableció como una forma de solución al problema del fideicomiso con cláusula de exclusión de extranjeros, lo siguiente: A los extranjeros no se les autoriza la adquisición de inmuebles, sino tan solo su uso o aprovechamiento temporal.

La consecuencia inmediata a este Decreto fue el otorgamiento de escrituras de fideicomiso, que regularon algunas operaciones que ya se habían hecho con anterioridad y la creación de nuevos convenios que permitieron a los extranjeros ocupar los inmuebles, con dicha limitación temporal, (en algunas de ellas se establecía como fideicomitente, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, quien transfería la propiedad fiduciaria del inmueble a una sociedad de crédito, (dicha institución conservaba la propiedad del inmueble durante la vigencia del fideicomiso) y como fideicomisario, la persona física extranjera, que hubiese pagado la contraprestación convenida. Esta última se refiere al precio fijado por el uso y aprovechamiento, no por la adquisición del inmueble. El fideicomisario tiene el derecho de usar y aprovechar temporalmente el inmueble, para fines turísticos).

Decreto del Presidente Luis Echeverría, en cuya exposición de motivos estableció la obligación de vigilar y mantener por parte del Gobierno Federal, la integridad del territorio nacional, así como el cumplimiento de la Constitución; en la necesidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país, sin que en ningún caso, los extranjeros adquirieran el dominio directo sobre las mismas; en la conveniencia de eliminar los subterfugios utilizados para transgredir la prohibición constitucional, tales como la simulación de contratos y actos jurídicos; en la utilización del fideicomiso, que permita a la fiduciaria conservar el dominio y al fideicomisario el uso del inmueble; y en la posibilidad de que las instituciones fiduciarias capten recursos importantes mediante la emisión de certificados de participación inmobiliaria, que representen para los beneficiarios el derecho a la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles, sin transmitirles, en ningún caso, la propiedad, ni crear a su favor derechos reales. En dicha exposición de motivos se establece que los extranjeros no adquirirán el dominio directo de los bienes situados en zonas prohibidas, pero el mismo artículo 27 constitucional en su fracción primera, no prohíbe el uso del inmueble, en este aspecto permite el uso, pero no autoriza el dominio directo sobre dichos inmuebles.

Los certificados de participación inmobiliaria ³⁷, a que hace referencia la exposición de motivos, son certificados no amortizables, con derecho a la parte alicuota de los frutos o productos, sin conceder a los tenedores de los títulos ningún derecho a la propiedad, sino al producto neto de la venta de los bienes fideicomitidos.

Con esto se permite a los particulares participar como inversionistas en las operaciones, sin que el gobierno adquiriera nuevas deudas, ya que los certificados de participación, no son préstamos o financiamientos concedidos al gobierno, sino, como su nombre lo indica, representan un derecho a participar en el negocio.

Cuando hablamos de inmuebles situados dentro de la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las costas, que son propiedad de la Nación, al constituirse el fideicomiso las instituciones nacionales de crédito que fungen como fiduciarias, forman también parte del patrimonio nacional, por lo que no existe una pérdida del dominio o una reducción del Patrimonio de la Nación, toda vez que no existe una verdadera transferencia de la propiedad o enajenación a dicha institución, sino que es una afectación de bienes a un uso o fin determinado.

c) Ley de Inversiones Extranjeras y su reglamento.

La Ley de Inversiones Extranjeras de 25 de Noviembre de 1993, abrogó la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 9 de marzo de 1973, dejando vigente al Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 16 de Mayo de 1989.

³⁷ Certificado de participación, es un título de crédito emitido por una institución de crédito autorizada para practicar operaciones fiduciarias, que representa el derecho a una parte alicuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la institución fiduciaria que los emita. (art. 228 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

En los certificados de participación inmobiliaria, la institución emisora podrá establecer, en beneficio de los tenedores, derecho de aprovechamiento directo del inmueble fideicomitado, derecho cuya extensión alcance las modalidades que se determinaran en el acta de emisión correspondiente. (art. 228e, de la ley citada).

La Ley de Inversiones Extranjeras, en su título segundo trata sobre la adquisición de los bienes inmuebles y sobre los fideicomisos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional. Por lo que respecta a la zona restringida a que alude la propia fracción I del artículo 27 constitucional, se establece que las personas físicas y morales extranjeras no podrán adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles ubicados dentro de los límites de dicha zona, salvo a través del fideicomiso, y la duración máxima de los fideicomisos sobre bienes inmuebles será de treinta años prorrogables.

Así pues el artículo 12º, establece que: "Se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria". El 13º establece que: la duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, será por un periodo máximo de 30 años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado".

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 7 de Marzo de 1973, contenía disposiciones que limitaban la participación de inversión extranjera dentro del sector turismo, principalmente en el caso de inversiones en la zona restringida, por el potencial económico que se produce en dicha zona, aunque la simplificación de trámites administrativos era y sigue siendo demasiado benéfica para los extranjeros; pero con la reforma a dicha ley, existe una apertura ilimitada de inversión extranjera, principalmente en nuestras costas y por aun, cuando permite la prórroga en los fideicomisos sobre bienes inmuebles en la zona restringida.

Con todo lo anterior deducimos que el uso del fideicomiso, como un negocio de confianza, para administrar bienes con una finalidad determinada, es superfluo, debido a que se hace indefinido el uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles en la zona restringida, pareciendo un contrato de arrendamiento.

El artículo 18 del reglamento, define como utilización de los bienes inmuebles fideicomitidos, al uso o goce que hagan los fideicomisarios directa o personalmente de los bienes inmuebles fideicomitidos; como aprovechamiento, a la obtención por los fideicomisarios de los frutos, productos o, en general, cualesquiera rendimientos que resulten de la explotación lucrativa que realicen, directamente o por medio de las instituciones fiduciarias, de los bienes inmuebles fideicomitidos. Entre las actividades turísticas se considerarán las de construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de hoteles, fraccionamientos hoteleros y residenciales, desarrollos o complejos turísticos, entre otros. Respecto de los requisitos y trámites administrativos que los extranjeros deben cumplir para realizar actos de comercio, la ley dispone un mecanismo de autorización por el solo transcurso del tiempo, en el caso de no recibir respuesta dentro del plazo que se fije, la solicitud se considerará autorizada; al respecto, en los artículos 14 y 28, de la Ley de Inversiones Extranjeras se establece, que: "La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere el presente capítulo, considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la nación. Toda solicitud de permiso que cumpla con los requisitos señalados, deberá ser otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. Las inscripciones ante el registro a que se refiere la fracción Y del artículo 10, deberán de resolverse dentro de un plazo máximo de quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso contrario, el permiso o el registro correspondiente se considerará otorgado". "La Comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, en los términos establecidos en el reglamento de la presente ley". Así mismo, el artículo 2º del reglamento de dicha ley, en sus dos últimos párrafos, dispone que "El Secretario Ejecutivo declarará integrado el expediente o requerirá a los solicitantes la información adicional o complementaria que a su juicio sea indispensable o, en su caso, las aclaraciones que juzgue necesarias sobre la información proporcionada, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación de las respectivas solicitudes de autorización.

Transcurrido el plazo anterior sin que emita el Secretario Ejecutivo la declaratoria o requerimiento correspondiente, se considerará que el expediente de que se trata ha quedado debidamente integrado. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá resolver las solicitudes de obtención de los permisos previstos en la Ley y este Reglamento dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que sean presentadas. Transcurrido el plazo señalado sin que resuelva lo que corresponda, se considerará que la Secretaría, concedió el permiso que se hubiere solicitado”.

Esta presunción es totalmente contraria a derecho y a toda lógica jurídica, en virtud de que un expediente se debe de considerar integrado cuando se ha reunido toda la documentación correspondiente, sin que por su falta haya suplencia por el solo transcurso del tiempo. Dicha situación provoca que cualquier extranjero, adquiera bienes de la Nación sin que la autoridad competente mexicana intervenga o niegue en su caso el permiso, lo que significa una apertura indiscriminada para las actividades de extranjeros, sin que nuestras autoridades tengan oportunidad de oponerse.

El Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, en su artículo 20º, da lugar a la celebración de nuevos fideicomisos respecto de los mismos bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, satisfaciendo una serie de requisitos; dicho artículo permitía la prórroga, aún antes de la reforma a la ley en comento.

d) Del uso del contrato de fideicomiso por extranjeros

Un contrato de fideicomiso no debe durar más de 30 años, por lo tanto, no debe ser prorrogable ni tampoco indefinido

Este problema es perjudicial para los mexicanos. por lo que considero deberían tomarse en cuenta en los contratos de fideicomiso algunos puntos esenciales como los siguientes:

1. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad del inmueble.

El inmueble fideicomitado, es propiedad de la Nación, y por lo tanto no es susceptible de embargo, secuestro o afectación, ni está sujeto a las obligaciones contraídas por el fideicomisario

El fideicomisario solo tiene derecho de percibir el producto neto por el uso y disfrute del inmueble fideicomitado. Al extinguirse el fideicomiso concluirán esos derechos y no habrá lugar al pago de daños y perjuicios, toda vez que se trata de un inmueble que no ha pasado a su patrimonio.

Es importante señalar que el precio que el fideicomisario paga, es por el uso y aprovechamiento, mas no por un derecho de propiedad, y por lo tanto, no tendrá derecho a indemnización, ni derecho al producto de la venta del inmueble.

El objeto del fideicomiso es que el fideicomisario use y aproveche el bien inmueble, sin constituir derechos reales sobre el mismo.

2. La duración del fideicomiso no excederá por ningún motivo de treinta años, al término de los cuales el fideicomiso cesa automáticamente.

El efecto de que el fideicomiso no dure más de treinta años, siendo improrrogable, es que se pueda rescatar de manos extranjeras el inmueble dado en fideicomiso, en caso contrario, se detentarian en forma indefinida, constituyendose en favor de herederos o de prestanombres, afectando los intereses de la Nación. Además, si el fideicomisario utilizara el inmueble por más de 30 años, la finalidad sería residencial y no turística, cuya finalidad creó el fideicomiso.

3. En caso de cesión de derechos, se hará a persona autorizada para ello, solamente por el tiempo faltante para completar los 30 años de duración del fideicomiso.

4. Deberán consignarse las penas que se deriven de la demora o renuncia para la entrega.

Esta última solo se consigna para los mexicanos, en los contratos celebrados con FONATUR, en la que se estipula una pena elevadísima del 10% del valor del inmueble, más el medio por ciento diario sobre ese mismo valor hasta la fecha de restitución. Por lo tanto, sí debe estipularse una pena para este tipo de casos, claro que no tan elevada.

5. El inmueble será destinado para la creación de centros turísticos, como la construcción de hoteles, moteles, restaurantes, etc.

Uno de las condiciones del fideicomiso es también la finalidad turística, que implica dos actividades, la primera, a la persona que disfruta del viaje y recibe el servicio y la segunda a la que presta el servicio o proporciona los medios para ello; en los fideicomisos dicha finalidad no se precisa. En los contratos con FONATUR, se impone una finalidad específica: hotel, motel, albergues, residencia, condominio, etc.

Debe de precisarse la finalidad turística, toda vez que si el fideicomisario usara y ocupara el inmueble en el primer supuesto, la finalidad sería residencial, por que no podría considerarse turista a una persona que ocupa un inmueble por treinta años; y en el segundo supuesto no podría considerarse turista, a la persona que realiza una actividad remunerada o lucrativa.

6. El fideicomisario puede reclamar la rescisión del contrato, por incumplimiento del fideicomitente y del fiduciario.

C) CONCLUSIÓN.

Surgen diversas polémicas respecto de que tan conveniente sea o no la inversión extranjera en esta zona; aunque existen diversos argumentos, algunos en favor y otros en contra, es un problema difícil de resolver por los intereses y circunstancias que están en juego, tanto a nivel nacional como internacional.

Con lo anterior, no queremos decir que se haga caso omiso de la situación, toda vez que debe haber una reglamentación cuyo fin primordial sea en beneficio de la Nación.

Indudablemente ningún país puede vivir aislado pues ello significaría retrasos en su desarrollo, por lo que, el avance en su tecnología es indispensable, y por lo tanto es necesaria la inversión extranjera, pero cuidando de que no se afecten los intereses de la Nación

Es importante señalar que en nuestro País, existe insuficiencia de inversión nacional, que propicia fugas de capital nacional, e inversiones fuera de México, ya sea por la falta de confianza, por la falta de estímulos, por la excesiva presión fiscal, etc.

Existe inseguridad y escepticismo en México, por diversas circunstancias, como ejemplo tenemos:

1. México ha vivido problemas como la explotación de nuestros minerales durante la Colonia, por parte de extranjeros que trajeron una tecnología desconocida, utilizándola para su provecho, y en la que los indígenas eran usados como mano de obra barata.

Los terrenos baldíos se ocuparon y explotaron por extranjeros, sufriendo México una desmembración de su territorio.

Los extranjeros se apoderaron de las zonas petrolíferas, llevándose el petróleo y sus utilidades.

2. Los extranjeros invierten en lugares de donde se obtienen grandes beneficios, mercados atractivos para sus productos, materias primas baratas, bajos salarios, instalación de mercados donde vendan sus productos a precios elevados, etc.

Con esto pretendemos señalar que en México los extranjeros se dirigen a lugares donde obtienen el mayor beneficio propio, y no del país en el que invierten.

Referente a nuestras zonas turísticas:

Si se siguen entregando a extranjeros será difícil, costosa y no siempre efectiva la recuperación de los bienes ubicados en dichas zonas.

También uno de los objetivos que deben de plantearse en las zonas turísticas es la capacitación y preparación de los recursos humanos. No solo la inversión material es la importante, sino que el factor humano lo debe ser aún más; es decir, se requiere de la preparación y aprovechamiento de nuestros recursos humanos para este tipo de actividades, participando en sus beneficios.

Con todo lo anterior se pretende:

1.- Que las zonas prohibidas, cuyo alto valor, principalmente turístico, no se entreguen en manos de extranjeros, toda vez que son bienes que forman parte de la Nación, y que si están en manos de extranjeros, estos se sentirán los dueños y al término de los fideicomisos se negarán a devolverlos, buscando la protección de sus gobiernos, contrariando las leyes mexicanas.

Y en el caso de bienes dados en fideicomiso a los extranjeros, debe de reglamentarse mejor, sosteniendo de manera fundamental, la prohibición de cualquier acto jurídico que tenga como propósito la prórroga de algún fideicomiso en manos de extranjeros.

2.- Que las propiedades de empresas y negocios queden a favor de mexicanos. no siendo los extranjeros los que aprovechen nuestros recursos turísticos, ya que estos son una fuente permanente de ingresos.

3.- Que todo el producto proveniente de fuentes turísticas, beneficie a la región.

4.- Debe de existir la apertura al comercio exterior, puesto que todo país en desarrollo lo requiere, pero con apego a principios supremos constitucionales.

CAPITULO V

EL CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL EN ZONAS TURISTICAS EN LAS COSTAS DEL PAIS

México es una Nación que tiene 10,000 kms de litorales y para su aprovechamiento, el Gobierno Federal ha implementado diferentes programas sectoriales de desarrollo en sus costas por ejemplo, el programa de desarrollo de complejos turísticos; toda vez que el turismo, como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores es una de las fuentes captadoras de divisas extranjeras más importantes.

El desarrollo turístico se inicia en la década de los cuarenta, pero es hasta los años sesenta que adquiere un auge importante, que ha perdurado hasta nuestros días; es así que en los litorales mexicanos existen centros turísticos de fama mundial, como los de Acapulco e Ixtapa Zihuatanejo en Guerrero; Puerto Vallarta en Jalisco; Manzanillo en Colima; Mazatlán en Sinaloa; Guaymas-San Carlos en Sonora; Los Cabos y La Paz en Baja California Sur; Ensenada en Baja California ; y en el Golfo de México, el de Veracruz Veracruz; en el Caribe, Cancún y Cozumel Quintana Roo y por último las obras de Santa Cruz Huatulco en Oaxaca.

Todos estos centros han sido conceptualizados y ejecutados sin tomar en cuenta medidas de prevención de daños al ambiente, por lo que hoy en día las medidas que se deben aplicar son correctivas o de control, lo que ha originado por una parte que se tengan que efectuar grandes inversiones, puesto que es más costoso corregir que prevenir, así como la baja considerable de afluencia turística internacional y nacional, y consecuentemente la pérdida de divisas, que tanto se requieren en nuestro País.

A) LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En primer lugar, y como ley fundamental tenemos a la Constitución, la cual establece los criterios generales para un mejor control a nivel nacional e internacional del medio ambiente, impulsando a las empresas sociales y privadas, para un mejor beneficio general de los recursos productivos cuidando de su conservación y el medio ambiente (artículo 25 constitucional).

El artículo 73 párrafo XXIX G, de nuestra carta magna, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia ambiental, estableciendo lo siguiente:

“ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-G: Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

b) Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (que abrogó la Ley Federal de Protección al Ambiente), es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere a preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, tanto en el territorio nacional, como en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y sus disposiciones son de orden público e interés social.

La ley establece una serie de medidas, normas, limitaciones, acciones y omisiones para un mejor control, equilibrio y aprovechamiento del medio ambiente.

Como medidas de seguridad, se establece que cuando exista un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o la salud pública, se ordenará el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, o la clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes, además se promoverá la ejecución ante la autoridad competente.

Las sanciones administrativas que se imponen en casos de violación a los preceptos de dicha Ley pueden ser: multa, clausura temporal o definitiva parcial o total, arresto administrativo hasta por 36 horas, suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general toda autorización que se haya otorgado

La contaminación ambiental es un tema verdaderamente amplio que abarca infinidad de áreas, que para nuestro tema de investigación solo nos vamos a referir a una de esas áreas "protegidas por la ley", y que constituyen una de las fuentes naturales de riqueza más importante para el ser humano, y que es el agua, específicamente en las zonas costeras.

El sector turismo en México en sus diferentes ramas, sean hotelería, restaurantes, agencias de viajes, moteles, albergues, guías de turistas, etc son actividades económicas, consideradas como prioritarias, por constituir una fuente de empleos, y una fuente de captación de divisas extranjeras y de desarrollo para cada región en particular, en beneficio de México. El Impacto Ecológico que ha tenido esta fuente de ingresos, particularmente la hotelería, ubicada en la zona de playas, afecta en mayor escala un recurso natural de gran riqueza como es el agua.

c) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua

Existe un Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua, que dispone que es fundamental prevenir la contaminación de ríos, cuencas, aguas marinas y demás depósitos, con el fin de proteger los ecosistemas del país, así mismo obliga a que las aguas residuales de origen urbano tengan tratamiento previo a sus descargas en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo; ya que las aguas que contengan contaminantes, sin previo tratamiento y sin el permiso o autorización correspondiente, no podrán ser descargadas, y en caso contrario se aplicarán las medidas y sanciones que procedan. Establece una serie de medidas y procedimientos para preservar y restaurar la calidad de los cuerpos receptores; así mismo, establece una serie de tablas en el que se expresan los máximos tolerables que deberán tener las descargas, así como valores máximos permisibles de sustancias tóxicas en los cuerpos receptores, en los estuarios, y en aguas costeras.

En dicho reglamento, se dispone que toda actividad que origine emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causen desequilibrio ecológico y produzcan daño al ambiente o afecten los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijan en las normas técnicas ecológicas aplicables (conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la SEMARNAP, y establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deben de observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y además uniforman principios, criterios, políticas y estrategias en la materia. Dichas normas determinan los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente).

Las aguas residuales derivadas de los hoteles recibirán tratamiento base, para alcanzar los mínimos tolerables y de esta manera puedan ser arrojadas a las alcantarillas.

Los límites son los siguientes:

- 1.- Sólidos sedimentables: 10 milímetros por litro.
- 2.- Grasas y aceites: 70 miligramos por litro.
- 3.- Materia flotante: ninguna que pueda ser retenida por malla de 3 milímetros de claro.
- 4.- Temperatura: 35 grados centígrados.

Todos los hoteles tendrán depósitos especiales para la clasificación de basura en los siguientes términos: perecedera y no perecedera; reciclable y no reciclable.

Con apoyo en la Ley General de Equilibrio Ecológico, la SEMARNAP, podrá exigir a todos los establecimientos mercantiles, incluidos los hoteles, el registro de las descargas de aguas residuales. Para éstos efectos se presentará una solicitud en los formatos que gratuitamente proporciona la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Secretaría.

De estas disposiciones se desprende la obligación de solicitar el registro de las aguas residuales. Aún cuando no se precisa en forma clara cuáles son los giros mercantiles que están obligados a este registro, lo que consideramos será materia de disposición reglamentaria. En las oficinas de la Secretaría, se menciona que esta obligación corresponde a todos lo que explotan un giro mercantil, industrial o de servicios.

d) Ley General de Salud

La Ley General de Salud, establece lo siguiente:

“Artículo 118.- Corresponde a la Secretaría de Salud:

III.- Establecer criterios unitarios para el uso, tratamiento y disposición de aguas residuales, para evitar riesgos y daños a la salud pública.

V.- Asesorar en criterios de ingeniería sanitaria de obras públicas y privadas para cualquier uso”.

“Artículo 122.- Queda prohibida la descarga de aguas residuales o de contaminantes en cualquier cuerpo de agua superficial o subterráneo cuyas aguas se destinen para uso o consumo humano.

Los usuarios que aprovechen en su servicio aguas que posteriormente serán utilizadas para uso o consumo de la población estarán obligados a darles el tratamiento correspondiente a fin de evitar riesgos para la salud humana”.

e) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Existe un órgano descentralizado que depende de la SEMARNAP, a quien se le ha encomendado la atención de las quejas que se formulen en contra de las empresas que se consideren contaminantes. Así mismo, tiene la facultad de practicar auditorías ambientales en los establecimientos comerciales y de servicios, imponiendo las sanciones y medidas de seguridad que procedan, incluida la clausura, y se denomina PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE (PROFEPA).

Todas estas disposiciones, sirven de respaldo legal para la ejecución de medidas y acciones que se establezcan desde un punto de vista técnico, para el control de la contaminación del ambiente, principalmente del agua, por ser el agua uno de los recursos naturales de mayor riqueza para el ser humano y para todo ser viviente.

Desafortunadamente todas estas medidas de control no se han llevado a cabo, ya sea por el desconocimiento de la ley por parte del empresario hotelero, o por la inobservancia a la misma ley, o por que las mismas autoridades encargadas de su cumplimiento no las han hecho valer o por que las autoridades encargadas de hacer las inspecciones respectivas tienen como único fin actos de corrupción que lo único que están provocando es que se siga contaminando el agua, ocasionando desequilibrios ecológicos, la muerte de flora y fauna marina, y por ende la baja numerosa de turistas, etc. que afectan directamente a la Nación.

A continuación expondré algunos ejemplos de complejos turísticos ubicados en zonas costeras, de mayor importancia a nivel nacional e internacional que han sido analizados por su impacto ecológico, destacando el desequilibrio ecológico que se causa por la contaminación que se causa principalmente en el agua.

B) ALGUNOS COMPLEJOS TURÍSTICOS CREADOS EN NUESTRAS COSTAS.³⁸

ACAPULCO-GUERRERO

Este puerto, es uno de los desarrollos turísticos con más afluencia turística, que existe en la República Mexicana, por la fama de sus bellas costas, y de la infraestructura turística existente, que ha rebasado las fronteras nacionales. Desafortunadamente de diez años a la fecha, se ha hecho una campaña a niveles nacionales e internacionales en el sentido de que las aguas de su bahía se encuentran altamente contaminadas, por lo que las autoridades federales, estatales y municipales han realizado esfuerzos por llevar a cabo medidas que mitiguen el efecto de la contaminación del agua

³⁸ Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.- Determinación de las medidas y acciones para la protección de la calidad del agua de zonas turísticas en las Costas del País. Volumen I México 1994.

En este Puerto, existe una junta administradora de Agua Potable y alcantarillado (de carácter público, que sirve al 90% de la población, 60% de las industrias de la Cd. y abastecen al 80% de las viviendas, de estos el 90% cuenta con medidor).

El manejo del agua residual es operado por el sistema de alcantarillado de dicha junta, y que abarca el 60% de la población y cuenta con un sistema de siete emisores o descargas y son las siguientes: Playa Olvidada con gasto de 10,000 m³/día; Playa Olvidada segunda sección, con 470m³/día, el de Caletilla con gasto de 400 m³/día, el de Palma Hornos 250m³/día, el de playa Condesa 2592 m³/día y el de Playa Icaos con un gasto de 300 m³/día, lo que entre los siete dan una aportación muy alta al cuerpo receptor que es nada menos que la bahía de Acapulco, estas aguas residuales no son utilizadas ni reciben tratamiento previo.

Las fuentes generadoras de contaminación de la zona de Acapulco, por la naturaleza de sus actividades, son las sustancias contaminantes de tipo orgánico (nitrógeno, materia orgánica de todos tipos y coliformes totales y fecales en su gran mayoría), aportadas por la población carente de servicios de agua potable y alcantarillado, que han convertido a los arroyos en verdaderos drenajes que desembocan en la bahía, problema que se acentúa durante la época de lluvias, escurriendo en su mayoría libremente sobre el terreno a lo largo de su Costa, destacando por su importancia los gastos y aportaciones de los arroyos Aguas Blancas, Camarón y la Garita.

En general, las descargas de aguas residuales crudas de la bahía, el aporte de sedimentos y diversos contaminantes por escurrimientos pluviales y la intensa actividad marítima, son fuentes generadoras de contaminación

Las descargas de aguas residuales (descargas domésticas y de algunos hoteles),destacan por su impacto directo en la calidad sanitaria de las aguas y por consiguiente provocan una afectación económica por el alejamiento del turismo

IXTAPA ZIHUATANEJO

Ixtapa Zihuatanejo destaca por su belleza en playas y su hermoso paisaje natural, generando una actividad turística nacional e internacional y un rápido crecimiento de la población.

A Ixtapa se le considera como un lugar de uso urbano turístico recreacional, el cual se desarrolla enfrente a las playas y al centro de la ciudad.

El servicio de drenaje municipal de Zihuatanejo se encuentra cubierto en un 80 a 85% aproximadamente, el porcentaje restante corresponde a Colonias que aún no se conectan al sistema.

Cabe destacar por la importancia que representa para Zihuatanejo que algunas de las zonas carezcan de este tipo de servicios como por ejemplo la zona hotelera de la Madera y la Ropa, así mismo existen algunas colonias que cuentan con un servicio diferente y este es a base de pozos de absorción, fosas sépticas para verter sus descargas, no obstante se ha detectado algunas descargas hoteleras a las playas y otras que se hacen en forma directa a canales y a la misma bahía. (las áreas que componen la zona hotelera de Zihuatanejo se denominan la Ropa y la Madera en el que se encuentran hoteles de diferente nivel económico, bungalos y casas de verano).

Las descargas hoteleras requieren de un tratamiento biológico, dadas las características de sus aguas residuales, ya que en un futuro la bahía podría sufrir daños irreversibles por la filtración de las aguas residuales de las fosas sépticas a los mantos subterráneos los cuales desembocan a la bahía.

Se ha planeado para el tratamiento de aguas residuales la implantación de dos plantas de tratamiento biológico, una en la zona de la Madera y otra en la zona de la Ropa.

PUERTO VALLARTA

Es uno de los lugares que mayor afluencia turística tienen a nivel nacional e internacional, en este se han realizado esfuerzos por parte del gobierno federal para mantener en condiciones aceptables la calidad del agua en sus playas, pero hoy en día la capacidad de la infraestructura sanitaria es insuficiente para controlar la contaminación, lo cual en mediano plazo generará problemas de salud pública y los ecosistemas acuáticos, provocando la baja del turismo y fugas y pérdidas de divisas.

El sistema de alcantarillado es de tipo separado y se encuentra a cincuenta centímetros del nivel del suelo. Existe una red que cubre la zona residencial y los hoteles cercanos a los balnearios en la cercanía de la playa de los Muertos. Al sur del río Cuale existe una reducida red que se ha venido ampliando últimamente por las instalaciones hoteleras de esta zona y que descarga en una fosa Imhoff.

Entre la Playa de los Muertos y la del Hotel Camino Real la generalidad de las construcciones cuenta con fosas sépticas individuales que descargan a los arroyos o al alcantarillado pluvial. No existe alcantarillado en la Zona Norte.

Hay hoteles que por falta de conciencia y bajo interés, no han sido conectados al alcantarillado, o que les falta planta de tratamiento, y que realizan sus descargas al mar, como serían Hacienda del Lobo, Conquistador, Vallarta Norte, Macumba, Playa Sol, Solamar (1981, informe de la Comisión Puerto Vallarta, Jalisco).

Las aguas receptoras de Puerto Vallarta son los Ríos Ameca, Cuale, Pitallal y Mascota, arroyos la Pedrera y Camarones y la Vena Santa María y el agua de estos cursos descarga finalmente en la bahía Banderas.

La contaminación de las aguas se considera de segundo orden, es decir que es causada por las descargas de agua de la población que carecen de sistema de alcantarillado y los arroyos son contaminados por las fosas sépticas del sur de la ciudad.

MANZANILLO, COLIMA

Es el centro de embarque más importante de la costa oeste del país, así como puerto de U. S. A., Centro América y Asia debido a la belleza de sus playas, con una gran afluencia turística nacional e internacional.

El agua que abastece al Municipio proviene en un 40% de la superficie, su calidad por contener impurezas es regular, y con ella se surte a las localidades de Manzanillo.

Las impurezas tienen su origen por la contaminación del río Marabasco o Cihuatlán de aguas residuales sin tratar, de consorcios industriales aledaños al río y de origen doméstico, el área de agua más contaminada es la zona costera.

VERACRUZ

Este Puerto representa para el País por sus actividades portuarias una vital importancia aunque en menor escala se representa al turismo nacional e internacional.

Este Puerto al igual que cualquier ciudad localizada en la costa carece de instalaciones para la prevención y control de la contaminación de los cuerpos receptores a fin de conservar los usos que estabiliza la reglamentación vigente.

No se ha implementado un sistema general de tratamiento que sirva al área urbana actual, (la falta de alcantarillado de algunas áreas y deficiencias de equipo de bombeo de las plantas existentes, aunado con la carencia de un sistema de tratamiento de cuerpos receptores). Se han presentado descargas directas hacia las playas recreativas.

LA PAZ, BAJA CALIFORNIA

El Puerto turístico de la Paz ha tenido gran auge a partir de la década pasada a raíz de la construcción de importantes vías de comunicación.

La zona de influencia de la Paz se caracteriza por la escasez de agua, sin embargo en los últimos años se ha incrementado el desarrollo urbano turístico, pesquero e industrial, provocando deterioro ambiental principalmente en lo que respecta a la calidad del agua, que de no ser atendida representará un grave problema para la salud pública, y para el desarrollo turístico de la bahía.

Las descargas de aguas residuales constituyen la fuente de contaminación principal de la bahía de la Paz

Un elevado porcentaje de aguas residuales es conducida a una planta de tratamiento, pero la contaminación se debe al mal funcionamiento de dicha planta, la cual es descargada a la bahía.

C) CONCLUSIÓN

Tomando en cuenta que solo el 3% del agua del planeta es dulce, la falta de agua potable es uno de los desafíos más críticos para todo ser vivo en vísperas del siglo XXI.

El sector turismo en México es una actividad económicamente atractiva consolidándose a través de los años como una actividad prioritaria para el desarrollo del país, por constituir una fuente de empleos, una fuente de captación de divisas extranjeras, en beneficio de la Nación, y de un fortalecimiento y desarrollo para cada región en particular.

Los principales centros de alojamiento turístico tanto de nacionales como de extranjeros, son los centros de playa del país. Dentro de las tendencias generales hacia el crecimiento de la afluencia de visitantes a los centros de playa que presentan mayor número son principalmente Puerto Vallarta y Cancún, que captan de 59 y 82 mil nuevos turistas por año, respectivamente, Ixtapa, con un promedio de 42 mil nuevos turistas por año, pero los centros turísticos que reciben mayor número de turistas debido a su imagen ya consolidada son Acapulco y Mazatlán.

La práctica de códigos de ética ambiental comienza a hacer un camino en ciertos sectores donde la sociedad, e instituciones estatales, se comprometen formalmente a actuar según ciertas normas y principios ambientales. Muchos métodos son utilizados, como el respeto y conservación de ecosistemas y de nuestro patrimonio natural; el compromiso de cuidar el ambiente; la evasión de procedimientos y de productos nocivos al ambiente, etc.

Los desechos domésticos amenazan al ambiente y los ecosistemas en todo el mundo, por lo que la sociedad debe tratar de recuperar y reciclar el 60% de sus desechos y de establecer un vencimiento para ello.

Los desechos industriales siguen siendo la plaga ambiental más crítica de las sociedades industrializadas. Las tecnologías limpias constituyen la solución esencial a largo plazo. Lo anterior conlleva a que una serie de políticas de control rígidas y eficaces se impongan a corto plazo.

Por todo lo anterior se desprende que, la industria turística en centros de playa en nuestro País es la más importante, por lo que es de primordial necesidad que estos centros turísticos cuenten con los elementos necesarios para la prevención y control de contaminación de las aguas, por ser un bien necesario para la vida humana y para todo ser viviente.

Los efectos de degradación del medio ambiente en las zonas costeras repercuten principalmente en la baja de número de visitantes, afectando el nivel de empleo generado por esta industria, y por consiguiente una baja en la entrada de divisas que tanto se requieren en nuestro país.

Por lo que sería recomendable a nivel nacional llevar a cabo un programa de saneamiento integral de las zonas turísticas costeras del país, ya que en la mayoría de los casos el control de la calidad del agua ha sido incipiente debido a:

- 1.- Falta de instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales.**
- 2.- Inadecuada operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales existentes.**
- 3.- Falta de interés por reestructurar el sistema de tratamiento de aguas residuales y su operatividad.**
- 4.- Falta de interés por rehabilitar las plantas de tratamiento existentes por su operatividad**
- 5.- Falta de recursos económicos suficientes y oportunos para la operación, mantenimiento y reposición de los sistemas de tratamiento cuando estos existen.**
- 6.- Falta de una reglamentación especial para cada región en particular, conteniendo los puntos anteriores.**

7.- Concientización de las autoridades responsables encargadas de operar en las zonas turísticas costeras, considerando la necesidad de crear y mantener una imagen de saneamiento ambiental tanto en beneficio económico como social, para un mayor bienestar de la Nación.

8.- Se debería de establecer una política con objetivos ambientales, como por ejemplo un fondo de conservación ambiental, alimentado por un sistema de levantamientos ambientales, como son las multas, los impuestos sobre procedimientos y productos nocivos al ambiente.

Así mismo, podríamos considerar como una forma de condonación fiscal a las sociedades e individuos que contribuyan a dicho fondo de conservación ambiental.

INDEPENDIENEMENTE DE QUE AL FINAL DE CADA CAPITULO EXPUSE UNA CONCLUSION, EN ESTE APARTADO FINAL HAGO UN CAPITULO ESPECIAL DE CONCLUSIONES, CON EL FIN DE FACILITAR EL MANEJO DE LA PRESENTE TESIS.

CAPITULO ESPECIAL DE CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La Zona Federal Marítimo Terrestre se considera según la Ley General de Bienes Nacionales como un Bien de Dominio Público de Uso Común, por lo tanto sujeta al régimen jurídico de imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Así mismo, dicho bien nacional no está sujeto a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y los particulares o instituciones públicas sólo podrán adquirir sus uso y aprovechamiento a través de concesión otorgada por autoridad competente. La misma Ley General de Bienes Nacionales dispone que las concesiones sobre este tipo de Bienes no crean derechos reales, sino que solo otorgan un derecho de uso y aprovechamiento sobre los mismos.

El problema de la Propiedad a lo largo de las Costas, dentro del límite de los cincuenta kilómetros, actualmente es de gran importancia; toda vez que al fomentarse los desarrollos turísticos, como son la construcción de hoteles, moteles, condominios, restaurantes, y otras operaciones e inversiones, por considerarse esta zona un gran polo atractivo de inversión, principalmente de manos extranjeras, y por tanto una gran mina por explotar.

El Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al mar, se limita a enlistar una serie de requisitos administrativos para poder usar y aprovechar dichos bienes nacionales.

En dicho reglamento se pone un obstáculo al establecer que las playas y zona federal sólo podrán disfrutarse y gozarse sin más limitaciones y restricciones que las que se señalan en su artículo 7º, por que si dicho reglamento se creó cuando ya existía un auge turístico importante en nuestras costas, sobre todo por la construcción de hoteles ubicados en playas, restaurantes, etc. por qué nuestras playas en ocasiones son cercadas por los hoteles, presumiendo una privatización, toda vez que no se permite el paso a ninguna persona que no sea la hospedada en ese hotel, según con el pretexto de no permitir el paso a los comerciantes ambulantes, por lo que debería de incluirse como una restricción más, estableciendo una multa para el caso de incumplimiento, y así dar un mejor aprovechamiento a nuestras playas, que cada vez se disfrutan menos con este tipo de incidentes.

En la actualidad observamos que en un 90% nuestras playas están siendo usadas para la construcción de hoteles, de los cuales la mayoría pertenece a inversionistas extranjeros que constitucionalmente tienen prohibido adquirir bienes en una franja de 50 kilómetros en playas, pero lo han logrado a través de la figura del fideicomiso.

Si bien, una de las actividades económicas más importantes para beneficio de la Nación pudiera ser la actividad hotelera como un servicio para el turismo y fuente captadora de divisas que tanto se requiere para el País, debería ser entonces, el factor socioeconómico más importante, reglamentado para hacer uso de nuestras zonas federales, principalmente por los hoteles ubicados en playas.

En la documentación correspondiente para el establecimiento de hoteles ubicados en playas, como obligación administrativa, debería de incluirse las limitaciones y condiciones para extranjeros, ya que son ellos los que están usando más nuestros bienes nacionales, sobre todo por la gran diferencia que existe en las disposiciones que los regulan, para que puedan usar temporalmente, como debería de ser, nuestros bienes nacionales.

Debe de preverse principalmente sobre la simplificación administrativa que tienen para la adquisición de los permisos correspondientes, toda vez que se suprime la intervención de las autoridades mexicanas, privándolas del ejercicio de sus facultades para juzgar la conveniencia del permiso, y más aún, que al permitirse la prórroga o la constitución de nuevos fideicomisos, origina la detentación indefinida de nuestros bienes.

Es importante señalar que en nuestro País, el ahorro interno no es suficiente para generar los flujos de inversión necesarios para que la economía crezca y por lo tanto, existe insuficiencia de inversión nacional que propicia fugas de capital nacional, e inversiones fuera de México, por la falta de confianza, por la falta de estabilidad política y económica (seguridad y rentabilidad) y por la excesiva presión fiscal

En la historia de México se distinguen dos políticas gubernamentales fundamentales en materia de trato a la inversión extranjera, la primera ha sido una política regulatoria tendiente a controlar la inversión extranjera. Como ejemplos de tal situación política tenemos que:

1. México ha vivido problemas como la explotación de nuestros minerales durante la Colonia, por parte de extranjeros que trajeron una tecnología desconocida utilizándola para su provecho, y en la que los indígenas eran usados como mano de obra barata.

Los terrenos baldíos se ocuparon y explotaron por extranjeros, sufriendo México una desmembración de su territorio.

Los extranjeros se apoderaron de las zonas petrolíferas, llevándose el petróleo y sus utilidades.

2. Los extranjeros invierten en lugares de donde se obtienen grandes beneficios, mercados atractivos para sus productos, materias primas baratas, bajos salarios, instalación de mercados donde vendan sus productos a precios elevados, etc.

Con esto pretendemos señalar que en México los extranjeros se dirigen a lugares donde obtienen el mayor beneficio propio, y no del país en el que invierten.

Y en segundo lugar, tenemos una política tendiente a promover la inversión extranjera, como es el claro ejemplo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el que cerca de la mitad fue inversión financiera en Bolsa Mexicana de Valores.

Con la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, de Noviembre de 1993, cuyo objetivo principal, según su exposición de motivos es de establecer un nuevo marco jurídico, con apego a la Constitución, brindando certidumbre jurídica a la inversión extranjera en México.

Dicha ley, liberaliza el acceso de la inversión extranjera a la economía nacional, permitiéndola en casi todos los sectores económicos (de las 754 actividades listadas en el catálogo de actividades económicas y productivas, aproximadamente 696 están abiertas en un 100% a la inversión extranjera directa; 28 a una participación minoritaria y 11 hasta el 100% de inversión extranjera directa, con aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y solo a 19 actividades se prohíbe el control y la propiedad por los extranjeros).

Referente a los fideicomisos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, la Ley de Inversiones Extranjeras, permite la prórroga y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la prohíbe.

En mi opinión, la prórroga permite que los extranjeros detenten en forma indefinida nuestros bienes nacionales, perdiéndose uno de los fines que dio origen al uso del contrato de fideicomiso sobre inmuebles en la zona restringida, que es el uso y aprovechamiento temporal. Referente a nuestras zonas turísticas: si se siguen entregando a extranjeros será difícil, costosa y no siempre efectiva la recuperación de los bienes ubicados en dichas zonas.

Por lo tanto, debe de regularse principalmente:

1.- Sobre inversiones turísticas en nuestras Costas, sobre todo actividad hotelera, precisando mecanismos mediante los cuales debe de regirse la inversión extranjera para el uso y aprovechamiento de nuestros bienes nacionales, aclarando las reglas para los fideicomisos que dan acceso a los extranjeros a inversiones turísticas, no dejándose al arbitrio de reglamentos como lo es el que regula la inversión extranjera, que les otorga facilidades para establecerse e invertir en México en forma automática, con simplificación de trámites, privando a las autoridades mexicanas del ejercicio de sus facultades, en franca violación a nuestros ordenamientos constitucionales, que están provocando una apertura indiscriminada para las actividades de extranjeros, sin que nuestras autoridades tengan oportunidad de oponerse.

2.- Que el reglamento sea un instrumento para decir como se opera la ley, apoyado en principios constitucionales, con la intención de eliminar trabas administrativas.

3.- Que se utilicen tecnologías adecuadas y se observen las disposiciones legales en materia ecológica, toda vez que nuestras playas están siendo contaminadas indiscriminadamente.

4.- Uno de los objetivos que deben de plantearse en las zonas turísticas es la capacitación y preparación de los recursos humanos. No solo la inversión material es la importante, sino que el factor humano lo debe ser aún más; es decir, se requiere de la preparación y aprovechamiento de nuestros recursos humanos para este tipo de actividades, participando en sus beneficios.

5.- Que las zonas prohibidas, cuyo alto valor, principalmente turístico, no se entreguen en manos de extranjeros, toda vez que son bienes que forman parte de la Nación, y que si están en manos de extranjeros, estos se sentirán los dueños y al término de los fideicomisos se negarán a devolverlos, buscando la protección de sus gobiernos, contrariando las leyes mexicanas.

Y en el caso de bienes dados en fideicomiso a los extranjeros, debe de reglamentarse mejor, sosteniendo de manera fundamental, la prohibición de cualquier acto jurídico que tenga como propósito la prórroga de algún fideicomiso en manos de extranjeros.

6.- Que las propiedades de empresas y negocios queden a favor de mexicanos, no siendo los extranjeros los que aprovechen nuestros recursos turísticos, ya que estos son una fuente permanente de ingresos.

7.- Que todo el producto proveniente de fuentes turísticas, beneficie a la región.

8.- Debe de existir la apertura al comercio exterior, puesto que todo país en desarrollo lo requiere, pero con apego a principios supremos constitucionales.

El sector turismo en México es una actividad económicamente atractiva consolidándose a través de los años como una actividad prioritaria para el desarrollo del país, por constituir una fuente de empleos, una fuente de captación de divisas extranjeras, en beneficio de la Nación, y de un fortalecimiento y desarrollo para cada región en particular.

Los principales centros de alojamiento turístico tanto de nacionales como de extranjeros, son los centros de playa del país. Dentro de las tendencias generales hacia el crecimiento de la afluencia de visitantes a los centros de playa que presentan mayor número son principalmente Puerto Vallarta y Cancún, que captan de 59 y 82 mil nuevos turistas por año, respectivamente, Ixtapa, con un promedio de 42 mil nuevos turistas por año, pero los centros turísticos que reciben mayor número de turistas debido a su imagen ya consolidada son Acapulco y Mazatlán.

La práctica de códigos de ética ambiental comienza a hacer un camino en ciertos sectores donde la sociedad, e instituciones estatales, se comprometen formalmente a actuar según ciertas normas y principios ambientales. Muchos métodos son utilizados, como el respeto y conservación de ecosistemas y de nuestro patrimonio natural; el compromiso de cuidar el ambiente; la evasión de procedimientos y de productos nocivos al ambiente, etc.

Los desechos domésticos amenazan al ambiente y los ecosistemas en todo el mundo, por lo que la sociedad debe tratar de recuperar y reciclar el 60% de sus desechos y de establecer un vencimiento para ello.

Los desechos industriales siguen siendo la plaga ambiental más crítica de las sociedades industrializadas. Las tecnologías limpias constituyen la solución esencial a largo plazo. Lo anterior conlleva a que una serie de políticas de control rígidas y eficaces se impongan a corto plazo.

Por todo lo anterior se desprende que, la industria turística en centros de playa en nuestro país es la más importante, por lo que es de primordial necesidad que estos centros turísticos cuenten con los elementos necesarios para la prevención y control de contaminación de las aguas, por ser un bien necesario para la vida humana y para todo ser viviente.

Los efectos de degradación del medio ambiente en las zonas costeras repercuten principalmente en la baja de número de visitantes, afectando el nivel de empleo generado por esta industria, y por consiguiente una baja en la entrada de divisas que tanto se requieren en nuestro país.

Por lo que sería recomendable a nivel nacional llevar a cabo un programa de saneamiento integral de las zonas turísticas costeras del país, ya que en la mayoría de los casos el control de la calidad del agua ha sido incipiente debido a:

- 1.- Falta de instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales.
- 2.- Inadecuada operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales existentes.
- 3.- Falta de interés por reestructurar el sistema de tratamiento de aguas residuales y su operatividad.
- 4.- Falta de interés por rehabilitar las plantas de tratamiento existentes por su operatividad.
- 5.- Falta de recursos económicos suficientes y oportunos para la operación, mantenimiento y reposición de los sistemas de tratamiento cuando estos existen.

6.- Falta de una reglamentación especial para cada región en particular, conteniendo los puntos anteriores.

7.- Concientización de las autoridades responsables encargadas de operar en las zonas turísticas costeras, considerando la necesidad de crear y mantener una imagen de saneamiento ambiental tanto en beneficio económico como social, para un mayor bienestar de la Nación.

8.- Se debería de establecer una política con objetivos ambientales, como por ejemplo un fondo de conservación ambiental, alimentado por un sistema de levantamientos ambientales, como son las multas, los impuestos sobre procedimientos y productos nocivos al ambiente.

Así mismo, podríamos considerar como una forma de condonación fiscal a las sociedades e individuos que contribuyan a dicho fondo de conservación ambiental.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel.- Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. 2º edición. México, 1993.

Alcalá Zamora Nieto.- La Concesión como Contrato y como Derecho Real. Madrid 1918.

Alvarez Rico, Manuel.- Las Concesiones de Aguas Públicas Superficiales. Editorial Montecorvo. Madrid, 1970.

Barros James y Douglas Johnston M. .- Contaminación y Derecho Internacional. traducción Flora Setaro. Buenos Aires. Edición Marymar. 1977.

Cervantes Ahumada, Raúl.- Derecho Marítimo. Editorial Herrero. S.A. México, 1970.

De las Casas, Bartolomé.- Tratados de los Textos de las Bulas Alejandrinas. Edición del Fondo de Cultura Económica. Tomo II. México 1974.

De Zurita, Alonso.- Breve y Sumaria Relación de los Señores. Maneras y Diferencias que había de ellos en la Nueva España. Editorial Salvador Chavez Hayhoe. México, 1941.

Dublán Manuel y Jose María Lozano.- Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Imprenta de Eduardo Dublán. Tomo XIX, México, 1980.

Fernández de Velasco, Recaredo.- Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas. Madrid, 1918.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1993. 32º edición.

Garrido Falla, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo. Volumen Y, Parte General. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

Gascón, José y Martín - Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa. México 1991.

Nava Negrete, Alfonso.- Política concesionaria. Bienes y Servicios. Aspectos Jurídicos de la planeación en México. Editorial Porrúa, 1981.

Orozco M y Berra.- Historia Antigua de la conquista de México. México 1880. Tomo III. Tipografía de Gonzalo A. Esteva.

Pallares, Eduardo.- Leyes Complementarias del Código Civil. Herrerero Hermanos. México, 1920.

Sepúlveda, Cesar.- Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México. 1955. 4º edición.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1992. 15º edición.

Villar Hernández, Antonio.- Marco Legal de la Hotelería 1994. Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles. México, 1994.

Zarco Francisco - Historia del Congreso Constituyente de 1857. Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana. México 1987.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

Cabanellas Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasa. Tomo VIII, 1989.

De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

De Miguel, Juan Palomar.- Diccionario para juristas. Mayo ediciones. México, 1981.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima edición. Tomo Y.

Enciclopedia Jurídica Omeba - Tomos I, III, IV Driskill, S A Buenos Aires

Villar Palasi, Jose Luis.- Concesión Administrativa en la Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Tomo IV. Barcelona.

DIARIO DE LOS DEBATES:

Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1922. Tomo II.

REVISTAS.

Landa Verdugo, Enrique.- "Desarrollo Turístico y Urbano de la Zona de Ixtapa Zihuatanejo". Vivienda, Volúmen 11. Número 1. Enero-Junio, 1986. México, D F

Salgado Castañeda Hugo.- "Fideicomisos en México". Revista jurídica. Nueva Serie. Número 1. Enero-Marzo, 1995. Cuernavaca Morelos, México.

JURISPRUDENCIA:

Semanario Judicial de la Federación. Tomo 117. Septiembre de 1917. La Idolatina Cia. General de Seguros, S.A.

OTROS DOCUMENTOS:

Acta Constitutiva de 3 de Febrero de 1824, edición de la Secretaría de Gobernacion Facsimile. México 1957.

Dirección General de Prevención y control de la Contaminación Ambiental - Determinación de las medidas y acciones para la protección de la calidad del agua de zonas turísticas en las costas del País. Volumen I.

Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1973.

CODIGOS, LEYES Y REGLAMENTOS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal de Turismo.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Reglamento Interno de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre, y Terrenos Ganados al Mar.