

125

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

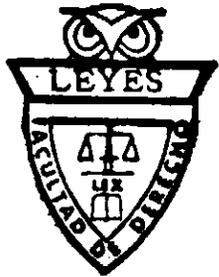
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE EN EL ESTADO DE MEXICO

20862A

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
DORIS OLIMPIA CARRERA RAMIREZ



ASESOR: LIC. ROSA CARMEN RASCON GASCA

CIUDAD UNIVERSITARIA

2001



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 4 de septiembre del 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

La pasante de esta Facultad, CARRERA RAMIREZ DORIS OLIMPIA, con número de cuenta, 9214381-0 ha elaborado la tesis "EL USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE EN EL ESTADO MEXICANO", bajo la dirección de la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

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. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

“Las Ciudades y Repúblicas fueron fundadas por causa de conservar la propiedad, pues aunque se juntaban los hombres siguiendo su natural sociable, no obstante buscaban el resguardo de las ciudades con la esperanza de asegurar sus propios bienes”

CICERÓN, LOS OFICIOS, L. II, CAP. XXI

Un especial agradecimiento a mi Director de Seminario, Lic. Pedro Noguérón Consuegra, y a la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, por todas las atenciones, sugerencias y apoyo que me brindaron en la elaboración del presente trabajo.

Con amor y gratitud:

A mi padres Melitón Carrera Rayón y María Antonieta Ramírez Cariño, a quienes siempre les estaré infinitamente agradecida por todo el apoyo y cariño que me han brindado a lo largo de mi vida, por su guía y comprensión, y porque representan el ejemplo a seguir y dos de los más grandes pilares en los cuales me he sostenido.

A mi abuelita Evodia Galdina Cariño López, por su comprensión y apoyo en todo momento.

A mis hermanos Edna Corintia y Abraham Isaí Carrera Ramírez, que siempre han estado a mi lado, apoyándome y motivándome.

A mi cuñada Gabriela Cruz Guemes y a mis sobrinos Luis Abraham y Sheyla Gabriela Carrera Cruz, con especial afecto.

IN MEMORIAM

A mis abuelos paternos Melitón Carrera Zaragoza y Adela Sofía Rayón de Carrera, a quienes siempre recordaré con especial cariño.

Hago patente mi más profundo agradecimiento a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad que me brindó al permitirme ingresar a ella y formar parte de una de las tantas generaciones que durante mucho tiempo se han forjado dentro de sus aulas y que han dado lugar no sólo a excelentes profesionistas sino también a destacados seres humanos, cuya capacidad intelectual y méritos profesionales han contribuido, en gran medida, al crecimiento y desarrollo cultural de nuestro país.

Agradezco, también, a la Facultad de Derecho - máxima casa de cultura jurídica- de la cual me fue posible adquirir un sinnúmero de experiencias y los conocimientos jurídicos necesarios, que me ayudaron a comprender el papel tan importante que desempeña el derecho en nuestra sociedad, como único instrumento capaz de regular de manera coercitiva la conducta del ser humano.

Asimismo, manifiesto mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su infinita sabiduría y experiencia, inculcaron en mí el firme propósito del conocimiento y la idea de justicia que debe imperar en todo Estado de Derecho: a mis profesores, compañeros y amigos, que desde los inicios de mi instrucción académica me brindaron su apoyo, y que de una u otra manera contribuyeron a mi formación profesional.

“EL USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE EN EL ESTADO MEXICANO”

INTRODUCCION.....1

CAPITULO I : REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

1. Fundamento Constitucional y Legal de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....9

1. 1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....11

1. 2. La Ley General de Bienes Nacionales.....16

1.2.1. Características de los Bienes del Dominio Público.....24

1.2.1.1. La Inalienabilidad.....24

1.2.1.2. La Imprescriptibilidad.....25

1.2.1.3. Su Sujeción Exclusiva a la Jurisdicción de los Poderes Federales.....26

1.2.1.4. Susceptibilidad de Ser Otorgados Mediante Concesiones, Autorizaciones o Permisos.....28

1.2.1.5. Inaplicabilidad de Servidumbres Pasivas y Otros Derechos Reales en Favor de los Particulares.....29

1.2.2. El Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar32

1. 3. La Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.....33

1. 4. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente36

1.5. La Ley Federal del Mar38

1.6. La Ley Federal de Derechos38

1.7. La Ley de Pesca y su Reglamento.....40

2. Autoridades Encargadas de la Vigilancia y Control de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....41

2. 1. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	44
2. 1. 1. La Comisión Nacional del Agua.....	54
2. 1. 2. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	59
2. 1. 3. El Instituto Nacional de Ecología.....	64
2. 2. La Secretaría de Desarrollo Social.....	64
2.3. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.....	67
2.4. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	68
2.4.1. La Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca	70
2.4.2. El Instituto Nacional de la Pesca	75
2.5. La Secretaría de Marina y la Secretaría de Gobernación.....	77
2.6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	77
2.7. La Secretaría de Relaciones Exteriores.....	78
2.8. La Secretaría de Economía.....	79
2.9. La Secretaría de Turismo.....	80

CAPITULO II : LIMITES DEL TERRITORIO MARITIMO MEXICANO

1. El Territorio Nacional.....	81
1. 1. Soberanía Territorial.	89
2. Régimen Jurídico de las Aguas en México.....	93
2. 1. Las Aguas Interiores.....	94
2. 1. 1. Las Aguas Internas.....	94
2. 1. 2. Las Aguas Marinas Interiores.....	95
2.1.2.1. La Parte Norte del Golfo de California.....	96
2.1.2.2. Las Aguas de las Bahías Internas.....	98
2.1.2.3. Las Aguas de los Puertos.....	98
2.1.2.4. Las Aguas Internas de los Arrecifes.....	100
2.1.2.5. Las Aguas de las Desembocaduras de los Ríos y Lagunas Comunicados Permanente o Intermitentemente con el Mar.....	100

2. 2. Las Aguas Exteriores.....	101
2. 2. 1. El Mar Territorial.....	101
2. 2. 2. La Zona Económica Exclusiva.....	106
2. 2. 3. La Zona Contigua.....	109
3. Delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	110
3.1. Las Riberas o Zonas Federales.....	112
3.2. La Zona Federal Marítimo Terrestre en Sentido Estricto.....	114

CAPITULO III : EL DERECHO DE USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

1. La Potestad de los Mexicanos para Usar o Gozar de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	116
2. Las Formas de Usar o Gozar de la Zona Federal Marítimo Terrestre:.....	129
2. 1. La Ocupación.....	129
2. 2. La Pesca.....	137
2.2.1. Las Actividades de Captura o Extracción.....	141
2.2.1.1. La Pesca de Fomento.....	141
2.2.1.2. La Pesca Didáctica.....	144
2.2.1.3. La Pesca Deportivo- Recreativa.....	144
2.2.1.4. La Pesca de Consumo Doméstico.....	146
2.2.1.5. La Pesca Comercial.....	148
2.2.2. Las Actividades de Cultivo o Acuicultura.....	150
2.2.2.1. La Acuicultura Comercial.....	150
2.2.2.2. La Acuicultura de Fomento.....	152
2.2.2.3. La Acuicultura Didáctica.....	153
2. 3. La Agricultura y la Ganadería.....	153
2. 4. La Extracción de Materiales Pétreos y la Producción y Generación de Energía Eléctrica y Productos Petrolíferos.....	156

2.4.1. La Producción y Generación de Energía Eléctrica.....	156
2.4.2. La Exploración y Explotación de los Hidrocarburos y Productos Petróli­feros.....	158
2.4.3. La Extracción de Materiales de Construcción y de Otros Minerales tales como la Sal de Gema.....	160
2. 5. Los Usos Turísticos, el Comercio Ambulante y las Actividades de Ornato y Protección.....	163
3. El Pago de Contribuciones por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	166
4. Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	181

CAPITULO IV : PRINCIPALES CONSECUENCIAS JURIDICAS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

1. Importancia Ecológica de la Biodiversidad.....	187
2. La Observancia de los Principios Constitucionales de Proporcionalidad y Equidad de las Contribuciones en el Cobro de Derechos por Uso o Goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	195
3. El Aprovechamiento Ilícito de la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	207

CONCLUSIONES.....	217
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	223
--------------------------	------------

INTRODUCCION

El aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, en nuestro país, ha tenido una historia muy remota, toda vez que a lo largo de los siglos se le ha considerado como una de las principales fuentes de riqueza, y uno de los bienes del dominio público de mayor importancia para los mexicanos; no obstante, la falta de una regulación adecuada y de instrumentos jurídicos que hagan efectiva la aplicación de las penas, por el aprovechamiento irracional de los recursos naturales y la consecuente utilización de zonas altamente productivas, representa uno de los factores que mayormente ha contribuido a su deterioro ecológico y falta de concientización ambiental. Ésta también ha sido una de las razones fundamentales, por las que a pesar de ser considerada como uno de los bienes de mayor explotación, todavía en la actualidad no se le da realmente la importancia que reviste, y ni en la legislación ni en la doctrina encontramos un verdadero fundamento en el que se demuestre el interés que existe por parte de los numerosos doctrinarios en cuanto a su estudio y/o delimitación; siendo ésta, a su vez, una de las razones fundamentales, por las cuales considero absolutamente necesario que se introduzca una reforma en nuestros ordenamientos jurídicos relativos al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, cuyo objetivo inmediato sea la solución efectiva de controversias que se generan dentro de dicha zona, y que exigen un conocimiento más profundo así como un mayor interés por parte de los mexicanos, ya que en su gran mayoría, son diversas las repercusiones jurídicas a que da lugar el uso o aprovechamiento irracional de esta zona, sobre todo si ese uso o aprovechamiento irracional involucra además el uso o aprovechamiento irracional de los recursos naturales que le son contiguos, y que hasta ahora se les sigue regulando de manera superficial y sin tomar en cuenta la gravedad que con dichas repercusiones jurídicas se puede llegar a originar en el o los ecosistemas; no obstante, en aquellos aspectos relativos a su delimitación, aún cuando en nuestra legislación existe una serie de disposiciones jurídicas al respecto

- en las cuales se establecen de manera concreta los límites de dicha zona - debido a su escasa difusión y a la falta de una interpretación jurídica adecuada, en ocasiones resulta prácticamente imposible determinar que espacios forman parte de dicha zona federal, lo que además, impide el establecimiento de un medio de control con el cual se evite el otorgamiento indiscriminado de concesiones, que cada día se extienden con mayor frecuencia entre la población y que contribuyen en gran medida a su deterioro ecológico, y a la ocupación ilegítima de la misma, por parte de aquellas personas que sin haber solicitado permiso, concesión o autorización de las autoridades competentes, llegan a poblar dicha zona eludiendo así el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de uno de los bienes del dominio público, cuya enorme concentración económica y diversidad de especies de origen animal, vegetal y mineral, lo han convertido en uno de los principales atractivos turísticos con que cuenta la Nación, y como consecuencia, en uno de los espacios más concurridos por el hombre, sumamente propensos a la desaparición debido al enorme desgaste solar ocasionado con la práctica de actividades productivas, tales como la pesca, la acuicultura, la agricultura y la ganadería, que conjuntamente con la extracción de materiales pétreos y la producción y generación de energía eléctrica y productos petrolíferos, constituyen uno de los factores de deterioro ecológico de mayor alcance dentro de esta zona, y que revelan no sólo la enorme falta de coordinación administrativa por parte de las autoridades federales, estatales y municipales que participan en su administración y custodia, sino también una falta absoluta de interés en cuanto a la solución de controversias que se generan por su uso y aprovechamiento, y que a la larga, podrían llegar a constituir una de las principales causas de inhabilitación de dicha zona, actualmente considerada como uno de los factores de desarrollo económico y una de las fuentes generadoras de empleo de mayor importancia para nuestro país. De ahí que el presente trabajo se denomine "El Uso o Goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre en el Estado Mexicano", ya que mediante este estudio se pretenden abordar algunos de los aspectos jurídicos más sobresalientes, y que

abarcan no sólo el aspecto administrativo, en cuanto al otorgamiento de concesiones se refiere, sino también el aspecto constitucional y el fiscal en cuanto al cobro de contribuciones, competencia administrativa y diversidad de leyes y reglamentos necesarios para su debida regulación y control así como derecho de los mexicanos al uso, goce o aprovechamiento de este bien del dominio público de la Federación, al cual dividiremos en "riberas o zonas federales" y en "zona federal marítimo terrestre en sentido estricto", según se trate de su delimitación respecto de depósitos de agua dulce o respecto de depósitos de agua salada. Desde el punto de vista ecológico, se abordarán algunas de las principales repercusiones jurídico-administrativas que se generan como consecuencia del otorgamiento indiscriminado de concesiones - a fin de darles una mayor difusión, y de evitar, hasta donde sea posible, todo tipo de aprovechamientos ilícitos- proponiendo elevar el nivel de conciencia entre la población y una repartición más justa de la riqueza mediante el establecimiento de contribuciones con las cuales se grave de manera proporcional y equitativa cada uno de los diferentes usos que se le dan a esta zona. Con este mismo objetivo, se dividirá el estudio de la zona federal marítimo terrestre en cuatro capítulos - a los cuales se ha denominado: "Régimen Patrimonial del Estado Mexicano", "Límites del Territorio Marítimo Mexicano", "Derecho de Uso o Goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre" y "Principales Consecuencias Jurídicas por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre".

En el capítulo primero, se abordará la problemática de manera general a fin de distinguir sus principales características y modalidades, y de establecer, entre otros aspectos, cuales son las autoridades encargadas de la administración y custodia de dicha zona así como algunas de las leyes en las cuales se fundamenta para su estudio y delimitación. En el capítulo segundo, se establecerán los límites del territorio marítimo mexicano, haciendo especial hincapié en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en el cual se contempla el régimen jurídico de las

aguas en México, y como consecuencia la delimitación de la zona federal marítimo terrestre y el poder soberano, que sobre esta parte del territorio, ejerce la Nación. Ya con una base más sólida, en el capítulo tercero se abordarán algunos de los aspectos jurídicos más sobresalientes, tales como: el derecho de los mexicanos a su uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, principales repercusiones jurídicas por su uso o aprovechamiento, formas de usar o gozar de la zona federal marítimo terrestre, pago de contribuciones por el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y celebración de convenios de colaboración administrativa. Finalmente, en el capítulo cuarto se hará un breve análisis de las principales consecuencias jurídico-administrativas a que da lugar el uso o aprovechamiento de este bien del dominio público de la Federación, tanto desde un punto de vista meramente administrativo como ecológico y fiscal, y por lo mismo, se abordarán - entre otros- los siguientes aspectos: la importancia ecológica de la biodiversidad, la observancia de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad de las contribuciones en el cobro de derechos por uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y su aprovechamiento ilícito por parte de los ciudadanos.

Consiguientemente, en el presente trabajo pretendo abordar el estudio de la zona federal marítimo terrestre de la manera más completa posible a fin de resaltar cuales son las principales consecuencias jurídicas que se generan por su uso o aprovechamiento, y de aclarar todas aquellas ideas mal enfocadas y falta de razonamientos jurídicos en los cuales se ha visto involucrado este bien de dominio público - respecto del cual- todavía, en la actualidad, existe un gran desconocimiento y aun falta de interés por parte de los ciudadanos y de aquellas personas que sin tener la nacionalidad mexicana realizan numerosas actividades con las cuales se ve incrementada su riqueza en perjuicio de la Nación.

CAPITULO I : REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

El patrimonio nacional se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos, que como atributo inseparable de su personalidad, posee el Estado, con el fin de destinarlos al cumplimiento de una función pública, entendida ésta, como la actividad que realiza el Estado en ejercicio de sus atribuciones, y por conducto de sus órganos de gobierno, independientemente, de que sus objetivos sean o no la satisfacción de una necesidad colectiva.¹

Para Ernesto Gutiérrez y González, la palabra "patrimonio" proviene del término latino "patrimonium", y significa, "hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes, o bien, bienes propios que se adquieren por cualquier título"; también se identifica con el término "riqueza", que significa "abundancia de bienes" y "bien o bienes" "utilidad en su concepto más amplio".² Según afirma este autor, el patrimonio se encuentra constituido no sólo por el conjunto de bienes de carácter pecuniario sino que también abarca una multiplicidad de aspectos de contenido moral o de afección no pecuniaria, tales como: el nombre, el honor, la reputación, el secreto epistolar, el derecho a la imagen, a las partes separadas del cuerpo, entre otros, a los cuales ha denominado "derechos de la personalidad", y que constituyen uno de los grandes campos en los cuales se encuentra dividido nuestro patrimonio; mismo que define como: "el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho", y que además, participa de las siguientes características:

¹ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo" Tercer y Cuarto Cursos. Oxford University Press México S.A. de C.V.; Tercera Edición. México, 2000; Págs. 21, 22 y 317 a 319; Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. Editorial Porrúa S.A.; Decimanovena Edición. México, 1999. Págs. 247 a 249; Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"; Editorial Porrúa S.A.; Segunda Edición. México, 1989. Págs. 176 y 177.

² Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. "El Patrimonio: El Pecuniario y el Moral o Derechos de la Personalidad". Editorial Porrúa S.A.; Sexta Edición. México, 1999. Pág. 32 y s.s. . 52 y 53.

- a) Comprende todos los bienes de una persona, sin hacer distinción sobre la naturaleza intrínseca de cada uno de ellos, lo que implica que se les dé un trato genérico, y por lo mismo, que se les estime como una “universalidad”;
- b) Se comprenden en él, no sólo los bienes que representan un valor pecuniario, sino que incluye necesariamente a los bienes que tienen un valor de afección, moral, no pecuniario;³

Bajo estas circunstancias, el patrimonio de un Estado puede definirse – según señala Eduardo Bustamante- como “el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado, y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”⁴; lo cual, a pesar de que sólo nos da una idea genérica de aquellos bienes que forman parte del patrimonio del Estado, pues no menciona de manera expresa aquellos bienes de contenido moral o de afección no pecuniaria, sí deja abierta la posibilidad de que dichos bienes puedan ser incluidos como tal, toda vez que únicamente señala que el patrimonio nacional estará integrado por el conjunto de bienes o derechos, pero sin especificar a que bienes o derechos se refiere, quedando incluidos, por lo tanto, no sólo aquellos bienes de carácter pecuniario sino también aquellos que tienen un valor de afección o de contenido moral, no pecuniario.

No obstante, para algunos autores – tales como Andrés Serra Rojas- el concepto de patrimonio del Estado se traduce en el poder económico que éste ejerce a través de un grupo determinado de bienes, los cuales adquieren singular importancia en función de su valor pecuniario y de los fines que con ellos persigue

³ Ibidem.

Así lo señala el maestro Gabino Fraga, quien define al patrimonio nacional, como: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones"⁵; con lo cual, es evidente que se le da un mayor énfasis a aquellos bienes de carácter pecuniario, dejando a un lado los valores de contenido moral, que también deben ser considerados como parte del "patrimonio de un Estado".

De las mismas características, es la definición que nos proporciona Andrés Serra Rojas, quien define al patrimonio nacional, como: "La universalidad de los derechos y acciones de que es titular el Estado, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines", y cuyos elementos concebidos como consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son los siguientes:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.⁶

En este mismo sentido, el patrimonio aparece según De Castro, como: "la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propios obligaciones y derechos"⁷.

⁴ Véase Serra Rojas Andrés. Op. Cit.; Págs. 247 y 248.

⁵ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A.; 40ª Edición. México, 2000; Pág. 343.

⁶ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit.; Pág. 248.

⁷ Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit.; Pág. 247

Por su parte, Rafael Martínez Morales ha señalado lo siguiente:

“Existe una gran cantidad de conceptos de patrimonio del Estado, muchos de ellos insisten en aportar el mayor número de notas posibles; por nuestra parte consideramos que debe definirse de forma abreviada, como la universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.”⁸

Consiguientemente, quedarán incluidos bajo el rubro “patrimonio del Estado” no sólo aquellos bienes de carácter económico sino en general todo tipo de bienes - de contenido moral o pecuniario- los derechos, recursos e inversiones, así como las cargas u obligaciones, de las que es titular el Estado, y que constituyen la “universalidad de derecho” a que hace referencia Gutiérrez y González, con el cual coincido plenamente, ya que de otra manera quedarían excluidos de nuestro patrimonio valores tan importantes, tales como: el nombre, el honor, la reputación, o en el caso del Estado, los valores institucionales, como son: el himno, la bandera y escudo nacional.

Expuesta así la integración del patrimonio nacional, y sus principales características y modalidades, a continuación se procederá al análisis específico de cada una de las leyes vinculadas al estudio de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) , la que para efectos de este estudio será denominada simplemente “zona federal marítimo terrestre”, a fin de distinguirla de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) cuya administración y custodia corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, ya que si bien - esta última también es denominada “zona federal marítimo terrestre”, según se desprende de la lectura del artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales y de otros ordenamientos jurídicos que la regulan, desde un punto de vista meramente teórico y personal, considero que debe hacerse cierta distinción, entre lo que constituye: la zona federal marítimo terrestre en sentido amplio (en adelante la

⁸ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. ; Op. Cit.; Pág. 22.

zona federal marítimo terrestre) y la zona federal marítimo terrestre que se menciona en el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales (en adelante la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto). Consiguientemente, quedarán englobadas bajo el término "zona federal marítimo terrestre en sentido amplio" no sólo aquella porción de tierra que constituye lo que hemos denominado zona federal marítimo terrestre en sentido estricto sino también las llamadas riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua.⁹

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

A nivel jurídico, la zona federal marítimo terrestre debe ser considerada como uno de los bienes del dominio público de mayor importancia para los mexicanos ya que su aprovechamiento implica no sólo el uso de la infraestructura federal, o sea de lo que propiamente vendría a constituir la zona federal marítimo terrestre, sino también la explotación, uso o aprovechamiento de todos aquellos recursos naturales¹⁰, materiales de construcción y productos petrolíferos que le son contiguos, y que hacen necesario conocer la integración del patrimonio nacional y citar sus principales características y modalidades, ya que sólo de esta manera se podrá tener una idea más clara acerca de cómo se regula la zona federal marítimo terrestre dentro de la legislación mexicana y de los principales aspectos doctrinarios y legales en los cuales se fundamenta.

⁹ Ver supra p.p. 109 a 114 (Delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre)

¹⁰ Son "recursos naturales" todos aquellos elementos que influyen en la actividad económica de los grupos humanos, tales como: el suelo y su composición, la flora y la fauna, las aguas, las mareas, los vientos e incluso las radiaciones solares (Véase *Enciclopedia Textual Permanente Salvat*. Ed. Salvat Editores S.A.: Edición Especial. México, 1998-1999.) . Según se establece en el artículo 3º fracción XXIX de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por "recurso natural" debe entenderse: "el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre".

Desgraciadamente, en nuestro país, no existe una conciencia generalizada de la población en cuanto a la solución de controversias que se generan dentro de dicha zona como tampoco existe una regulación jurídica en la que se incluyan todos y cada uno de los aspectos relacionados con la misma, ya que aún cuando existen diversos ordenamientos jurídicos que la mencionan, en ninguno de ellos se le abarca totalmente, como uno de los bienes del dominio público de mayor explotación; ello, aunado a la escasa difusión de las disposiciones jurídicas y a la falta de una interpretación jurídica adecuada, en ocasiones hace imposible determinar que espacios forman parte de dicha zona federal; siendo los principales ordenamientos jurídicos que la regulan, los siguientes:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento jurídico- federal de observancia en toda la República Mexicana) ;
2. La Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar ;
3. La Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento ;
4. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ;
5. La Ley Federal del Mar;
6. La Ley Federal de Derechos, y
7. La Ley de Pesca y su Reglamento.

Además, existen numerosos acuerdos relativos al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y acuerdos de establecimiento de zonas de protección, los cuales son emitidos por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en representación del Ejecutivo Federal, y publicados en el Diario Oficial de la Federación, respecto de cada zona en específico, es decir, para cada río, lago o laguna existente dentro del territorio nacional, ya sea que se trate de la zona federal marítimo terrestre en sentido

estricto o de las riberas o zonas federales, y por lo mismo, resulta imposible hacer una mención específica de cada uno de ellos, pues se trata de disposiciones jurídicas que se determinan año con año, y en los cuales se señalan extensiones, características y modalidades respecto de cada zona en particular.

No obstante, es necesario dar una visión panorámica acerca del contenido y alcance de cada uno de los ordenamientos mencionados, en relación no sólo a la zona federal marítimo terrestre sino también al aprovechamiento de los recursos naturales que le son contiguos, dejando aclarado que se trata de un tema que será estudiado con mayor ahínco en capítulos posteriores.

1. 1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El patrimonio del Estado, considerado en su sentido restringido - es decir como conjunto de bienes o cosas con que cuenta el propio Estado para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se encuentra regulado en los artículos 27 párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, 42, 43, 48 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) ; en el nivel legal, primordialmente está regido por la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo análisis y contenido será estudiado con posterioridad.¹¹

Según se establece en el artículo 27 párrafo cuarto de la Constitución:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos

¹¹ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. ; Op. Cit. Págs. 22 y 26.

de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; así como el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”

En este caso, el dominio del Estado es inalienable e imprescriptible –según se desprende de la lectura del artículo 27 párrafo 6º de la Constitución- “.....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.....”. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Según afirma Gabino Fraga, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad que caracterizan a estos bienes (a los cuales se ha denominado bienes de dominio directo) “vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene – sobre ellos- , porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada”.¹²

¹² Fraga, Gabino. Op. Cit.; Pág. 364

Consignientemente, serán bienes de dominio directo:

- a) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- b) Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos;
- c) Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;
- d) Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;
- e) Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;
- f) Los combustibles minerales sólidos;
- g) El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y
- h) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional

Como podemos observar, la mayoría de estos bienes son extraídos de otros bienes del dominio público de mayor alcance - tales como las minas, la plataforma continental, los zócalos submarinos, las vetas, mantos o yacimientos e inclusive las aguas marinas- de los cuales es posible su obtención, ya que se trata de recursos naturales, productos, minerales o sustancias, que por su misma naturaleza forman parte de estos últimos.

En su párrafo quinto, el artículo 27 constitucional establece la base sobre la cual habrá de regirse todo el sistema hidrológico mexicano; afirma la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales - en la extensión y términos que

fije el Derecho Internacional ; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Asimismo, señala que cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la Federación cuando los terrenos por los que corran constituyan dos o más heredades, en cuyo caso el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que al respecto formulen los Estados.

En su párrafo octavo, el citado artículo constitucional contempla la existencia de una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en donde la Nación sólo podrá ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción que señalen las leyes.

“... La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados”.

Por su parte, el párrafo noveno del artículo 27 constitucional señala los requisitos que deberán reunir las personas físicas o morales que pretendan adquirir, usar o aprovechar aguas nacionales, así como los trámites que deberán realizar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; en este último caso, cuando se trate de personas de nacionalidad extranjera. En el mismo artículo se establece la propiedad que la Nación ejerce sobre todas aquellas tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así como sobre cualquier otro tipo de recursos naturales que formen parte del dominio público.

Además, serán propiedad de la Nación aquellos bienes que se señalan en los artículos 42, 43, 48 y 132 de la Constitución, es decir:

- a) El territorio nacional (el cual será estudiado con mayor ahínco en capítulos posteriores)
- b) Las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, y
- c) Los inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.

Son complementarios los artículos 28 párrafo décimo y 73 fracciones XVII y XXIX del mismo ordenamiento.

En el artículo 28 se regula la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Federación, como una medida para evitar la concentración de recursos naturales en perjuicio de la colectividad

Por su parte, el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión, como único órgano encargado de legislar en materia de uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, así como para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

1. 2. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

La Ley General de Bienes Nacionales - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de Enero de 1992 y reformada por última vez el 29 de Julio de 1994- es reglamentaria de los párrafos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo y de las fracciones VII a la XX del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, en el cual se establecen los derechos de soberanía y jurisdicción que la Nación ejerce sobre sus bienes así como los principios que habrán de seguirse en cuanto a su explotación, uso o aprovechamiento.

En materia de bienes nacionales, ha sido considerada como uno de los ordenamientos jurídicos más completos, no obstante, la existencia de otras leyes que regulan de manera específica la explotación, uso o aprovechamiento de ciertos bienes, tales como las aguas, el petróleo y las especies de flora y fauna marítimas. En el caso de la zona federal marítimo terrestre - en sentido estricto - es precisamente en esta ley, en donde se establece la mayoría de las disposiciones

jurídicas relacionadas con su delimitación, administración y control así como las reglas que deberán seguirse para su explotación, uso y aprovechamiento, el cual deberá estar condicionado a la existencia previa de una concesión - la cual no podrá exceder de un plazo de 50 años prorrogables a juicio de la Secretaría de Desarrollo Social. Además, se establecen las causas de nulidad, revocación y caducidad de las mismas, los requisitos que deberán cubrirse para su otorgamiento y algunos de los ilícitos más comunes a que da lugar el uso o aprovechamiento irracional o ilegítimo de esta zona así como de cualquier otro bien del dominio público de la Federación. Dicha ley consta de nueve capítulos, cuyo contenido y alcance se enfoca, principalmente, al estudio de los bienes de carácter federal, a los cuales divide en: bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Serán bienes de dominio público, aquellos que se mencionan en el artículo 2º de esta ley, es decir:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Los enumerados en la fracción II, del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley ;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores ;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley ;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal ;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles ;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles ;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional ;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores ;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las

oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional; y
- XIII. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en los términos del reglamento respectivo.

Según lo establecido en el artículo 767 del Código Civil Federal¹³, los bienes del poder público se dividen en: bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Son bienes de uso común, los que pueden ser utilizados de manera libre e independiente, por todos los habitantes de la República, siempre que no constituyan aprovechamientos especiales. Son bienes destinados a un servicio público todos aquellos que sirven para la satisfacción de necesidades colectivas, cuyo único proveedor sea el Estado. Y serán bienes propios aquellos sobre los cuales el Estado ejerce un dominio pleno ya sea por parte de la Federación, de los Estados o de los Municipios. (Artículos 768 y 770 del Código Civil Federal)

Por su parte, el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales establece lo siguiente:

“Son bienes de uso común:

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

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Mayo de 2000.

- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22, 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional ;
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar ;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales ;
- V. La zona federal marítimo terrestre ;
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional ;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes ;
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas
- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponde el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables ;
- XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público ;
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal ;
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten ;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes

De acuerdo con el artículo 34 de dicha ley, se destinan a un servicio público, y por lo tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2º:

- I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias ;
- II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial ;
- III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal ;
- IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación ;
- V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios ;

- VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios de servicios.
- VII. No quedan comprendidos entre los bienes a los que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.
- VIII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos a los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3o de esta ley"

En contraposición a los bienes del dominio público, cuyas características se tratarán con posterioridad, tenemos a los bienes de dominio privado de la Federación, los que de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, son los siguientes :

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares ;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso ;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común ;
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación ;
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;¹⁴

¹⁴ Art. 2º Fracción XI de la Ley General de Bienes Nacionales "Son bienes del dominio público: Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos..."

- VI. Los demás muebles e inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación,
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero, y
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquéllos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".¹⁵

Consiguientemente, serán bienes de dominio público de la Federación todos aquellos que se destinen a la prestación de un servicio público o a la realización de alguna obra en beneficio de la colectividad¹⁶, es decir, aquellos que se señalan en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, cuya fracción I hace referencia a los bienes de uso común, que de manera concreta se señalan en el artículo 29 de dicha ley, y en el cual se incluye a la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y a las riberas o zonas federales (fracciones V y VII) como parte de los bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables de propiedad nacional, y que por lo mismo, se encuentran sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, con excepción de aquellos que se encuentran ubicados en el territorio de alguno de los estados, en cuyo caso éstos últimos decidirán si se someten a la jurisdicción federal o a la jurisdicción estatal.

Por exclusión, serán bienes del dominio privado los que de acuerdo con la ley no lleven implícita tal finalidad, por tratarse de bienes que adquiere el Estado por cualquier título traslativo de dominio y respecto de los cuales existe la

¹⁵ Ver supra p.p. 26 y 27. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Mayo de 1992)

¹⁶ Cfr. **Serra Rojas, Andrés**; Op. Cit. Págs. 261 a 270 y 335 a 338; **Martínez Morales, Rafael I.**; Op. Cit. Págs. 28 a 36; **Fraga, Gabino**; Op. Cit. ; Págs. 343 a 352.

posibilidad real de que sean enajenados en favor de los particulares.¹⁷ Dichos bienes, podrán ser objeto de casi todos los contratos que regula el Derecho Civil, con excepción de la donación y el comodato; serán inembargables y estarán sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales al Código Civil Federal, no obstante, que en dicha ley se siga haciendo referencia al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, toda vez que de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Mayo del año 2000, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor: "Las menciones que en otras disposiciones de carácter federal se hagan al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se entenderán referidas al Código Civil Federal".

De acuerdo con el artículo 6º de la Ley General de Bienes Nacionales:

"Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3º¹⁸, que se registrarán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley:

- I. Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y
- II. En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes."

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Artículo 3º Fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales "Son bienes de dominio privado: Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares."

Según afirma Hauriou "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección"¹⁹

Los bienes del dominio privado de la Federación pasarán a formar parte del dominio público, de conformidad con el artículo 4º de la Ley General de Bienes Nacionales, cuando:

- a) Sean destinados al uso común, a la prestación de un servicio público, o a alguna de las actividades que conforme a la ley se equiparan a la prestación de servicios públicos²⁰, o
- b) Cuando de hecho se utilicen para dichos fines.

No siendo el propósito de esta investigación ahondar en el estudio de los bienes de dominio privado de la Federación, a continuación se citarán las principales características y modalidades de los bienes de dominio público, que son los que nos interesan, con el fin de ubicar a la zona federal marítimo terrestre como parte de los bienes que integran el patrimonio nacional y de establecer cuales son los bienes de dominio público susceptibles de ser aprovechados dentro de esta zona.

¹⁹ Citado por **Serra Rojas, Andrés** ; Op. Cit.; Pág. 263.

²⁰ Conforme al artículo 35 de la Ley General de Bienes Nacionales "Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, los siguientes: I. Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público, y II. Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro."

1.2.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

Como parte de los bienes de uso común que se mencionan en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, la zona federal marítimo terrestre participa de las características que se señalan en los capítulos primero y tercero de dicho ordenamiento, de acuerdo con el cual, los bienes del dominio público son:

- Inalienables;
- Imprescriptibles;
- Sujetos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales;
- Susceptibles de ser otorgados mediante concesiones, autorizaciones o permisos, e
- Inaccesibles, en cuanto a la aplicación de servidumbres pasivas y otros derechos reales en favor de los particulares.

1.2.1.1. La Inalienabilidad.- Cuando decimos que los bienes del dominio público son inalienables nos estamos refiriendo a la imposibilidad legal de enajenación, la cual no debe ser confundida con la in comerciabilidad.

Un bien es in comerciabile cuando no puede ser objeto de propiedad particular; en cambio es inalienable, cuando a pesar de que sí pueda ser objeto de propiedad particular, no puede ser objeto de un contrato traslativo de dominio, aún cuando sí pueda serlo de otro tipo de contratos.²¹

Para Rafael Martínez Morales la inalienabilidad es consecuencia de la preocupación de la sociedad por preservar ciertos bienes con un afán de

²¹ Gutiérrez y González, Ernesto. Op. Cit. ; Pág. 154 y 155.

trascendencia histórica “de hacer perdurar cierto patrimonio que hace que el legislador permita o decrete su incorporación a la dominalidad”²²

Tratándose de los bienes del dominio público, no sólo se consideran inalienables sino también intransferibles, ya que se trata de bienes reservados para uso exclusivo del Estado y que por su naturaleza no pueden ser objeto de propiedad particular.

1.2.1.2. La Imprescriptibilidad - De acuerdo con el artículo 1135 del Código Civil Federal “La prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso del tiempo, y bajo las condiciones establecidas en la ley”

A contrario sensu, por imprescriptibilidad, entendemos el derecho que tiene el Estado a la posesión definitiva de sus bienes, los que por ningún motivo podrá perder en favor de los particulares por el sólo transcurso del tiempo.

En el caso de los bienes del dominio público, por tratarse de bienes que adquiere el Estado para la satisfacción de una necesidad colectiva, no sólo se estarían violando, mediante la prescripción, los principios básicos de proporcionalidad y equidad sino también la idea de justicia que debe imperar en todo Estado de Derecho, y que explica porqué la prescripción en favor de unos cuantos sólo origina el disgusto de la sociedad que al verse privada de bienes tan importantes para su bienestar, necesariamente tiene que sufrir una afectación en su esfera jurídica y patrimonial y más aún cuando sabe que esos bienes serán destinados al beneficio particular dejando así de cumplir con una función social.

²² Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. Pág. 34.

La afirmación de que los bienes del dominio público son imprescriptibles se corrobora en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, que al respecto establece lo siguiente "Los bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional...". Mediante este artículo se establece el derecho que tiene el Estado a disponer en forma absoluta de aquellos bienes que constituyen el sector público de su patrimonio.

La misma afirmación se deriva del artículo 1148 del Código Civil Federal en el cual sólo se permite la prescripción sobre los bienes del dominio privado de la Federación, excluyendo así la que recaiga sobre los bienes del dominio público.

1.2.1.3. Su Sujeción Exclusiva a la Jurisdicción de los Poderes Federales.- Son poderes federales, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo tendrá, en relación a los bienes del dominio público, las atribuciones que se señalan en el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, que al respecto establece lo siguiente :

" Corresponde al Ejecutivo Federal :

- I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal ;
- II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación ;
- III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público ;

- IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y destino. La Procuraduría General de la República y a través de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, prestarán el auxilio necesario cuando formalmente se les requiera, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Federación ;
- V. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público.....“

Las atribuciones que en este artículo se señalan se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, no obstante que en el artículo mencionado se siga haciendo referencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ya que según se establece en el artículo 8º transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 25 de Mayo de 1992, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ²³, “todas aquellas referencias que se hagan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social”; de esta manera el artículo 37, que hasta 1992, establecía las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se sustituye por el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actualmente se refiere a la Secretaría de Desarrollo Social.

Según lo establecido en el artículo 5º de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes del dominio público de la Federación estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, quedando exceptuados únicamente aquellos bienes que se encuentran ubicados en el territorio de alguna de las entidades federativas, en cuyo caso, estas últimas podrán decidir si se someten a la jurisdicción estatal o a la jurisdicción federal.

Tratándose de los bienes señalados en los artículos 2o. fracciones II y IV, 29 y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales así como aquéllos adquiridos por la Federación antes del 1o. de mayo de 1917 no se requerirá el consentimiento de la legislatura estatal sino que, por sí mismos, se considerarán sometidos a la jurisdicción federal (art. 5o de la Ley General de Bienes Nacionales).

Por lo que se refiere al Poder Judicial, la propia Ley General de Bienes Nacionales establece, en su artículo 7º, lo siguiente:

“Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado”

1.2.1.4. Susceptibilidad de ser otorgados mediante concesiones, autorizaciones o permisos.- Para Nava Negrete, las concesiones son actos administrativos que crean en el particular, llamado concesionario, el derecho a la prestación de un servicio público o a la explotación de un bien propiedad del Estado, mediante una contraprestación a favor de éste; los permisos y autorizaciones, son actos administrativos que facilitan en el particular llamado permisionario el ejercicio de un derecho que ya se tiene, y respecto del cual, sólo es necesaria la licencia del Estado.²⁴

Tratándose de los bienes del dominio público, las concesiones podrán ser otorgadas hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976 y modificada por última vez el 30 de Noviembre de 2000.

²⁴ Nava Negrete, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1995: Pág. 321.

Desarrollo Social - o de quien estuviere autorizada para hacerlo- atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para su prórroga, a lo siguiente:

- I. El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar,
- II. El plazo de amortización de la inversión realizada;
- III. El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;
- IV. La necesidad de la actividad o servicio que se preste;
- V. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo;
- y
- VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado. (artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales)

Además, deberán contemplar un aprovechamiento moderado, de tal manera que todos los mexicanos estén en posibilidad de disfrutar de dichos bienes y a la vez se evite su deterioro y posible extinción de los recursos naturales que le son propios.

1.2.1.5. Inaplicabilidad de Servidumbres Pasivas y Otros Derechos Reales en Favor de los Particulares.- De acuerdo con el artículo 20 párrafo primero de la Ley General de Bienes Nacionales, las concesiones sobre bienes de dominio público- cuyo análisis y contenido será tratado con mayor ahínco en el capítulo III, por lo que se refiere al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre- no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio a terceros, el derecho a realizar los usos o aprovechamientos que se señalan en el acto o título de la concesión, pero sin que ello signifique la transmisión del derecho de propiedad que es exclusivo del Estado, y por lo tanto, de ninguna manera darán lugar a que el particular llamado concesionario ostente algún tipo de derecho real sobre los bienes concesionados, sino por el contrario, representan el medio a través del cual el Estado reafirma su poder de imperio.

Para Domínguez Martínez el derecho real suele definirse como el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa, que le permite su aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico y que además es oponible a terceros.²⁵

En el caso de los bienes del dominio público, no existe realmente ese poder jurídico que señala Domínguez Martínez, ya que el Estado siempre estará en posibilidad de revocar la concesión, o de rescatarla por causa de utilidad pública, en todo caso el derecho real se finca en favor del Estado y no del particular llamado concesionario.

Sobre este particular, el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales establece lo siguiente: “Ninguna servidumbre pasiva podrá imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público”.

Según afirma Rafael Rojina Villegas, las servidumbres constituyen desmembramientos de la propiedad que se imponen en favor del dueño de un predio, con cargo a otro fondo propiedad de distinto dueño, y para beneficio o mayor utilidad del primero.²⁶

Lo que se pretende evitar mediante esta prohibición es la constitución de servidumbres pasivas, en las que los bienes del Estado, sean objeto de gravámenes reales, cuyo único beneficio sea en favor de ciertos particulares. Ésto explica porque los bienes del dominio público se someten a un régimen especial de

²⁵ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. “Derecho Civil. Parte General. Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez”. Ed. Porrúa S.A.; Octava Edición Actualizada. México, 2000; Pág.218.

²⁶ Cfr. Rojina Villegas, Rafael. “Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones”. Tomo II. Ed. Porrúa S.A.; Trigesimoprimera Edición. México, 2000; Pág. 134 y 135.

derecho público, fundado principalmente en el bienestar general y en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Una sexta característica de los bienes de dominio público, a la cual no hace alusión la Ley General de Bienes Nacionales, es “la inembargabilidad” o calidad que tienen aquellos bienes de no poder ser embargados en virtud de disposición legal expresa. ²⁷ Dicha característica se encuentra regulada en el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, ²⁸ en el cual se establece lo siguiente:

“Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquiera forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija de las partes.”

Lo mencionado en este artículo, en relación al embargo, se hace extensible a todos los bienes del dominio público, aún cuando dicha medida, en ocasiones, pueda representar una forma alternativa de cumplir con ciertas obligaciones a cargo del Estado. Se trata de una forma de protección, con la cual se pretenden evitar limitaciones en el derecho de propiedad y disposición de los bienes, y su futuro remate y posesión por parte de los ciudadanos; lo que quiere decir, que el Estado siempre contará con un patrimonio que lo respalde no sólo a nivel nacional, entre sus ciudadanos, sino también internacional, frente a los demás Estados.

²⁷ Cfr. De Pina Vara, Rafael. “Diccionario de Derecho”; Ed. Porrúa S.A.; Vigésimosesta Edición. México, 1998; Pág. 319.

²⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de Febrero de 1942 y modificado por última vez el 29 de Mayo de 2000.

1. 2. 2. EL REGLAMENTO PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MAR TERRITORIAL, VÍAS NAVEGABLES, PLAYAS, ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE Y TERRENOS GANADOS AL MAR

El presente Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Agosto de 1991, es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, al cumplimiento de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Navegación²⁹, y la Ley de Vías Generales de Comunicación en aquellos aspectos relativos al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y de los bienes que formen parte de los recintos portuarios que estén destinados para instalaciones y obras marítimo portuarias. (artículo 1º del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar). Dicho ordenamiento consta de cinco capítulos, en los cuales se regula de manera detallada el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos para el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) - no así por lo que se refiere al uso o aprovechamiento de las riberas o zonas federales cuya administración y custodia corresponde a la Comisión Nacional del Agua- asimismo, se regulan algunos de los procedimientos para su delimitación, las autoridades encargadas de su administración y custodia, las obligaciones de los concesionarios y permisionarios, algunas de las formas de usar o gozar de esta zona, la nulidad, extinción o revocación de las concesiones o permisos, los requisitos para su otorgamiento y las principales infracciones y sanciones a que da lugar el aprovechamiento ilícito de la citada zona federal (en sentido estricto) , y

²⁹ Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de Enero de 1994 y deroga las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos - a que hace referencia el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar- con excepción del Capítulo IV, Título Tercero del Libro Tercero, denominado "Del Seguro Marítimo".

por lo tanto, contiene la mayoría de las disposiciones jurídicas relativas al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre cuya administración y custodia corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, así como de aquella que administra la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

1. 3. LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y SU REGLAMENTO

La Ley de Aguas Nacionales - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de Diciembre de 1992- es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.³⁰ (artículo 1º de la Ley de Aguas Nacionales)

Antes de la entrada en vigor de esta ley y su reglamento - este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Enero de 1994 y modificado por última vez el 10 de Diciembre de 1997- existieron diversos ordenamientos jurídicos que regularon el uso o aprovechamiento de las aguas, siendo algunos de los más importantes los siguientes:

³⁰ Según lo establecido en el artículo 3º fracción XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: "Para los efectos de esta ley se entiende por:...XI. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras". Por su parte, el artículo 2º fracción X del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales dispone lo siguiente: por "desarrollo integral sustentable" debe entenderse "el manejo de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras".

- La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1926, la cual tuvo por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal a fin de fomentar el desarrollo agrícola nacional mediante la construcción de obras de riego.
- La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de abril de 1927, que dotó a los mexicanos de las aguas suficientes para la satisfacción de sus necesidades agrícolas.
- La Ley de Aguas de Propiedad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de agosto de 1929, la cual fue considerada como la primera en definir a las aguas de propiedad nacional, que incluyó dentro de su texto a las llamadas “riberas o zonas federales”.

Con la Ley de Aguas de Propiedad Nacional la zona federal marítimo terrestre encontró una regulación más específica en cuanto a su delimitación y aprovechamiento, estableciendo en favor del Ejecutivo Federal la facultad de conceder permisos para la utilización de los cauces y vasos de aguas, así como para la ocupación transitoria de las zonas federales.

- El 31 de agosto de 1934 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación lo que vendría a constituir la nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que con algunas modificaciones estaría vigente hasta el año de 1971, siendo derogada por la Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Enero de 1972.

Esta ley tuvo por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas con el fin de realizar una distribución más equitativa de los recursos hidráulicos nacionales, y fue abrogada el 1º de diciembre de 1992 por la que hoy se conoce con el nombre de "Ley de Aguas Nacionales".

Dicha ley consta de diez títulos, de los cuales, sólo se estudiarán aquellos que se refieren al uso o aprovechamiento de las llamadas "riberas o zonas federales", es decir, el título primero, el segundo, el cuarto, el sexto, el noveno y el décimo.

El título primero nos proporciona la definición de "ribera o zona federal"; el segundo hace referencia a las autoridades encargadas de la administración y control de las zonas marítimas nacionales; el título cuarto regula todo lo referente al aprovechamiento y explotación de las aguas; el sexto enumera los diferentes usos del agua; el título noveno incluye dentro de los bienes a cargo de la Comisión Nacional del Agua a las riberas o zonas federales y el título décimo menciona los hechos que dan origen a la aplicación de diversas infracciones, sanciones y recursos en materia de aguas nacionales.

El análisis de esta ley y su reglamento nos permitirá tener un mejor conocimiento de las aguas en México, para finalmente delimitar la porción de espacio conocida como zona federal marítimo terrestre, específicamente por lo que se refiere a las riberas o zonas federales, cuya administración y custodia corresponde a la Comisión Nacional del Agua, y que son las que se regulan en los citados ordenamientos.

1. 4. LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988 y modificada por última vez el 7 de Enero de 2000- establece los preceptos relativos a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en todo el territorio nacional así como en aquellas zonas, sobre las cuales, la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponden a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;
- IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
- X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

(artículo 1º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente)

En su artículo 11 fracción IV, establece que el control de las acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) así como en las riberas o zonas federales, se llevará a cabo por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual estará facultada para suscribir todo tipo de convenios y acuerdos de coordinación administrativa con el objeto de que los Estados puedan asumir dichas funciones, y éstos a su vez puedan suscribirlos con sus respectivos municipios.

No obstante, y dado que el objetivo principal de esta ley, se concreta al establecimiento de las políticas relacionadas con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, es comprensible que no incluya dentro de su texto una regulación específica de los criterios que deberán seguirse en cuanto al uso o aprovechamiento de la citada zona federal, lo cual - por otra parte - es absolutamente necesario, y más aun si consideramos el papel tan importante que desempeña esta zona, como una de las principales fuentes de riqueza existente en nuestro país, ya que a través de ella es posible la obtención de una gran diversidad de recursos naturales, respecto de los cuales se debe procurar un aprovechamiento sustentable ³¹, de tal manera que no se ponga en riesgo la integridad de sus ecosistemas

³¹ De acuerdo con el artículo 3º fracción III de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por aprovechamiento sustentable debe entenderse "La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos."

1. 5. LA LEY FEDERAL DEL MAR

La Ley Federal del Mar - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de Enero de 1986- es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas ; y por lo mismo, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional, así como en todas aquellas sobre las cuales la Nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción. A diferencia de la Ley de Aguas Nacionales, incluye toda una reglamentación respecto de cada zona marina en específico, señalando los principales aspectos relacionados con su delimitación, uso y aprovechamiento.

El estudio de la normatividad aplicable a cada zona es indispensable para una adecuada delimitación de su zona federal y para determinar las reglas específicas en cuanto a su uso o aprovechamiento, dependiendo del grado de soberanía que la Nación ejerce sobre cada una de ellas. También se incluyen en esta ley diversos capítulos relativos al aprovechamiento económico del mar y a la protección y preservación de los recursos marinos, entre otros aspectos de fundamental importancia.

1. 6. LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

La Ley Federal de Derechos - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982 y modificada por última vez el 31 de Diciembre de 2000- contiene la mayoría de las disposiciones jurídicas relativas al pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público - excepto cuando dichos servicios se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados; cuando, en este último caso, se trata de contraprestaciones que no se encuentran previstas en esta ley- y de aquellos

que - en los términos del artículo 1º párrafo primero del citado ordenamiento- deberán efectuarse, a cargo de organismos públicos descentralizados, por prestar servicios exclusivos del Estado.

En materia de aguas nacionales, dicha ley, fue la primera que agrupó las principales disposiciones jurídicas relativas a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, y se propuso fijar cuotas más reales con base en el costo y los usos del agua; asimismo, estableció que el pago de derechos por la extracción de materiales en los cauces y zonas federales debía efectuarse previamente a la explotación de dichos recursos, siempre que se contara con el permiso de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - actualmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- que hasta entonces, era la competente en cuanto al otorgamiento de concesiones o permisos por el uso o aprovechamiento de las aguas y de sus bienes públicos inherentes; pero no fue sino hasta 1989, en que dicha ley, incorporó dentro de los preceptos relativos al pago de los servicios de trámite y expedición de permisos, un nuevo derecho a pagar, el de "ocupación de terrenos, cauces, vasos y zonas federales".

Actualmente, la Ley Federal de Derechos (para el ejercicio del año 2001) contempla en su título segundo, el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, previendo en el artículo 232, el derecho por uso o goce de inmuebles federales, entre los cuales, se encuentra incluido el que habrá de pagarse por el uso o aprovechamiento de las riberas o zonas federales, y en su artículo 232-C, el correspondiente a la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto; de ahí que el título de nuestra tesis se denomine "El Uso o Goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre en el Estado Mexicano", ya que mediante este denominativo se incluye no sólo el uso o aprovechamiento de lo que propiamente vendría a constituir la zona federal

marítimo terrestre como tal, sino también el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público que le son contiguos.

1. 7. LA LEY DE PESCA Y SU REGLAMENTO

La Ley de Pesca - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992 y reformada por última vez el 8 de Enero de 2001- es reglamentaria del artículo 27 constitucional, en lo relativo a la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales que constituyen la flora y fauna marítimas, y tiene por objeto "garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración" (artículo 1º de la Ley de Pesca).

Dicha ley, consta de cinco capítulos, en los cuales se establecen de manera general, los principios relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento racional de los recursos pesqueros; el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos, la duración de los mismos; los requisitos que deberán cubrirse para su otorgamiento; los derechos y obligaciones de los concesionarios, permisionarios y autorizados, y sus diferentes modalidades y ámbitos de aplicación.

El hecho de que esta ley y su reglamento -este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Septiembre de 1999- se incluyan dentro del marco normativo aplicable a la zona federal marítimo terrestre tiene su fundamento en el papel tan importante que representa la pesca para la población, como forma de usar o gozar de los bienes que pertenecen al Estado, y cuya variedad en especies y contenido energético de las mismas, la hacen sumamente atractiva para el hombre.

Una vez analizado el contenido y alcance de cada ley y sus reglamentos, a continuación se proporciona una breve explicación acerca de las principales autoridades encargadas de la administración y control de esta zona.

2. AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Con fundamento en el artículo 90 constitucional, y en los artículos 1º y 2º de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. Forman parte de la administración pública federal centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a las cuales se agrega la Procuraduría General de la República; esta última con fundamento en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República³², que al respecto establece lo siguiente:

“Para los efectos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” - , la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión y empleo de cualquier naturaleza en la institución.....”

En este mismo sentido, el artículo 4º transitorio del citado ordenamiento jurídico establece lo siguiente:

“Las leyes que regulen materias aplicables a las dependencias de la Administración Pública Federal, que en sus disposiciones no enuncien expresamente a la Procuraduría General de la República pero

³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Diciembre de 1983 y modificada por última vez el 18 de Mayo de 1999.

que resulten vigentes a ésta en su carácter de dependencia del Ejecutivo Federal hasta antes de la entrada en vigor del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 20 de Diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1994, serán aplicables a la Procuraduría General de la República, considerándose para tales efectos como dependencia de la Administración Pública Centralizada”.

Cabe señalar, que de conformidad con el artículo 102 apartado “A” de la Constitución, el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, el cual será designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en los casos de recesos de éste, con ratificación de la Comisión Permanente.

Por lo que se refiere a la Administración Pública Federal Paraestatal, estará integrada por: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.

Dentro de los órganos que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica serán las “dependencias” encargadas de auxiliar al Ejecutivo Federal en el adecuado cumplimiento de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativo a él encomendados (artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

Consecuentemente, todos aquellos órganos que forman parte de la administración pública federal centralizada recibirán el nombre de “dependencias”; no así los que pertenezcan a la administración pública federal paraestatal, ya que en este caso se denominarán “entidades”.

Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ".....las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso..".

Entre las principales características de estos órganos podemos citar las siguientes:

1. Forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada.
2. Dependen directamente de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo e indirectamente del Ejecutivo Federal.
3. Son creados mediante una ley o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal.
4. En ocasiones pueden llegar a tener un presupuesto propio, aunque por regla general no sean económicamente autónomos, y
5. Gozan de autonomía técnica.³³

Es importante señalar, que de conformidad con el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, necesariamente deberá existir un nivel óptimo de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que de otra manera se obstaculizaría el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas. Según lo establecido en este artículo:

³³ Véase Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa S.A.; Vigésimaprimer Edición. México, 2000; Págs.543 y s.s.; Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa S.A.; Decimoquinta Edición Actualizada. México, 2000; Págs. 446 y 465.

“El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Éstas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República”

Por lo tanto, y puesto que el tema de nuestro estudio sólo se enfoca al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y a sus principales repercusiones jurídicas, únicamente se incluirá en este capítulo el análisis relativo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Turismo, las que, en términos generales, serán las “dependencias” encargadas de la vigilancia y control de dicha zona.

2. 1. LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

De acuerdo con el artículo 32 bis fracciones VIII, XXIV y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el despacho de los siguientes asuntos:

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

XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia.....

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

En materia ecológica, tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones relacionadas con el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los recursos naturales que le son contiguos:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- IV. Establecer con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;
- V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando

su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.....

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan.....

XIX. Proponer, y en su caso, resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable.....

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas, conforme a la ley de la materia.....

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial.....

XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones.....

XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.....
(artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

Para el adecuado ejercicio de dichas atribuciones, la citada Secretaría se auxiliara de los siguientes organos administrativos desconcentrados:

- a) La Comisi3n Nacional del Agua (CNA),
- b) La Procuradur3a Federal de Protecci3n al Ambiente (PROFEPA), y
- c) El Instituto Nacional de Ecolog3a (INE).

As3 como de otras subsecretar3as y unidades administrativas que la integran, tales como: la Subsecretar3a de Planeaci3n y Pol3tica Ambiental, la Subsecretar3a de Fomento y Normatividad Ambiental, la Subsecretar3a de gesti3n para la Protecci3n Ambiental, la Direcci3n General de Impacto y Riesgo Ambiental, la Direcci3n General de Zona Federal Mar3timo Terrestre y Ambientes Costeros y la Direcci3n General de Federalizaci3n y Descentralizaci3n de Servicios Forestales y de Suelo -- actualmente en vigor de conformidad con el art3culo 2º del Reglamento Interior de la Secretar3a de Medio Ambiente y Recursos Naturales ³⁴.

Cada una de dichas subsecretar3as estar3 representada por un subsecretario, el cual tendr3 a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas a su cargo;
- II. Desempeñar las funciones y las comisiones que el Secretario les delegue o encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;
- III. Someter a la aprobaci3n del Secretario aquellos estudios y proyectos de disposiciones jur3dicas, bases y reglas de car3cter general, normas, lineamientos y pol3ticas que se elaboren en el 3rea de su responsabilidad y que as3 lo ameriten;
- IV. Vigilar que en los asuntos de su competencia se d3 cumplimiento a las instrucciones, a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resulten aplicables;
- V. Dirigir, programar y coordinar las labores de las unidades administrativas a su cargo y establecer mecanismos de integraci3n e

³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federaci3n el d3a 4 de Junio de 2001.

- interrelación, que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades competencia de la Secretaría;
- VI. Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto, así como de planeación que les correspondan;
- VII. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento del servicio administrativo en las unidades que se les hubieran adscrito y proponer al Secretario la delegación en servidores públicos subalternos, de facultades que se les hayan encomendado;
- VIII. Expedir, en su caso, las normas oficiales mexicanas competencia de las unidades administrativas que les sean adscritas, así como participar y, en su caso, presidir, cuando sean designados para ello, los comités, subcomités y grupos de trabajo en donde se analicen y elaboren las normas oficiales mexicanas que sean competencia de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IX. Proponer, en el ámbito de sus facultades, las políticas, lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos conforme a las cuales las unidades administrativas que les sean adscritas y los órganos desconcentrados desarrollarán los programas aprobados por el Secretario;
- X. Proponer en lo que compete a las unidades administrativas que les sean adscritas, a la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, la adopción de políticas y lineamientos en foros y temas internacionales competencia de la Secretaría, así como programas y proyectos de cooperación técnica con países, organismos internacionales y entidades extranjeras con los que se suscriban convenios dentro de la competencia de la Secretaría;
- XI. Proponer al Secretario las políticas, lineamientos, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que se les hubieren adscrito; comunicar a éstas los acuerdos respectivos y apoyar técnicamente la desconcentración y delegación de facultades de dichas unidades;
- XII. Otorgar, prorrogar, revocar, modificar, suspender, anular y declarar la nulidad, ineficacia y extinción parcial o total de las concesiones competencia de las unidades administrativas que les sean adscritas, así como autorizar la sustitución de sus titulares, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- XIII. Proporcionar la información, datos y la cooperación técnica que les sean requeridos por otras dependencias de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas y políticas que hubiere expedido o señalado el Secretario;
- XIV. Resolver los recursos administrativos que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias les correspondan;
- XV. Recibir en acuerdo ordinario a los titulares de las unidades administrativas que se les hubieren adscrito y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público subalterno, así como conceder audiencia al público;

XVI. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean señalados por delegación, encomienda o les correspondan por suplencia;

XVII. Proponer al Secretario, con la participación que, en su caso, corresponda a la Coordinación General Jurídica, lineamientos de carácter técnico administrativo para el otorgamiento de las concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y licencias competencia de las unidades administrativas que les sean adscritas, y

XVIII. Las demás que les confiera el Titular de la Secretaría y las que les señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas, así como las que competen a las unidades administrativas que se les hubieren adscrito. (artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

No obstante, en dicho ordenamiento no se delimita de manera concreta las atribuciones que tendrá a su cargo cada una de las tres subsecretarías mencionadas, no así por lo que se refiere a las direcciones generales y otras unidades administrativas que la integran.

En términos del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental el despacho de los siguientes asuntos de orden administrativo:

I. Aplicar la política general sobre impacto y riesgo ambiental, así como participar en su formulación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

II. Evaluar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental y los informes preventivos de las obras o actividades competencia de la Federación y expedir, cuando proceda, las autorizaciones para la realización de las obras o actividades de que se trate;

III. Modificar, suspender, anular, nulificar y revocar las autorizaciones en materia de impacto ambiental y, en su caso, los estudios de riesgo respectivos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

IV. Supervisar el proceso de consulta pública en torno a los proyectos que se sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, en su caso, organizarlo con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

V. Poner a disposición del público los informes preventivos y manifestaciones de impacto ambiental y solicitar la publicación en la

Gaceta Ecológica, de la información relevante del proyecto de obra o actividad de que se trate;

VI. Requerir el otorgamiento de seguros y garantías respecto al cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones de impacto ambiental;

VII. Emitir observaciones y recomendaciones sobre los estudios de riesgo ambiental que se incluyan, en su caso, en las manifestaciones de impacto ambiental, así como dictaminar los correspondientes programas de prevención de accidentes, y

VIII. Establecer, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, los lineamientos generales de carácter técnico y administrativo para la expedición, trámite y revisión de la documentación relativa a la presentación de manifestaciones de impacto ambiental y de los estudios de riesgo que, en su caso, se incluyan

Por su parte, la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, estará facultada para:

I. Ejercer los derechos de la Nación sobre los bienes nacionales siguientes: zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marítimas;

II. Conservar, restaurar y proteger el desarrollo sustentable de los bienes nacionales citados en la fracción I y de los ambientes costeros siguientes: humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar y de sus litorales o zonas federales;

III. Llevar a cabo los programas para la protección ambiental y el desarrollo sustentable de los bienes nacionales y ambientes costeros a que se refieren las fracciones I y II, así como participar en la formulación de normas oficiales mexicanas para su regulación ambiental;

IV. Aplicar las políticas y lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para el uso, administración, aprovechamiento y conservación de los bienes nacionales a que se refiere la fracción I;

V. Emitir opinión respecto de las manifestaciones de impacto ambiental de obras y actividades que se pretendan establecer o realizar en los bienes nacionales o en los ambientes costeros a que se refieren las fracciones I y II;

VI. Participar con las autoridades competentes, en la delimitación de los recintos portuarios que afecten los bienes nacionales a que se refiere la fracción I;

VII. Organizar, integrar y mantener actualizado el inventario, catálogo y catastro de los bienes nacionales y ambientes costeros a que se refieren las fracciones I y II;

VIII. Organizar y administrar el registro y padrón de destinatarios, concesionarios, permisionarios y ocupantes de los bienes nacionales a que se refiere la fracción I, así como reunir, revisar y determinar los

lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para su elaboración, operación y manejo;

IX. Establecer 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 a que se refiere la fracción I;

X. Otorgar, anular, nulificar y revocar total o parcialmente la aprobación de los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de obras, acciones y servicios en los bienes nacionales a que se refiere la fracción I, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XI. Participar en la formulación y, en su caso, celebración de acuerdos y convenios de coordinación y concertación relativos a los bienes nacionales y ambientes costeros a que se refieren las fracciones I y II, en su caso, conforme a los lineamientos que emita la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia;

XII. Proponer los lineamientos técnicos y participar en la celebración de los convenios y acuerdos de coordinación, para otorgar a los municipios costeros la administración y custodia de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

XIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación del 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 Coordinación General Jurídica y coordinar su tramitación, así como intervenir en representación del Gobierno Federal en la enajenación y afectación de dichos bienes;

XIV. Conocer sobre las solicitudes de destino que sobre los bienes nacionales a que se refiere la fracción I, le formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios, elaborando los proyectos de acuerdo con la participación que, en su caso, corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XV. Otorgar, revocar y declarar la extinción de los permisos y autorizaciones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales referidos en la fracción I y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de dichos actos administrativos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia;

XVI. Proponer al Subsecretario de su adscripción, el otorgamiento, prórroga, revocación, extinción y rescate de las concesiones y destinos para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales referidos en la fracción I y las modificaciones a sus condiciones y bases, así como las autorizaciones de cesión de derechos y obligaciones, con la participación que en su caso correspondía a la Coordinación General Jurídica;

XVII. 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;

XVIII. 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 referidos en la fracción I, así como revisarlos y proponer sus modificaciones y los mecanismos para su eficiente recaudación;

XIX. Establecer y aplicar lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos, sobre limpieza, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales referidos en la fracción I, y

XX. Proporcionar a la Coordinación General Jurídica los elementos necesarios para que promueva las acciones legales que deban realizarse respecto a los bienes nacionales referidos en la fracción I. (artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

Asimismo, la Dirección General de Federalización y Descentralización de Servicios Forestales y de Suelo tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones que se mencionan en el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

I. Ejercer los actos de autoridad relativos a la aplicación de la política de aprovechamiento sustentable, conservación, protección y restauración de los recursos forestales y de los suelos, así como participar en la formulación de la misma, con las Direcciones Generales de Planeación y Evaluación y del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables;

II. Operar mecanismos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas para apoyar la gestión institucional de éstas en la descentralización de los actos de autoridad en materia forestal y de suelos;

III. Apoyar a las unidades administrativas de la Secretaría y a las entidades del sector, en la consolidación del proceso de descentralización a los estados, en materia forestal y de suelos, así como coadyuvar en el seguimiento de las acciones derivadas de dicho proceso;

IV. Formular y evaluar los programas de restauración para el rescate de suelos en zonas degradadas no forestales, así como evaluar los resultados de los programas de reforestación que ejecuten otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

V. Coordinar la aplicación de los criterios ambientales para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas competentes, a las entidades del sector y a los gobiernos de las entidades federativas y municipales;

VI. Autorizar, suspender, revocar, anular y nulificar el cambio de utilización de terrenos forestales, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

- VII. Integrar y mantener actualizado el inventario en materia de suelos, en coordinación con las autoridades competentes y entidades del sector, así como establecer y operar el sistema de monitoreo de la calidad del suelo;
- VIII. Conducir y apoyar técnicamente la realización de los programas sectoriales en materia forestal y de suelos, en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal y con los gobiernos estatales y municipales participantes;
- IX. Conocer las operaciones y evaluar los resultados de los programas institucionales en materia forestal y de suelos, de las entidades del sector;
- X. Evaluar para efecto del registro correspondiente, la prestación eficiente de los servicios técnicos forestales de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XI. Otorgar, modificar, suspender, revocar, anular, nulificar y cancelar las autorizaciones relativas a la forestación y al aprovechamiento de recursos forestales maderables;
- XII. Otorgar, suspender, anular, nulificar y revocar total o parcialmente las autorizaciones en materia de sanidad forestal y expedir la documentación fitosanitaria que se requiera para la movilización, importación y exportación de productos y subproductos forestales, en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, así como efectuar las notificaciones para llevar a cabo los trabajos de saneamiento forestal a que están obligados los propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal;
- XIII. Expedir, tramitar y revisar la documentación relativa al ejercicio de las actividades forestales de su competencia;
- XIV. Proponer, dar seguimiento y evaluar el establecimiento o levantamiento de vedas forestales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con base en los estudios técnicos que al efecto elabore;
- XV. Constituirse en enlace con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas del Distrito Federal y de los municipios, para la ejecución de programas de combate de incendios forestales;
- XVI. Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, en la realización de estudios y propuestas para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas en terrenos forestales;
- XVII. Autorizar y validar la documentación y los sistemas de control previstos en las disposiciones jurídicas aplicables para acreditar la legal procedencia de las materias primas forestales;
- XVIII. Realizar los actos de autoridad que correspondan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, para la protección y conservación de los recursos genéticos forestales, así como recibir los avisos para realizar actividades de recolección, producción, almacenamiento y distribución de germoplasma forestal, con fines comerciales o de investigación;
- XIX. Administrar los terrenos nacionales forestales, cuya administración no corresponda a otra dependencia;
- XX. Integrar y mantener actualizado el inventario forestal nacional y elaborar la zonificación de los terrenos forestales y de aptitud

preferentemente forestal, con base en el ordenamiento ecológico del territorio;

XXI. Elaborar, bajo los lineamientos de la Dirección General de Estadística e Información Ambiental, el Subsistema Nacional de Información del Sector Forestal para incorporarlo en el Sistema Nacional de Información Ambiental y de los Recursos Naturales, y a los sistemas de información estadísticos y de información geográfica y documental;

XXII. Establecer, integrar, operar y mantener actualizado el Registro Forestal Nacional, conforme a la información que reciba de las delegaciones federales de la Secretaría, así como expedir los certificados de inscripción previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

XXIII. Autorizar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, los programas de manejo para la reforestación y los avisos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables para fines comerciales, así como realizar su control y evaluación y, en su caso, aprobar sus modificaciones;

XXIV. Desarrollar y conservar las obras de infraestructura vial que se realicen en los terrenos forestales;

XXV. Integrar la balanza de disponibilidad, consumo de productos, subproductos e insumos de origen forestal, así como participar en la formulación de los lineamientos de política para su mejor uso y consumo nacional;

XXVI. Autorizar el establecimiento, desarrollo y aprovechamiento de plantaciones forestales comerciales, en coordinación con las unidades competentes de la Secretaría y de la Administración Pública Federal;

XXVII. Representar a la Secretaría en los organismos, comités o consejos que asignen recursos o subsidios al desarrollo de plantaciones forestales comerciales, y

XXVIII. Dar cumplimiento en lo que corresponda a sus atribuciones, a los compromisos y proyectos internacionales en materia forestal y de manejo sustentable de recursos forestales y del suelo, conforme a los lineamientos de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales.

2. 1. 1. LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

La Comisión Nacional del Agua, en adelante "La Comisión",³⁵ es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

³⁵ Fue creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Enero de 1989, como un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación); sin embargo, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de Octubre de 1996, en el que se adscriben orgánicamente a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (actualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) diversas unidades administrativas, la Comisión Nacional del Agua deja de formar parte de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos

encargado de la administración y custodia de las riberas o zonas federales que se mencionan en el artículo 3º fracción VIII de la Ley de Aguas Nacionales.

Entre sus principales atribuciones se encuentra la de fungir como autoridad en la determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones que se generan por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes³⁶ (artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales); razón por la cual, se le ha considerado como el único órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo al cobro de derechos en materia de agua, actualmente contemplados en la Ley Federal de Derechos, y específicamente por lo que se refiere al cobro del derecho por uso o goce de las riberas o zonas federales.

De acuerdo con el artículo 42 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua estará integrada por las siguientes unidades administrativas:

Hidráulicos para convertirse - junto con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - en uno de los órganos desconcentrados de la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

³⁶ De acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales, son bienes nacionales a cargo de la Comisión: I. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de las corrientes en los términos de la presente ley; II. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional; III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales; IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el artículo 3º de esta ley; V. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales; VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal; y VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el Gobierno Federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije "La Comisión".....

- Consejo Técnico
- Dirección General
- Subdirección General de Administración
- Subdirección General de Administración del Agua
- Subdirección General de Operación
- Subdirección General de Programación
- Subdirección General de Construcción
- Subdirección General Técnica
- Unidad Jurídica
- Unidad de Revisión y Liquidación Fiscal
- Unidad de Programas Rurales y Participación Social
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Agua Potable y Saneamiento
- Gerencias Nacionales
- Coordinaciones de Proyectos Especiales
- Coordinación de Gerencias Regionales
- Gerencias Regionales y
- Gerencias Estatales

Sin embargo, y para efectos de nuestro estudio, sólo se analizarán aquellas que se encargan de los problemas relacionados con la administración y control de las riberas o zonas federales, es decir, la Subdirección General de Administración del Agua, la Subdirección General Técnica, la Unidad de Revisión y Liquidación Fiscal, y la Unidad Jurídica.

La Subdirección General de Administración del Agua, será la que se encargue directamente de la administración y custodia de las riberas o zonas federales, tal y como se establece en el artículo 44 fracción I de dicho ordenamiento, que entre otras, también contempla las siguientes atribuciones :

- Otorgar, modificar, suspender, revocar o caducar en los términos de la legislación aplicable, las concesiones, asignaciones, así como los permisos de descarga, perforación de pozos y extracción de materiales pétreos, que existan en los cauces, vasos y zonas federales, autorizaciones y reconocimiento de derechos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables en la materia, que sean competencia de la Comisión Nacional del Agua. (fracción II)

- Verificar el cumplimiento, por parte de los usuarios de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, de las obligaciones establecidas en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables, para lo cual podrá, mediante su personal autorizado, realizar lo siguiente:

- a) Ordenar y practicar visitas domiciliarias;
- b) Ordenar el acceso: a las instalaciones, a los puntos de aprovechamiento y descarga, a los medidores y a los registros;
- c) Requerir todo tipo de documentación, registros, controles, datos e informes, y
- d) Practicar cualquier otro medio de verificación previsto en las disposiciones legales aplicables. (fracción V)

- Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y de las condiciones particulares de descarga, que deben satisfacer las aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos y, en su caso, ordenar la suspensión de la actividad que dé origen a la descarga y realizar la inspección y vigilancia de las descargas de aguas residuales. (fracción VII)

- Integrar la información necesaria para que la Unidad Jurídica de la Comisión denuncie ante las autoridades competentes los actos que puedan ser constitutivos de delitos relacionados con el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes. (fracción VIII)

- Promover las medidas necesarias para evitar que basura, desechos o residuos, materiales, sustancias tóxicas y lodos producto de los tratamientos de aguas residuales, contaminen las aguas superficiales o del subsuelo y los bienes sujetos a protección, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. (fracción IX)

- Llevar el control de los pagos realizados por los contribuyentes con motivo de sus obligaciones derivadas del cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y de las disposiciones fiscales aplicables, así como proporcionar a la Unidad de Revisión y Liquidación

Fiscal, las bases para la determinación de los créditos fiscales de que tenga conocimiento. (fracción XI)

- Establecer, en coordinación con la Unidad Jurídica, los criterios para la aplicación de sanciones administrativas. Calificar las infracciones e imponer las sanciones distintas a las que constituyan créditos fiscales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (fracción XII)

A la Subdirección General Técnica, le corresponden los asuntos relacionados con la delimitación y demarcación de las riberas o zonas federales y aquellos que se relacionan con el otorgamiento de permisos para la construcción o modificación de las obras que en ellas se realizan. (fracciones V y XXI del artículo 48 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

La Unidad de Revisión y Liquidación Fiscal estará facultada para atender los trámites relacionados con el cobro de derechos en materia de agua y sus bienes públicos inherentes - a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Federal de Derechos- en concordancia con la Subdirección General de Administración del Agua. (artículo 44 fracción XI y 50 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

Por su parte, la Unidad Jurídica deberá representar legalmente a todas las unidades administrativas de la Comisión, en los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con el uso o aprovechamiento de las riberas o zonas federales, y podrá revisar el otorgamiento, suspensión, clausura, revocación, nulidad, caducidad, modificación y terminación de las asignaciones, concesiones, permisos y demás autorizaciones en materia hidráulica, previstas en las disposiciones jurídicas y demás ordenamientos aplicables, y dictaminar los expedientes de infractores a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Federal de Derechos, en materia de agua. (artículos 49 fracciones I, III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

2. 1. 2. LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, quelonios, mamíferos marinos y las especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico ³⁷ de competencia federal; por tal motivo, estará facultada para recibir, investigar y atender, o en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas o denuncias que se le presenten - ante el incumplimiento de dichas disposiciones jurídicas- pudiendo realizar, de conformidad con el artículo 71 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las auditorías y peritajes ambientales necesarios respecto de las actividades que por su naturaleza constituyan un riesgo para el ambiente o atenten contra la integridad funcional de los ecosistemas. Asimismo, podrá investigar las infracciones a la normatividad ambiental, y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes - cuando no sean de su competencia- quedando facultada para denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos u omisiones que por su misma naturaleza impliquen la comisión de ciertos delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente, los recursos naturales y la pesca. En este último aspecto, estará facultada para realizar visitas de inspección que tengan por objeto "verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia pesquera", lo

³⁷ De acuerdo con el artículo 3º fracción XXIII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por ordenamiento ecológico debe entenderse "el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

cual se efectuará a través de: requerimiento de informes, visitas domiciliarias, inspección a embarcaciones, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento y conservación de productos pesqueros, vehículos, artes de pesca e inclusive de los productos pesqueros en sí; así como requerir toda la documentación que ampare la legal procedencia de los productos pesqueros y llevar a cabo actuaciones en los casos de flagrancia. La autorización conferida, tendrá como alcance en lo relativo a la vigilancia, la realización de toda actividad encaminada a prevenir la realización de actividades de pesca ilícitas; consiguientemente, dentro de las 24 horas siguientes a la fecha en que el personal autorizado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente practique las diligencias de inspección y vigilancia relacionadas con la materia pesquera, deberá remitir las actas junto con los objetos y efectos que se relacionen con la presunta infracción a la Ley de Pesca y su Reglamento, a las oficinas que determine la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca - órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuya organización y funcionamiento será analizado con posterioridad- para que por conducto de ésta, se proceda a la sustanciación de los procedimientos administrativos correspondientes. (artículo 71 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Bases Tercera y Cuarta de Colaboración Interinstitucional que establecen las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales, para realizar funciones de inspección y vigilancia en materia de pesca, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de Julio de 2001).

Para tales efectos, la citada Procuraduría, contará con cuatro subprocuradurías (Subprocuraduría Jurídica, de Auditoría Ambiental, de Verificación Industrial y de Recursos Naturales) y con delegaciones en cada una de las entidades federativas, y estará integrada por una Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, la cual tendrá a su cargo el ejercicio

de las siguientes atribuciones, que se señalan en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- I. Formular y conducir la política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y programas ambientales en materia de ordenamiento ecológico del territorio de competencia federal, del uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, así como en materia de impacto ambiental, cuando las obras o actividades puedan afectar o afecten los recursos forestales, la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo o alguna de las zonas, áreas o recursos naturales competencia de la Secretaría;
- II. Vigilar y promover el cumplimiento de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en las zonas de competencia federal, emitiendo en su caso los dictámenes correspondientes; así como someter a consideración del Procurador la emisión de recomendaciones a las autoridades competentes para que observen las disposiciones establecidas en los programas de ordenamiento ecológico;
- III. Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias derivadas de las disposiciones jurídicas sobre impacto ambiental, cuando las obras o actividades puedan afectar o afecten los recursos forestales, la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo o alguna de las zonas, áreas o recursos naturales competencia de la Secretaría;
- IV. Verificar que las obras o actividades que deban someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuenten con la autorización en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables en la materia, cuando las obras o actividades puedan afectar o afecten los recursos forestales, la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo o alguna de las zonas, áreas o recursos naturales competencia de la Secretaría;
- V. Participar en la aplicación de las medidas necesarias para prevenir y, en su caso, atender las contingencias ambientales, en el ámbito de su competencia;
- VI. Investigar en coordinación con la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, los hechos relacionados con denuncias ambientales, que le sean remitidas para su atención;
- VII. Determinar la aplicación de medidas de urgente aplicación, preventivas, correctivas y de seguridad en las materias a que se refiere la fracción I;
- VIII. Elaborar dictámenes técnicos y evaluaciones que sirvan de base para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación, en las materias a que se refiere la fracción I;

IX. Vigilar que la ocupación, uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, de playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, de cayos y arrecifes, se efectúe al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino, así como verificar que tal uso o aprovechamiento se realice en los términos del título o acuerdo correspondiente;

X. Vigilar el cumplimiento de las acciones de administración, protección, restauración y recuperación que se dicten en materia de zona federal marítimo terrestre, de playas marítimas, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas;

XI. Acceder y analizar la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental, en el ámbito de su competencia;

XII. Atender las peticiones de dictámenes técnicos y periciales que le requieran, en el ámbito de su competencia, la Dirección General de Delitos Ambientales y Litigio, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público Federal y los interesados de conformidad con la legislación aplicable, y

XIII. Solicitar información a las unidades administrativas de la Secretaría, dependencias de la Administración Pública Federal, estatales y municipales, e instituciones de investigación y científicas para atender las peticiones a que se refiere la fracción anterior.

Al frente de cada una de las subprocuradurías mencionadas habrá un subprocurador, el cual estará facultado para solicitar ante las autoridades competentes -en lo que corresponda a las unidades administrativas de su adscripción- la revocación, modificación, suspensión o cancelación de las autorizaciones, permisos, asignaciones, licencias o concesiones cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico, lo perturben significativamente o contravengan las disposiciones jurídicas aplicables. (artículo 73 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

Además, contará con un órgano de control interno -la Contraloría Interna- la cual estará representada por un Contralor Interno; mismo que será designado en los términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y auxiliado, en el ejercicio de sus atribuciones, por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, cuya

designación se hará en los mismos términos del citado artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁸

Como podemos observar, la función que desempeñan la Comisión Nacional del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente - en relación a la vigilancia y control de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y de las riberas o zonas federales- excluye la intervención de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual sólo estará facultada para vigilar y administrar los inmuebles de propiedad federal -tal y como lo dispone el artículo 37 fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- cuando éstos no se encuentren expresamente asignados a alguna otra dependencia o entidad. Al respecto, el artículo 37 fracción XX de dicho ordenamiento establece que la mencionada Secretaría (la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) será la encargada de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, las cuales serán administradas por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o en su caso, por la Comisión Nacional del Agua.

³⁸ De conformidad con el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo "designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha Secretaría."

2. 1. 3. EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

El Instituto Nacional de Ecología brindará el apoyo técnico y científico que se requiera para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, procurando la conservación y restauración de los ecosistemas y su aprovechamiento y desarrollo sustentable. Asimismo, deberá formular - en apoyo a las unidades administrativas competentes- los estudios de ordenamiento ecológico del territorio nacional y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como desarrollar estudios científicos que tengan por objeto identificar las especies en riesgo, promover la declaración de hábitats críticos y áreas de refugio y determinar las especies y poblaciones prioritarias para su conservación. Para ello, contará con la participación de otras unidades administrativas, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales podrán - de manera coordinada con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y las instituciones de investigación y educación superior nacionales o internacionales- concertar todo tipo de acciones e inversiones con los sectores público, social y privado para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (artículos 63 y 65 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

2. 2. LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Según lo establecido en el artículo 32 fracciones I, IX y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza - en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda- de proyectar la

distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, y de elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda y los gobiernos estatales y municipales, así como de coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de las acciones coincidentes en esta materia; asimismo, será la autoridad encargada de regular los asentamientos humanos que se generan, principalmente, dentro de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto. Además, tendrá las atribuciones que se señalan en el artículo 8º de la Ley General de Bienes Nacionales, en el cual se establece lo siguiente:

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

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales;
- II. Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre -en sentido estricto- y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;
- III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público, así como tratándose de concesión, rescatarlas en los términos previstos en el artículo 26;
- IV. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación.....
- V. Determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición,

- control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso, celebrar los contratos relativos para su uso o aprovechamiento y explotación, en los mismos términos;
- VI. Autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados respecto de bienes de dominio público. Cuando se trate de enajenaciones, dichos bienes serán previamente desincorporados del dominio público;
 - VII. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la participación estatal en empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias;
 - VIII. Fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento. Los contratos de arrendamiento que celebren las dependencias de la administración pública federal, deberán basarse en la justipreciación de rentas que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;
 - IX. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
 - X. Solicitar de la Procuraduría General de la República el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la Nación;
 - XI. Ejercer a nombre y representación del Gobierno Federal la facultad o derecho de reversión, respecto de la propiedad inmobiliaria federal, salvo disposición legal en contrario;
 - XII. Prestar asesoría a las entidades y dependencias de la administración pública federal que lo soliciten, en la materia inmobiliaria propia de su competencia, y
 - XIII. Celebrar acuerdos o convenios de coordinación o concertación con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los Estados y municipios y con las personas físicas o morales de los sectores privado y social, para conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo....”

Lo anterior, se confirma en el artículo 5º párrafo segundo del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar - de acuerdo con el cual- la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia encargada de la administración, control y vigilancia de las playas, la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, y por lo tanto, será la competente para

otorgar y revocar todo tipo de concesiones y permisos en materia de uso o aprovechamiento de dichos bienes, siempre que con su actuación no intervenga en aquellos cuya administración y custodia corresponda a otras dependencias de la administración pública federal, como es el caso de las riberas o zonas federales que administra "La Comisión" y de la zona federal marítimo terrestre cuya administración y custodia corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

2. 3. LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

De conformidad con los artículos 36 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5º del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejercer la posesión, administración y control de las riberas o zonas federales y de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) , siempre que dichos bienes se ubiquen dentro de los recintos portuarios o se les utilice como astilleros, varaderos, diques, muelles y demás instalaciones a que hace referencia la Ley de Vías Generales de Comunicación³⁹ ; en cuyo caso, también será la competente para otorgar todo tipo de concesiones o permisos para su explotación, uso o aprovechamiento y para la edificación de obras o construcciones que se realicen dentro de dicha zona.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de Enero de 1999.

2. 4. LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fue creada mediante decreto - publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre del año 2000- "por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca", en el cual se reforman - entre otros- los artículos 26 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que hasta esa fecha, establecían las atribuciones de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural - hoy la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- y cuya finalidad preponderante fue la transición del subsector pesca, que para esa fecha era competencia de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca - hoy la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- y que actualmente corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Sin embargo, no fue sino hasta el 31 de Diciembre de ese mismo año en que las subdelegaciones de pesca -que anteriormente pertenecían a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hoy la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)- se incorporan a la estructura orgánica de la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la cual corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos - establecidos en el artículo 35 fracciones VII, XII y XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (fracción VII)

- Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes. (fracción XII)

- Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares. (fracción XIX)

Asimismo, la citada Secretaría será la encargada de fomentar la actividad pesquera a través de "una entidad pública" que tendrá a su cargo las atribuciones que se señalan en el artículo 35 fracción XXI de dicho ordenamiento, y que en esencia son las siguientes:

- a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
- b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
- e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;
- f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;

- g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional.

Dicha entidad tendrá una función más específica, en relación a la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos pesqueros y habrá de coordinarse con el Instituto Nacional de la Pesca en la regulación, manejo y conservación de dichos recursos, procurando fortalecer y conducir las políticas nacionales de investigación pesquera y acuícola de acuerdo con los principios básicos de protección ambiental y de aprovechamiento racional de los recursos naturales y establecimiento de medidas que regulen la actividad pesquera.

En términos del artículo séptimo transitorio del citado decreto -publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre del año 2000- "en un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se deberá crear la entidad pública señalada en la fracción XXI del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", siendo creada precisamente el día 5 de Junio del año 2001 bajo el nombre "Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca", y cuya estructura y organización serán analizadas a continuación.

2. 4. 1. LA COMISIÓN NACIONAL DE ACUACULTURA Y PESCA

Según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Junio del año 2001 se crea la entidad pública denominada Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca - en adelante CONAPESCA- como uno de los órganos desconcentrados de la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la cual corresponden, entre otras, las atribuciones que se señalan en los artículos correspondientes de la Ley de Pesca, su Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación⁴⁰ y el decreto por el cual se crea dicha entidad pública, y en el que, además se delegan las atribuciones que hasta la fecha de iniciación de vigencia de dicho decreto⁴¹ tenían encomendadas la Subsecretaría de Pesca y las Direcciones Generales de Política y Fomento Pesquero; Administración de Pesquerías; Infraestructura Pesquera; y Acuacultura; así como todas aquellas unidades administrativas, subsecretarías y demás órganos desconcentrados encargados de dicha actividad, y que con motivo del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre del año 2000 se delegan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en razón de lo establecido en el artículo 5º transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre de año 2000 - por el que se reforman, adicionan y derogan, entre otros, los artículos 26, 32 bis y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actualmente establecen las atribuciones de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - y en el cual se señala lo siguiente: "las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones". Asimismo, de acuerdo con el artículo octavo transitorio de dicho decreto "cuando en la Ley de Pesca se mencione a la desaparecida Secretaría de Pesca - o en su caso a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, salvo las facultades que se le atribuyan expresamente a la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- deberá entenderse como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación", y toda vez que de conformidad con el artículo 2º fracción XXXIII del decreto publicado en el Diario

⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Julio de 2001.

⁴¹ De acuerdo con el artículo primero transitorio del Decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca "el presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Oficial de la Federación el día 5 de Junio del año 2001, corresponde a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca "aplicar en lo conducente, las disposiciones jurídicas que conforme a la Ley de Pesca, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables en la materia, correspondan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación....." dichas atribuciones se entenderán referidas a la actual Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

De acuerdo con el artículo 2º del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Junio del año 2001, corresponde a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proponer y coordinar la política nacional en materia de aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas; así como para el fomento y promoción de las actividades pesqueras y acuícolas, y el desarrollo integral de quienes participan en ellas;
- II. Administrar, regular y fomentar, en los términos de las disposiciones legales aplicables, el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura;
- III. Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros, en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- IV. Promover, en coordinación con las dependencias y órganos competentes, la implementación de políticas y mecanismos orientados a incrementar el valor agregado de los productos pesqueros y acuícolas, así como sus exportaciones;
- V. Participar en la elaboración e instrumentación de las políticas y programas de fomento y capacitación en materia de sanidad acuícola y pesquera;
- VI. Proponer e instrumentar, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría, políticas y acciones en apoyo a los programas de abasto y comercialización de productos pesqueros y acuícolas;
- VII. Proponer criterios generales para el establecimiento de instrumentos económicos que promuevan el desarrollo integral de la pesca y acuicultura;
- VIII. Establecer y, en su caso, proponer las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas y demás autoridades de la Federación, los estados y los municipios, que desempeñen funciones relacionadas con las actividades acuícolas y pesqueras;

- IX. Proponer y ejecutar la política general de inspección y vigilancia en materia acuícola, de pesca comercial y deportiva, con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;
- X. Participar en el establecimiento y desarrollo de las bases de la investigación científica y tecnológica, que permitan dar unidad y congruencia a los programas cuya aplicación corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- XI. Coadyuvar, en lo que corresponda, en la instrumentación del Sistema Nacional de Información del Sector Agroalimentario y Pesquero, así como mantener actualizado el Registro Nacional de la Pesca;
- XII. Proponer acciones orientadas a la homologación y armonización de medidas con otros países en materia de sanidad acuícola y pesquera y participar en su ejecución;
- XIII. Participar en la determinación de niveles de incidencia y, en su caso, proponer el reconocimiento de zonas libres y de baja prevalencia de enfermedades y plagas acuícolas y pesqueras;
- XIV. Promover proyectos de inversión en la actividad pesquera y acuícola, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y otras dependencias competentes de la Administración Pública Federal y los Gobiernos estatales y municipales;
- XV. Promover el establecimiento de zonas de acuicultura, la construcción de parques y unidades de producción acuícola y la creación de zonas portuarias pesqueras, así como esquemas para su administración, conservación y mantenimiento;
- XVI. Estudiar y evaluar el estado que guardan los puertos y abrigos pesqueros, así como promover y concertar ante las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal y ante las organizaciones sociales y de productores del sector pesquero, la realización de proyectos, obras de conservación, mantenimiento y de ampliación necesarias para incrementar su productividad y eficiencia;
- XVII. Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como de las artes de pesca;
- XVIII. Promover la construcción, mejora y equipamiento de embarcaciones, plantas procesadoras y el desarrollo tecnológico en la actividad;
- XIX. Determinar las zonas de captura y cultivo, las de reserva en aguas interiores y frentes de playa para la recolección de postlarvas, crías, semillas y otros estadios biológicos, así como las épocas y volúmenes a que deberá sujetarse la colecta;
- XX. Establecer con la participación, que en su caso, corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, viveros, criaderos, reservas de especies acuáticas y épocas y zonas de veda;
- XXI. Regular la introducción de especies de la flora y fauna acuáticas en cuerpos de agua de jurisdicción federal;
- XXII. Solicitar la acreditación de la legal procedencia de los productos y subproductos pesqueros, así como supervisar el control de inventarios durante las épocas de veda;
- XXIII. Coordinar y supervisar la operación de los programas de administración y regulación pesquera y acuícola;

- XXIV. Promover el establecimiento de zonas de acuicultura y la construcción de parques y unidades de producción acuícola;
- XXV. Proponer, ejecutar y supervisar los programas de producción, distribución y siembra de especies acuícolas en los cuerpos de agua de jurisdicción federal, con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;
- XXVI. Promover la organización y capacitación para el trabajo pesquero y acuícola, así como proponer medidas para incrementar la productividad del trabajo y prestar servicios de asesoría y capacitación a las organizaciones pesqueras y acuícolas;
- XXVII. Proponer el establecimiento y regulación de los sitios de desembarque y acopio para las operaciones pesqueras y acuícolas, y promover ante las autoridades competentes la ubicación de los mismos;
- XXVIII. Promover mejoras en la infraestructura productiva de la acuicultura y la pesca para impulsar el aprovechamiento, transformación, distribución y comercialización de los productos pesqueros y acuícolas;
- XXIX. Operar y en su caso supervisar, por sí o por terceros, las instalaciones y equipos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, destinados al cultivo de especies acuáticas para promover la producción acuícola nacional;
- XXX. Establecer, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las medidas administrativas y de control a que deban sujetarse las actividades acuícola y de pesca comercial y deportiva;
- XXXI. Constituir y participar en los comités consultivos nacionales de normalización que correspondan al sector pesquero y acuícola;
- XXXII. Participar en representación de la Secretaría, ante los órganos de gobierno de entidades, públicas o privadas, en las que dicha Secretaría sea miembro, que fomenten o se dediquen a actividades acuícolas y pesqueras;
- XXXIII. Aplicar, en lo conducente, las disposiciones jurídicas que conforme a la Ley de Pesca, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables en la materia, correspondan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y
- XXXIV. Las demás que expresamente le atribuyan las Leyes y Reglamentos o le señale el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca ejercerá las anteriores atribuciones sin perjuicio de las que el artículo 3o. de la Ley de Pesca otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para el adecuado ejercicio de dichas atribuciones contará con las siguientes unidades administrativas, señaladas en los artículos 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y 8º del Decreto por el cual se crea la multicitada Comisión:

- Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación;
- Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola;
- Dirección General de Organización y Fomento;
- Dirección General de Infraestructura;
- Dirección General de Inspección y Vigilancia;
- Unidad de Administración, y
- Unidad de Asuntos Jurídicos

2. 4. 2. EL INSTITUTO NACIONAL DE LA PESCA

El Instituto Nacional de la Pesca - órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- ejercerá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Fungir como órgano asesor de carácter científico y técnico de la Secretaría en las materias de su competencia;
- II. Elaborar investigaciones con un enfoque integral e interdisciplinario y vinculadas a los procesos naturales, económicos y sociales de la actividad pesquera;
- III. Apoyar, desarrollar y promover la transferencia de los resultados de la investigación y de la tecnología generada por el Instituto, de forma accesible a los productores acuícolas y pesqueros;
- IV. Elaborar y actualizar la Carta Nacional Pesquera;
- V. Apoyar a las unidades administrativas competentes en la realización de estudios de ordenamiento ecológico e impacto ambiental de aquellas obras que emprenda la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca en materia acuícola y pesquera;
- VI. Coadyuvar en la realización de análisis de riesgo sobre la introducción, establecimiento y diseminación de plagas y enfermedades acuícolas y pesqueras;
- VII. Ofrecer a los usuarios públicos y privados, servicios profesionales de investigación científica y tecnológica, opiniones y dictámenes técnicos y consultoría, en las áreas competencia del Instituto, y
- VIII. Certificar y registrar las líneas genéticas de especies acuícolas que se produzcan en el territorio nacional, así como de las especies cuyo genoma hubiera sido manipulado. (artículo 73 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)

Por lo tanto, sólo estarán facultadas para otorgar concesiones, autorizaciones o permisos para el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) o de las riberas o zonas federales, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o en su caso, la Comisión Nacional del Agua. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, deberá actuar de manera coordinada con dichas dependencias, cuando con la práctica de la actividad pesquera se le dé cualquier uso o aprovechamiento a la citada zona federal (entendida ésta en sentido amplio); sin embargo, en aquellos casos en que la realización de dicha actividad se realice por medio de embarcaciones situadas en el mar o en cualquier otro depósito marítimo de propiedad nacional, únicamente se requerirá el permiso, concesión o autorización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación -la que por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca- será a la que le corresponda, el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos cuyo único objetivo sea la explotación, uso o aprovechamiento de las especies de flora y fauna marítimas, pero sin que para ello sea necesaria la intervención de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o en su caso, de la Comisión Nacional del Agua, las que sólo estarán facultadas para otorgar concesiones, autorizaciones o permisos, respecto de cualquier uso o aprovechamiento, que con la practica de dichas actividades, pudiera dársele a la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) o a las riberas o zonas federales pero no respecto del aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas.

2. 5. LA SECRETARIA DE MARINA Y LA SECRETARIA DE GOBERNACION

La Secretaría de Marina es la dependencia encargada de ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción sobre las aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas, la zona económica exclusiva, las islas nacionales y demás vías navegables, y por lo tanto, desempeña un papel importantísimo en la guarda y conservación de la zona federal marítimo terrestre, fundamentalmente de aquella que se determina respecto de depósitos de agua salada, y que por su naturaleza y extensión es la más propensa a invasiones por parte de los extranjeros.

A la Secretaría de Gobernación será a la que le corresponda la administración de las islas de jurisdicción federal - respecto de las cuales también es determinable la zona federal marítimo terrestre- salvo aquellas cuya administración y custodia corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal, como es el caso de aquellas que administra la Comisión Nacional del Agua. (artículos 30 fracción IV y 27 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

2. 6. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

De conformidad con el artículo 31 fracciones XI y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de cobrar los impuestos, las contribuciones de mejora, los derechos, productos y aprovechamientos federales que se generan por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre⁴²; particularmente, de aquellos que se generan por el uso o aprovechamiento de la zona federal

⁴² Ver supra p.p. 165 a 180. (El Pago de Contribuciones por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre)

marítimo terrestre en sentido estricto, ya que tratándose de las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá actuar de manera coordinada con esta última, en el establecimiento de contribuciones que se generan por su uso o aprovechamiento; así lo dispone el artículo 9º fracción X de la Ley de Aguas Nacionales, en el cual se señala como una de las atribuciones de "la Comisión", el ejercicio de las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinan o en aquellos casos en que lo señalen las leyes respectivas; por lo tanto, es considerada como el único órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo al cobro de las contribuciones que se generan por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

2. 7. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Según se desprende de la lectura del artículo 28 fracciones IV, V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que se requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; o para obtener concesiones y celebrar contratos, invertir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;
- Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior.

Tratándose de la zona federal marítimo terrestre, la Secretaría de Relaciones Exteriores desempeña un papel importantísimo, ya que a ella será a la que le corresponda el establecimiento de los límites territoriales del país, en razón de los cuales se delimita dicha zona; asimismo, será la encargada de conceder a los extranjeros licencias y autorizaciones para la obtención de concesiones de explotación de los recursos naturales y de otros bienes de dominio público susceptibles de ser aprovechados dentro de la misma.

2. 8. LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

La Secretaría de Economía es la autoridad encargada de formular y conducir la política nacional en materia minera, de fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales, y llevar a cabo el catastro minero, así como de regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y de aquellas que se forman directamente por las aguas del mar; también es competente en el otorgamiento de concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones en materia minera (artículo 34 fracciones XXVII, XXVIII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Cuando para la obtención de dichos minerales sea necesario el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, la Secretaría de Economía deberá actuar de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, con la Comisión Nacional del Agua, en el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos para su explotación, uso o aprovechamiento; así lo dispone el artículo 20 párrafo segundo de la Ley Minera⁴³, en el cual se establece lo siguiente:

⁴³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Junio de 1992 y reformada por última vez el 24 de Diciembre de 1996.

“Las obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras publicas, al igual que dentro de la zona federal marítimo terrestre y las áreas naturales protegidas, únicamente podrán realizarse con la autorización de la autoridad que tenga a su cargo los referidos bienes, zona o áreas, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.”

2. 9. LA SECRETARÍA DE TURISMO

De acuerdo con el artículo 42 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Turismo será la dependencia encargada de formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, así como de promover en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y de formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva; tratándose de la zona federal marítimo terrestre, dicha secretaría deberá coordinarse con la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, con la Comisión Nacional del Agua, en el otorgamiento de permisos para la prestación de servicios turísticos que se realicen dentro de la misma.

Una vez analizados los aspectos relativos a la integración del patrimonio nacional, las características de los bienes del dominio público, el fundamento constitucional y legal de la zona federal marítimo terrestre y las principales autoridades encargadas de su administración y custodia, en el siguiente capítulo se establecerán los límites específicos de dicha zona, actualmente considerada como uno de los inmuebles federales de mayor importancia para nuestro país.

CAPITULO II: LIMITES DEL TERRITORIO MARITIMO MEXICANO

En el presente capítulo se pretenden establecer los límites del territorio marítimo mexicano a partir del estudio de uno de los elementos fundamentales para el Estado: el territorio nacional. Para ello se recurrirá a lo opinión de diversos doctrinarios y se citarán los principales tratados en materia de delimitación marítima, lo que permitirá un mejor conocimiento de las aguas en nuestro país para finalmente delimitar la porción de espacio conocida como zona federal marítimo terrestre.

1. EL TERRITORIO NACIONAL

“El territorio nacional es un concepto jurídico y político necesariamente vinculado a la noción de Estado”.⁴⁴ Es el ámbito espacial de validez en el que concurren dos elementos indispensables para la integración del orden jurídico estatal: un conjunto de individuos, unidos entre sí, a los que comúnmente se les denomina pueblo y el ejercicio de un poder soberano, supremo e independiente a través del cual se manifiesta la voluntad general.

“La importancia del territorio, como elemento de la estructura estatal, se manifiesta en la vinculación con el pueblo y el poder”⁴⁵. La falta de cualquiera de estos elementos haría imposible la existencia del Estado, que como forma de organización jurídica y política, necesariamente requiere de un territorio, legalmente establecido, en el cual ejerza su soberanía sobre una determinada población, facilitando así el cumplimiento de sus fines y la permanencia de su sistema jurídico.

⁴⁴ Edición Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional”. Tomo VI. LVII Legislatura. Co- Edición Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 5ª Edición. México, 2000; Pág. 639.

⁴⁵ González González, María de la Luz. “Valores del Estado en el Pensamiento Político”. Editorial Mc Graw-Hill. Segunda Edición. México, 1997; Pág. 229.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, el territorio nacional puede definirse como "El espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual se ejerce el imperium o poder público estatal a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan"⁴⁶

Como elemento característico del Estado, el territorio nacional desempeña un papel fundamental en cuanto al establecimiento y determinación de las atribuciones que legalmente le corresponden; la sola delimitación de dicho elemento permite determinar el espacio sobre el cual habrá de ejercer su soberanía; de tal manera, que basta con que una persona se ubique dentro de su ámbito, para que por ese sólo hecho, deba sustraerse a la normatividad estatal, evitando con ello, la intervención de cualquier otro tipo de poder ajeno a su naturaleza.

En nuestro país, la delimitación del territorio nacional involucra un amplio período de historia, que va desde el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana también conocida como Acta Constitutiva de la Federación - promulgada el 31 de Enero de 1824- hasta lo que actualmente dispone el artículo 42 de la Constitución vigente, y los tratados y convenciones internacionales de los cuales ha sido parte.

Anteriormente al Acta Constitutiva de 1824, sólo existieron dos documentos que se encargaron de regular jurídicamente lo que hasta entonces era considerado como el territorio de la Nueva España:

- a) La Constitución Política de la Monarquía Española -jurada en España el 19 de Marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de Septiembre de ese mismo año-

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A.; Novena Edición. México, 1994; Pág. 162.

que estableció en su artículo 10º, como parte del territorio español, el que fuera territorio de la Nueva España, y

- b) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán -promulgado el 24 de Octubre de 1814- en el cual se recogían algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los llamados "Sentimientos de la Nación" - concebidos por José María Morelos y Pavón en el año de 1813- y en el cual, se contemplaba, entre otras, la necesidad de una América libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía. En su título II, capítulo I - denominado "De las Provincias que comprende la América Mexicana"- señalaba que el término "provincia" se reputaría para todas aquéllas, que hasta esa época, hubieren sido reconocidas como tales, en tanto no se realizará una demarcación más exacta; sin embargo, dicho documento nunca entró en vigor, a pesar de la importancia de su contenido; siendo los últimos movimientos territoriales antes de la Constitución de 1824: la incorporación de Chiapas a México, el 16 de Enero de 1822, y la separación de las Provincias de Centroamérica, en junio de 1823. ⁴⁷

Fue precisamente el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, y posteriormente la Constitución de 1824, la primera que definió al territorio mexicano, que declaró la independencia de México y derogó a la antigua Constitución Española, también conocida como Constitución de Cádiz.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Enciclopedia de México, Tomo III. Editorial Rand Mc Nally; Edición Especial para Encyclopaedia Britannica de México S.A. de C.V. México, 1993; Pág. 1740 a 1799; Edición Cámara de Diputados. Op. Cit.; Pág. 648 y s.s.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. "Leves Fundamentales de México". Editorial Porrúa S.A.; Vigésimosegunda Edición Actualizada. México, 1999; Págs. 59 a 104 y 153 a 167.

Con la Constitución de 1824, la nación mexicana - que ya para entonces había adoptado como nombre oficial el de "Estados Unidos Mexicanos"⁴⁹- se declaró libre e independiente de España, estableciendo como partes integrantes de su territorio el que fuera de la Nueva España, la capitanía general de Yucatán, el de las comandancias antes llamadas de las provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.⁵⁰

En enero de 1835 se inició la elaboración de una nueva Constitución que pondría fin al sistema federal, quedando el territorio nacional, ya no dividido en Estados libres y soberanos - como señalaba la Constitución de 1824- sino en Departamentos, los Departamentos en Distritos y los Distritos en Partidos; así lo señaló el artículo 1º de la Sexta Ley que integraba a la Carta Magna de 1836, mejor conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales"; lo mismo se estableció en la Constitución de 1843, que básicamente conservó los principios de la Constitución de 1836.⁵¹

El establecimiento del sistema centralista sirvió como pretexto para que en el año de 1836, Texas declarará su independencia de México.

⁴⁹ "Para muestra connotada de celo federalista por las palabras, conviene recordar el debate a que dio origen en el Constituyente de Querétaro la adopción de "Estados Unidos Mexicanos" como nombre oficial de México. Con buen sentido, la Comisión de Constitución propuso el nombre de República Federal Mexicana. Sin embargo, 'esa tradición (de emplear la denominación de Estados Unidos Mexicanos) no traspasó los expedientes oficiales -decía el dictamen- para penetrar en la masa del pueblo; el pueblo que ha llamado y seguirá llamando a nuestra patria México o República Mexicana, y con estos nombres se le designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismos, usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño en imitar al país vecino' (Diario de Debates; T. I., pág. 402) El dictamen fue rechazado y así quedó una expresión que, por falta de arraigo, parece simbolizar el contraste entre la forma y la realidad de nuestro sistema." (Cfr. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A.; Trigesimatercera Edición. México, 2000; Pág. 111)

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa S.A.; Vigesimosegunda Edición Actualizada. México, 1999; Pág. 167 y 168.

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Páginas 239 y 406.

En mayo de 1847, con la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas, se aprueba por el Congreso Constituyente el restablecimiento de la Constitución de 1824, que con algunas modificaciones, vuelve a poner en vigor al sistema federal, sustituyendo la tendencia centralista de las anteriores constituciones.

El 2 de febrero de 1848, con Santa Anna en la presidencia, se firma el Tratado de Guadalupe- Hidalgo entre México y los Estados Unidos de América; mediante este tratado se ceden los Estados de Nuevo México y Alta California, que hasta esa fecha formaban parte del territorio mexicano; y por si ésto no fuera poco en el año de 1856, México pierde el territorio de la Mesilla, por obra del mismo expresidente y a favor del mismo Estado.

El 5 de febrero de 1857 fue aprobada y jurada una nueva Constitución, a la cual se denominó "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", cuyo artículo 42 establecía lo siguiente: "El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y el de las islas adyacentes en ambos mares". Como partes integrantes de la Federación, citaba a los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California". (artículo 43 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857) ⁵²

En la actualidad, el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, establece lo siguiente:

⁵² Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 613.

“El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico ;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”

Son partes integrantes de la Federación los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. (artículo 43 constitucional).

A nivel internacional, México ha celebrado tratados de delimitación con la mayoría de los países que colindan con su territorio.

Algunos de los más importantes son los siguientes:

a) Frontera Terrestre⁵³:

- El Tratado para la Demarcación de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, celebrado el 1º de Diciembre de 1832, en el que además se mencionan una serie de territorios que las partes convienen en cederse mutuamente.
- El Tratado de Límites Territoriales entre México y Guatemala, celebrado el 27 de Noviembre de 1882, mediante el cual se pretende finalizar los conflictos

⁵³ Para Rafael De Pina Vara, la frontera fija los límites exactos de la soberanía internacional respecto a Estados determinados. Es la línea divisoria de los territorios de Estados limítrofes. (De Pina Vara Rafael. Op. Cit; Pág. 294)

originados a partir de 1822 con la incorporación de Chiapas a México, dejando sentado que el Estado de Chiapas pertenece a la Nación Mexicana y no a la República Guatemalteca.

- El Tratado de Belice celebrado entre Inglaterra y México el 8 de Julio de 1893, en el que se establecen los límites fronterizos entre el Estado de Belice y la República Mexicana a fin de evitar posteriores conflictos entre las partes signatarias.

b) Frontera Marítima:

- La Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Solución del problema del Chamizal del 29 de Agosto de 1963, en la cual se contempla la intervención de una Comisión encargada de fijar la línea media que dividiría la porción del Río Bravo perteneciente a México y la que correspondería a la nación norteamericana.
- El Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas Pendientes y para Mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 23 de Noviembre de 1970 a través del cual se establecen los límites marítimos entre los dos países a una distancia de doce millas náuticas mar adentro.
- El Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre la delimitación de la Zona Económica Exclusiva de México en el sector colindante con los espacios Marítimos de Cuba, celebrado el 26 de Julio de 1976.
- El Acuerdo para el Reconocimiento Provisional de las Fronteras Marítimas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en ambos litorales del 24 de Noviembre de 1976.
- El Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América celebrado el 4 de mayo de 1978 y en el cual se

establecen las coordenadas que servirán de base para fijar los límites marítimos entre ambos países.

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jerárquicamente, los tratados internacionales se ubican por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal:

".. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"⁵⁴

No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C./92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, bajo el rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Novena Epoca; Tomo X, Noviembre de 1999; Parte LXXVII/99; Pág. 46.

embargo, este Tribunal Pleno consideró oportuno abandonar dicho criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Dicha jurisprudencia establecía lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa.....”

Actualmente, el territorio mexicano posee una superficie terrestre de 1972 547 km² - de los cuales 1 967 183 km² corresponden a la superficie continental y 5 364 km² a la superficie insular- ; de mar territorial posee una superficie de 231 813 km² y de mar patrimonial una superficie de 2 946 825 km².

Las coordenadas extremas que lo delimitan son las siguientes: 14°32'27" al sur de la desembocadura del río Suchiate, frontera con Guatemala; 32°43'06" al norte en el Monumento 206 de nuestra frontera con los Estados Unidos de América; 86°42'36" en el extremo sureste de la Isla Mujeres y 118°27'24" al oeste en la Punta Roca Elefante de la Isla Guadalupe, en el Océano Pacífico.

1. 1. SOBERANÍA TERRITORIAL

La soberanía territorial implica el ejercicio del poder de imperium que el Estado tiene sobre su territorio; se trata de un poder absoluto, supremo e independiente, a través del cual el Estado se constituye como único ente capaz para gobernarse a sí mismo y establecer el derecho aplicable dentro de los límites de su jurisdicción.

Es un poder absoluto, no porque introduzca el despotismo, la anarquía o la omnipotencia dentro del sistema jurídico - no en el sentido arbitrario de la palabra, que por sí misma implica cierto grado de ilegalidad, de abuso, desorden o confusión- es absoluto, porque involucra todos los aspectos que se someten al Estado desde el punto de vista jurídico, político y social; supremo, porque dentro de la organización jurídica y política ocupa el grado más alto de la jerarquía, al haber sido instituido por el Estado para beneficio de la colectividad e independiente, porque no está sujeto a ningún otro tipo de poder ajeno a la organización estatal -circunstancia que permite que el Estado sea capaz de gobernarse a sí mismo y lo coloca en una situación de primacía interna e igualdad jurídica externa con respecto a otros Estados soberanos⁵⁵

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución vigente "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"; por otra parte, el artículo 41 de dicho ordenamiento establece lo siguiente: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores....." ; ésto no significa que el poder se encuentre dividido sino que se ejerce a través de los órganos que establece el Estado para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

Para Eduardo García Maynez, además de las características señaladas, la soberanía posee un cuarto atributo: "la autonomía", o " facultad que tienen las

⁵⁵ Cfr. **García Maynez, Eduardo.** "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa S.A.; Cuadragésimotercera Edición. México, 1992; Págs. 103 y 104; **Burgoa Orihuela, Ignacio.** Op. Cit. Pág. 243 a 246

organizaciones políticas para darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas".⁵⁶

No obstante, considero innecesario enunciar a esta última característica como un atributo más de la soberanía, ya que resulta lógico que si el poder de un Estado es independiente para gobernarse a sí mismo, supremo dentro de la organización política y absoluto en cuanto a su ámbito de aplicación, también sea autónomo para emitir la legislación con la que habrá de hacerlo posible; lo cual quiere decir, que un Estado sólo podrá ejercer un verdadero derecho de propiedad sobre su territorio cuando en función de esa propiedad le sea conferida la soberanía cuyo único titular es el pueblo; de no ser así, sería imposible considerar que un Estado que no fuera dueño de su territorio tuviera derecho a ejercer cualquier tipo de poder sobre el mismo, ya que entonces cualquier Estado que pretendiera tener un derecho sobre dicho territorio podría intervenir en las cuestiones internas del Estado en cuestión.

En términos del artículo 27 párrafo primero de la Constitución:

"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"

Lo dispuesto en este artículo no es más que una prueba del derecho de propiedad originaria que la Nación ejerce sobre sus bienes; sin embargo, no se trata de un derecho de propiedad común, tal y como le correspondería a un particular, sino de un derecho institucional con ciertos rasgos específicos.

⁵⁶ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 104.

Según lo establecido en el artículo 830 del Código Civil Federal, el derecho de propiedad (en su connotación común) entraña un verdadero poder jurídico sobre una cosa, que concede a su titular la facultad para gozar o disponer de ella - con las únicas limitaciones que señala la ley- es decir, siempre que con su actuación no se afecte el interés público o que mediante su aprovechamiento se ocasione un perjuicio en contra de terceras personas.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, el concepto de propiedad originaria enunciado en el párrafo primero del artículo 27 constitucional

“... no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace un propietario corriente. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, dominio que, siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo, equivale al poder público de imperio..... Por consiguiente, la propiedad originaria a que alude la disposición constitucional transcrita, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.”⁵⁷

Tratándose de los bienes que se señalan en el párrafo primero del artículo 27 constitucional, el Estado sólo podrá gozar o disponer de ellos para la satisfacción de necesidades colectivas y en cumplimiento de la función pública que le ha sido asignada por la sociedad.

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit.: Pág. 174.

2. REGIMEN JURIDICO DE LAS AGUAS EN MEXICO

Con fundamento en el artículo 27 párrafo quinto de la Constitución, son propiedad de la Nación:

“las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

Sobre este particular, Miguel Acosta Romero divide a las aguas - de jurisdicción nacional- en: aguas interiores y aguas exteriores. A las aguas

interiores las clasifica en: aguas internas y aguas marinas interiores; y a las exteriores en: mar territorial, zona económica exclusiva y zona contigua.⁵⁸

De acuerdo a lo señalado, a continuación analizaré el régimen jurídico aplicable a cada una de las áreas que integran el territorio marítimo mexicano a fin de establecer los derechos de soberanía y jurisdicción que ejerce la Nación sobre las mismas, y de sentar las bases para su delimitación, uso y aprovechamiento.

2.1. LAS AGUAS INTERIORES

Son aguas interiores aquellas que se localizan detrás de la línea base a partir de la cual se mide el mar territorial,⁵⁹ incluidas las aguas internas y las aguas marinas interiores.

Una de las características de estas aguas es que se someten exclusivamente a la soberanía del Estado, misma que se extiende sobre el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo de tales aguas. También son conocidas con el nombre de "Mar Nacional".

2.1.1. LAS AGUAS INTERNAS

Forman parte de las aguas internas de un Estado, los ríos, lagos y lagunas de jurisdicción nacional, es decir, todas aquellas que se ubican dentro de los límites continentales del territorio nacional.

Los ríos son corrientes de agua, más o menos caudalosas, que atraviesan por el territorio de un Estado y que generalmente desembocan en el mar; pueden ser: nacionales o internacionales, según abarquen el territorio de uno o más Estados.⁶⁰

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo Especial". Volumen I. Editorial Porrúa S.A.; Tercera Edición Actualizada. México, 1998; Págs. 286 y s.s.

⁵⁹ Ver supra p.p. 100 a 103. (Delimitación del Mar Territorial)

Los lagos son depósitos de agua dulce o salada acumulados en zonas deprimidas de la superficie terrestre, y se distinguen de las lagunas por su mayor extensión y profundidad.⁶¹

También forman parte de las aguas internas de un Estado, todas aquellas que corren por el territorio de dos o más heredades, en cuyo caso el aprovechamiento de estas aguas se considera de utilidad pública y queda sujeto a las disposiciones que al respecto formulen los Estados.

2. 1. 2. LAS AGUAS MARINAS INTERIORES

Las aguas marinas interiores se encuentran comprendidas entre las líneas de base que marcan el inicio del mar territorial⁶² y las costas nacionales, tanto continentales como insulares.

El límite interior de estas aguas deberá coincidir con la línea de bajamar a lo largo de la costa (cuando dicha línea no se tome como base para medir el mar territorial); entendiéndose por línea de bajamar, aquella que delimita el área de mayor flujo o reflujo donde llegan las aguas marinas interiores.

De conformidad con el artículo 36 de la Ley Federal del Mar, son aguas marinas interiores, las siguientes:

- La parte norte del Golfo de California;
- Las aguas de las bahías internas;
- Las aguas de los puertos;

⁶⁰ Cfr. Diccionario Enciclopédico Planeta, Tomos VI y IX. Editorial Planeta: Segunda Edición. Barcelona (España), 1985.

⁶¹ Ibidem

- Las aguas internas de los arrecifes; y
- Las aguas de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar.

2.1.2.1. **La parte norte del Golfo de California.** En torno al Golfo de California se suscitó una verdadera controversia, cuando a finales de 1964, el profesor César Sepúlveda sugirió que se le considerara como parte de las aguas marinas interiores de nuestro país.

Entre los argumentos que se manejaron en contra de la nacionalización del Golfo, destaca el formulado por Alberto Székely, quien consideró que el ejercicio soberano de México sobre esta parte del territorio era contrario a los principios generales de Derecho Internacional, toda vez que - según lo establecido en la Convención de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua- para que un bien fuera considerado bahía interna de un Estado, como hasta entonces lo argumentaban quienes sostenían la postura contraria, debería reunir ciertos requisitos (a los cuales me referiré más adelante) , y que evidentemente para Székely no poseía el Golfo de California.⁶³

Tampoco podía ser reclamado como bahía histórica - según afirmó Székely- dado que en la legislación mexicana se demuestra claramente que México siempre lo consideró como alta mar⁶⁴, y para que una bahía sea estimada como tal, es necesario que la nación que pretenda incorporarla dentro de su territorio ejerza su soberanía de manera continua e ininterrumpida y con conocimiento de la comunidad internacional.

⁶² Ver supra p.p. 100 a 103. (Delimitación del Mar Territorial)

⁶³ Véase Székely, Alberto. "Derecho del Mar". Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México, 1991. Págs. 43 y 44.

⁶⁴ *Ibidem*.

Sin embargo, en 1988 el propio Székely reconoció como parte de las aguas marinas interiores de nuestro país, la fracción de espacio correspondiente al mar territorial situado en el Golfo de California, y con posterioridad al decreto de 1968, la parte norte de dicho Golfo, también conocido como “Mar de Cortés o Mar Bermejo”.

En México, la mayoría de los autores considera al Golfo de California como una de las principales fuentes de riqueza, cuya posesión por parte de los ciudadanos deriva de lo establecido en las Conferencias sobre Derecho del Mar celebradas en 1974 y 1975, en las cuales se regularon aspectos fundamentales en cuanto a la delimitación de la zona económica exclusiva a una anchura de 200 millas náuticas.

Según afirma Sepúlveda, el Golfo de California cuenta con una anchura máxima de 110 millas náuticas - y por lo tanto- es obvio que queda incluido dentro de las áreas de jurisdicción mexicana correspondientes a las aguas marinas interiores de nuestro país ⁶⁵; ello, nos hace suponer que para algunos autores - tales como Sepúlveda- México ejerce sobre la totalidad de dicho golfo plenos derechos de soberanía y jurisdicción - a pesar de que en el artículo 36 de la Ley Federal del Mar sólo se considera como parte de las aguas marinas interiores de nuestro país la parte norte del Golfo de California- lo cual resulta lógico respecto de aquellos segmentos pertenecientes a dicho golfo que se encuentran inmersos dentro del mar territorial el cual se extiende a una distancia de 12 millas náuticas⁶⁶; y que a pesar de que no forma parte de las aguas marinas interiores de nuestro país sí se ejerce sobre él plenos derechos de soberanía y jurisdicción; no obstante, considero que en aquellos espacios pertenecientes al Golfo cuya extensión abarque la porción correspondiente a la zona económica exclusiva, la cual se extiende a una

⁶⁵ Cfr. Sepúlveda, César. “Derecho Internacional”. Editorial Porrúa S.A.; 22ª Edición. México, 2000; Págs. 176 a 178.

⁶⁶ Ver supra p.p. 100 a 103. (Delimitación del Mar Territorial)

distancia de 200 millas náuticas,⁶⁷ sólo se tendrán los derechos de soberanía y jurisdicción que señalan las leyes respecto de dicha zona.

2.1.2.2. Las Aguas de las Bahías Internas.- Una bahía "es una entrada de mar en la costa, de extensión considerable, y con suficiente penetración - como para que no sea considerada una simple inflexión- ; generalmente, se considera menor que el Golfo".⁶⁸

Cuando sus costas pertenecen a un mismo Estado es considerada como "bahía interna de la Nación", si además cumple con los siguientes requisitos, que se señalan en la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua de 1958, anteriormente citada:

- a) Su superficie debe ser igual o superior a la del diámetro del semicírculo que se forma entre los puntos extremos de la boca de entrada de la bahía,
- b) La longitud entre dichos puntos no debe sobrepasar las 24 millas náuticas.

Ante el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados, se reducen los derechos que el Estado pudiera haber ejercido sobre ciertas bahías.

2.1.2.3. Las Aguas de los Puertos.- Los puertos son los lugares de la costa autorizados por el Ejecutivo Federal para la recepción y abrigo de las embarcaciones, cuyo objetivo inmediato sea el embarque o desembarque de personas o mercancías.

⁶⁷ Ver supra p.p. 105 a 108. (Delimitación de la Zona Económica Exclusiva)

⁶⁸ Cfr. Seara Vázquez, Modesto. "Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa S.A.; Decimotava Edición. México, 2000; Pág. 258. Diccionario Enciclopédico Larousse. Ediciones Larousse S.A de C.V. ; Sexta Edición. México, 2000; Pág. 136.

De acuerdo con el artículo 2º fracción II de la Ley de Puertos - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Julio de 1993- por "puerto" debe entenderse:

"El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario⁶⁹ y, en su caso, por la zona de desarrollo⁷⁰, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna, y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza"

En tiempo de paz estarán abiertos a la navegación de todo tipo de embarcaciones, sin embargo, el Estado podrá negarles el arribo cuando no exista reciprocidad con el país que les haya expedido la matrícula o cuando así lo exija el interés público. (artículo 12 de la Ley de Puertos)

En tiempo de guerra se requiere la autorización del Estado costero, excepto en aquellos casos en que la entrada al territorio sea forzosa.

En cuanto al aprovechamiento de las aguas portuarias, será la Comisión Nacional del Agua, y no la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la encargada de fijar las cuotas o tarifas correspondientes

⁶⁹ La zona federal delimitada y determinada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por la Secretaría de Desarrollo Social en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios. (Artículo 2º fracción III de la Ley de Puertos)

⁷⁰ El área constituida con los terrenos de propiedad privada o del dominio privado de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, para el establecimiento de instalaciones industriales y de servicios o de cualesquiera otras relacionadas con la función portuaria y, en su caso, para la ampliación del puerto. (Artículo 2º fracción VIII de la Ley de Puertos)

2.1.2.4. Las Aguas Internas de los Arrecifes.- Un arrecife es un banco de rocas o políperos, que se eleva sobre el fondo del mar, y que por lo regular se localiza en lugares cercanos a la costa.

En materia ecológica, se distinguen dos tipos de arrecifes: los coralinos y los de formación rocosa. Serán arrecifes coralinos aquellos que se formen por organismos marinos, tales como: las algas, los corales, metazoos, celéntereos y las esponjas. Y de formación rocosa: los peñascos y escollos de formación natural.⁷¹

No obstante, y dado que en el artículo 36 de la Ley Federal del Mar - en el cual se enumera a las aguas marinas interiores- no se menciona a que tipo de arrecifes se refiere quedarán incluidos, dentro de su texto, todos los arrecifes, tanto los coralinos como los de formación rocosa.

2.1.2.5. Las Aguas de las Desembocaduras de los Ríos y Lagunas comunicados permanente o intermitentemente con el Mar.. Una desembocadura es el lugar en el que se comunican las aguas interiores con el mar territorial. Cuando la acumulación de sedimentos o partículas rocosas aportadas por los ríos es superior al desgaste provocado por la acción marina se conocen con el nombre de "desembocaduras en delta". Cuando se dan por la combinación de aguas dulces y saladas como consecuencia de los movimientos alternativos de las aguas son conocidas como "desembocaduras en estuarios".⁷²

Los ríos y lagunas a que se refiere este artículo deberán estar comunicados permanente o intermitentemente con el mar, ya que de otra manera estaríamos en presencia de las aguas internas y no de las aguas marinas interiores.

⁷¹ Cfr. Diccionario Enciclopédico Planeta, Tomo I. Editorial Planeta; Segunda Edición. Barcelona (España), 1985.

⁷² Véase Enciclopedia Textual Permanente Salvat. Ed. Salvat Editores S.A.; Edición Especial. México, 1998-1999.

En general, tanto las aguas internas como las aguas marinas interiores se sujetan por completo al dominio del Estado que ejerce sobre ellas plenos derechos de soberanía y jurisdicción.

2. 2. LAS AGUAS EXTERIORES

Según hemos señalado, para Miguel Acosta Romero, son aguas exteriores: el mar territorial, la zona económica exclusiva y la zona contigua.

A diferencia de las aguas interiores, en las aguas exteriores, los derechos de soberanía y jurisdicción varían dependiendo de la zona de que se trate, como a continuación se demostrará.

2. 2. 1. EL MAR TERRITORIAL

El mar territorial es la faja de mar, adyacente a la costa, sobre la cual ejerce su soberanía el Estado ribereño.

En términos del artículo 27 párrafo quinto de la Constitución - que a su vez nos remite a una norma de derecho internacional- "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...", y dado que la Convención sobre Derecho del Mar - cuyo proyecto definitivo fue firmado en Jamaica el 10 de Diciembre de 1982 y ratificado, por nuestro país, el 18 de marzo de 1983 ⁷³- representa, en la actualidad, la única norma

⁷³ Dicha Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Junio de 1983, y entró en vigor el 16 de Noviembre de 1994, una vez cumplido un año de su 60ª ratificación. (Cfr. Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit.; Págs. 255 y 256; Edición Cámara de Diputados. Op. Cit.; Pág. 901; Székely, Alberto. Op. Cit. ; Págs. 48 a 54.)

de Derecho Internacional que contiene la mayoría de las disposiciones jurídicas relativas a la determinación de las aguas exteriores respecto de México y los demás países signatarios, para efectos de este estudio se tomará como punto de referencia lo establecido en dicha Convención, ya que por otra parte, ni la Constitución ni sus leyes reglamentarias establecen con exactitud cuales son las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial.

Sobre este particular, el artículo 26 de la Ley Federal del Mar establece lo siguiente: “los límites del mar territorial se miden a partir de líneas de base, sean normales o rectas, o una combinación de las mismas, determinadas de conformidad con las disposiciones del Reglamento de la presente ley”; sin embargo, hasta ahora, dicho reglamento no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, como tampoco se menciona en la ley lo que deberá entenderse por cada una de dichas líneas ni el punto exacto de partida que servirá de base para medir el mar territorial, lo cual a su vez denota el enorme desinterés que existe en cuanto a la solución de las controversias que se generan en torno a la delimitación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, y que no en pocas ocasiones ha sido la causa de serias confusiones para los gobernados.⁷⁴

⁷⁴ Sobre este particular, cabe señalar que el único reglamento que existe en materia de uso o aprovechamiento del mar territorial, es el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar - reglamentario de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley de Navegación y de la Ley de Vías Generales de Comunicación; sin embargo, en dicho ordenamiento nada se menciona acerca de la delimitación del mar territorial como tampoco se hace mención a ningunas de las aguas exteriores de nuestro país, toda vez que de conformidad con el artículo 1º del citado ordenamiento “El presente reglamento es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, al cumplimiento de las Leyes General de Bienes Nacionales, de Navegación y Comercio Marítimos –la cual fue derogada el 4 de Enero de 1994 por la Ley de Navegación, con excepción del Capítulo IV, Título Tercero del Libro Tercero, denominado “Del Seguro Marítimo”- y de Vías Generales de Comunicación en lo que se refiere al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre – en sentido estricto- y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y de los bienes que formen parte de los recintos portuarios que estén destinados para instalaciones y obras marítimo portuarias”.

Según afirma Székely, durante casi todo su primer siglo de vida independiente, México olvidó incluir dentro de su legislación las normas fundamentales de Derecho del Mar, lo que significó que tanto los límites como las normas aplicables a nacionales y extranjeros, dentro de las zonas marinas de jurisdicción mexicana, estuvieran cubiertas solamente por el derecho internacional, sin que hubiera la imprescindible precisión del derecho interno.⁷⁵

En efecto, es en los artículos 5º y 7º de esta Convención en donde se definen los conceptos de línea de base normal y línea de base recta; entendiéndose por "línea de base normal", la línea de bajamar a lo largo de la costa, y por "línea de base recta", la que corresponda según se menciona en cada uno de los supuestos que se señalan en el artículo 7º de la multicitada Convención, que al respecto establece lo siguiente:

"- En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una faja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados.

- En los casos en que, por la existencia de un delta y de otros accidentes naturales, la línea de la costa sea muy inestable, los puntos apropiados pueden elegirse a lo largo de la línea de bajamar más alejada mar afuera y, aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención.

- El trazado de las líneas de base rectas no debe apartarse de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas han de estar suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

- Las líneas de base recta no se trazarán hacia ni desde elevaciones que emerjan en bajamar, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua, o que el trazado de líneas de base hacia o desde elevaciones que emerjan en bajamar haya sido objeto de un reconocimiento internacional general.

- Cuando el método de líneas de base rectas sea aplicable según el párrafo 1, al trazar determinadas líneas de base podrán tenerse en cuenta los intereses

⁷⁵ Székely, Alberto; Op. Cit. ; Pág. 30.

económicos propios de la región de que se trate cuya realidad e importancia estén claramente demostradas por un uso prolongado.

- El sistema de líneas de base rectas no puede ser aplicada por un Estado de forma que aisle el mar territorial de otro Estado de la alta mar o de una zona económica exclusiva."

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14 del citado ordenamiento jurídico, el Estado podrá determinar las líneas de base de su mar territorial combinando cualesquiera de los métodos establecidos en el párrafo anterior.

En cuanto a la determinación de sus límites exteriores, el mar territorial tomará como punto de referencia el de la línea cada uno de cuyos puntos se encuentre a una distancia de 12 millas marinas (22, 224 metros) del punto más próximo de la líneas que constituyan su límite interior. (artículos 27 de la Ley Federal del Mar y 29 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales)

De lo expuesto anteriormente, se deduce que la anchura del mar territorial será, cuando menos en el caso de México, de 12 millas náuticas (artículos 25 de la Ley Federal del Mar y 3º de la multicitada Convención). Sobre esta parte de su territorio, el Estado ejercerá plenitud de derechos soberanos, que le permitirán el aprovechamiento exclusivo de las especies y recursos marítimos, así como la aplicación de medidas sanitarias y de aduanas y el establecimiento de normas que impidan o limiten el tránsito en zonas de alta peligrosidad.

No obstante, y dadas las muy especiales características que presenta el mar territorial, como medio de transporte y centro de intercambio comercial, resulta lógico que la soberanía del Estado se vea atenuada con ciertas limitaciones, tales como: el derecho de paso inocente y algunas otras que involucran diversos aspectos civiles y penales de gran importancia para los Estados.

a) **El Derecho de Paso Inocente.**- Se entiende por "paso" el derecho que tienen los buques mercantes de cualquier Estado a navegar por el mar territorial de un Estado ribereño, ya sea para dirigirse a las aguas interiores del Estado en cuestión o para salir de ellas, o simplemente, como medio de transporte universalmente reconocido.

Tienen derecho de paso inocente todos los buques mercantes, siempre que no perjudiquen la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño y que dicho paso se realice de manera rápida e ininterrumpida, salvo causa de fuerza mayor. (artículos 29 de la Ley Federal del Mar y 18 y 19 de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982)

b) **Otras Limitaciones al Principio de Soberanía Territorial.**- Desde el punto de vista penal, todos aquellos delitos que se cometan a bordo de un buque extranjero, entre personas de nacionalidad extranjera, serán juzgados por el Estado de la bandera del buque y no por aquel en cuyas aguas se haya cometido el delito, con excepción de los siguientes casos:

- a) El delito tenga consecuencias en el Estado ribereño;
- b) Sea de tal naturaleza que pueda perturbar la paz del país o el buen orden en el mar territorial;
- c) El capitán del buque o un agente diplomático o funcionario consular del Estado del pabellón hayan solicitado la asistencia de las autoridades locales; o
- d) Cuando tales medidas sean necesarias para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas. (artículo 27 de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982)

Lo mismo sucede en materia civil, tratándose de aquellas personas cuyo nacimiento se haya efectuado a bordo de un buque extranjero, ya que bastará ese

sólo hecho para que automáticamente adquiriera la nacionalidad del Estado propietario del buque y no la de aquel en cuyas aguas se haya efectuado el nacimiento.

Al respecto, el artículo 28 apartado 1 de la Convención sobre Derecho del Mar establece lo siguiente "El Estado ribereño no deberá detener ni desviar buques extranjeros que pasen por el mar territorial, para ejercer su jurisdicción civil sobre personas que se encuentren a bordo". Asimismo, de acuerdo con el artículo 30 apartado "A" fracción IV de la Constitución "Son mexicanos por nacimiento: IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes..."

Estas constituyen las únicas limitaciones al ejercicio soberano del Estado, que será libre para decidir en todas las demás cuestiones relativas a su mar territorial.

2. 2. 2. LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

El concepto de zona económica exclusiva⁷⁶ se incorpora a nuestra Constitución el día 6 de Febrero de 1976; fecha en que se adiciona el párrafo octavo del artículo 27 constitucional que, entre otros aspectos, contempla la existencia de una zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en donde la Nación sólo podrá ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción que determinan las leyes.

En el mismo párrafo, se señala que la zona económica exclusiva se extenderá a una distancia de doscientas millas náuticas contadas a partir de la línea de base

⁷⁶ Ver supra p.p. 108 y 109. (Teoría de la Zona Contigua)

desde la cual se mide el mar territorial. "En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados."

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley Federal del Mar, el límite interior de esta zona deberá coincidir idénticamente con el límite exterior del mar territorial, determinado de conformidad con el artículo 26 de esta ley y con las disposiciones pertinentes de su reglamento. Sobre este particular, considero que existe cierta confusión por parte del legislador, ya que a lo que realmente se refiere el artículo 26 de dicha ley no es al límite exterior del mar territorial - determinado en el artículo 27 de la Ley Federal del Mar- sino a las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial y que, de conformidad con el propio artículo 27 de dicho ordenamiento, constituyen su límite interior.

Artículo 26.- Los límites del Mar Territorial se miden a partir de líneas de base, sean normales o rectas, o una combinación de las mismas, determinadas de conformidad con las disposiciones del Reglamento de la presente Ley.

Artículo 27.- El límite exterior del Mar Territorial es la línea cada uno de cuyos puntos está a una distancia de 12 millas marinas (22.224 metros), del punto más próximo de las líneas que constituyan su límite interior determinadas de conformidad con el artículo 26 de esta ley y con las disposiciones pertinentes de su Reglamento

De esta manera, el límite exterior de dicha zona será determinado -de conformidad con el artículo 53 de esta ley- por la línea cada uno de cuyos puntos se encuentre, del punto más próximo de las líneas de base del mar territorial, a una distancia de 200 millas náuticas (370, 400 metros).

Según afirma Modesto Seara Vázquez “para medir la amplitud de la zona económica exclusiva habrá que descontar la anchura del mar territorial.”⁷⁷ Como ejemplo, señala el caso de México, el cual cuenta con un mar territorial de 12 millas náuticas que descontadas nos dan una zona económica exclusiva de 188 millas náuticas (348,176 metros)

Dentro de dicha zona, los Estados únicamente podrán ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción que se señalan en los artículos 46 de la Ley Federal del Mar y 56 de la Convención sobre Derecho del Mar celebrada en 1982, y que en esencia son los siguientes:

- a) Derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, renovables y no renovables, del lecho y el subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes, así como para otras actividades que tengan por objeto la exploración y explotación económica de la zona, y
- b) Jurisdicción, en relación al establecimiento y utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; para la investigación científica marina y la preservación y protección del medio acuático.

Además, estarán obligados a respetar las libertades de navegación y sobrevuelo a que tienen derecho los Estados extranjeros, así como a tolerar cualquier otro uso de mar internacionalmente permitido.

Actualmente, la zona económica exclusiva representa una de las fuentes de riqueza de mayor importancia para los mexicanos, ya que a través de ella se salvaguardan necesidades tan primordiales, tales como: la alimentación y el

⁷⁷ Seara Vázquez, Modesto; Op. Cit.; Pág. 271.

desarrollo económico del país. También es conocida con los nombres de "Mar Patrimonial, Mar Complementario o Mar Epicontinental".⁷⁸

2. 2. 3. LA ZONA CONTIGUA

Según se establece en el artículo 42 de la Ley Federal del Mar, el Estado Mexicano tiene derecho a una zona contigua sobre la cual ejerza su soberanía exclusivamente con el objeto de prevenir y sancionar las infracciones de las normas aplicables de esta ley, de su reglamento y de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, que pudieren cometerse, dentro de su territorio, en las aguas marinas interiores o en el mar territorial.

El límite interior de esta zona deberá coincidir con la línea de base a partir de la cual se mide el mar territorial. El límite exterior se determinará - según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal del Mar- por la línea, cada uno de cuyos puntos se encuentre, del punto más próximo de las líneas de base del mar territorial, a una distancia de 24 millas náuticas (44, 448 metros); "lo que significa para países como México y España, que han adoptado la extensión de doce millas para su mar territorial, que la zona contigua no podrá exceder de doce millas"⁷⁹, y por lo tanto, la zona económica exclusiva se extiende a una distancia de 188 millas náuticas.

Consiguientemente, tanto la zona económica exclusiva como la zona contigua toman como punto de referencia el de las líneas de base, a partir de las cuales se mide el mar territorial, sin embargo, en cada una de estas zonas, el Estado ejerce diferentes grados de soberanía; lo cual trae como consecuencia que dentro de la zona contigua, además de los derechos de soberanía y jurisdicción que se

⁷⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo Especial". Volumen I. Editorial Porrúa S.A.: Tercera Edición Actualizada. México, 1998; Pág. 317.

⁷⁹ Cfr. Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit.; Pág. 266, 267 y 271.

señalan en el artículo 42 de la Ley Federal del Mar - anteriormente citado- , el Estado también podrá ejercer aquellos que se destinan para la zona económica exclusiva, en la cual queda inmersa.⁸⁰

Expuesto así el régimen jurídico de las aguas en México, a continuación, se procederá a delimitar la porción de espacio conocida zona federal marítimo terrestre, en el entendido de que por lo que se refiere a la zona económica exclusiva y a la zona contigua, dicha zona será la misma que se determine respecto del mar territorial.

3. DELIMITACION DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Para la determinación de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) , es indispensable tomar en consideración la calidad de las aguas respecto de las cuales se delimita dicha zona - sean interiores o exteriores, dulces o saladas.

Tratándose de depósitos de agua dulce que no estén conectados con el mar, la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) estará constituida por las llamadas "riberas o zonas federales" - que se mencionan en el artículo 3º fracción VIII de la Ley de Aguas Nacionales- cuya administración y custodia corresponde a la Comisión Nacional del Agua - órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que de conformidad con el artículo 113 fracción IV de dicha ley, estará a cargo de los asuntos relacionados con su delimitación, uso y aprovechamiento- ; en aquellas aguas, que por su misma naturaleza, sean contiguas a las playas o desemboquen en el mar, la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) será la que se determine de conformidad

⁸⁰ Antes de la Convención de 1982 sobre Derecho del Mar, la zona contigua era considerada como parte del alta mar, sin embargo, en la actualidad, ha quedado aclarada esta cuestión, y se le entiende como una zona completamente independiente, sobre la cual se ejercen los derechos de soberanía y jurisdicción indicados con anterioridad.

con el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales - la que para efectos de este estudio será denominada "zona federal marítimo terrestre en sentido estricto" a fin de distinguirla de la "zona federal marítimo terrestre en sentido amplio"- y cuya administración y custodia corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, según se establece en el artículo 5º del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

Bajo estas circunstancias, se considerará como zona federal marítimo terrestre en sentido estricto aquella que se menciona en el artículo 29 fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales - y en otros ordenamientos jurídicos- bajo el rubro "zona federal marítimo terrestre" , y como zona federal marítimo terrestre en sentido amplio o simplemente zona federal marítimo terrestre, aquella en la cual quedan inmersas no sólo a la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto sino también a las riberas o zonas federales que se señalan en la fracción VII del mencionado precepto legal.⁸¹

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es preciso determinar jurídicamente lo que debe entenderse por una 'demarcación de zona federal'. A este respecto, ni la Ley Federal de Aguas -actualmente derogada por la Ley de Aguas Nacionales de 1992- ni el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934 definen ni precisan lo que debe entenderse por tal expresión, y en tal virtud, para su connotación adecuada, como fuente formal del derecho, cabe acudir a la información que proporciona la doctrina en la materia. Sobre el particular, los tratadistas de derecho administrativo y especialmente los que analizan los bienes del dominio público en el ramo de las aguas, manifiestan que la fijación de los límites de las cosas públicas, a la vez que su deslinde respecto a los bienes de dominio privado, constituye un acto administrativo llamado 'acto de delimitación'.....en estos casos la decisión de la Administración Pública, es simplemente declarativa y no constitutiva de dominio público, dado que delimitar no significa adquirir sino conservar. Es decir,

⁸¹ Para mayor abundamiento sobre la terminología empleada en este estudio ver infra p.p. 8 y 9.

doctrinalmente el "acto de demarcación", viene a constituir un acto de delimitación, o de medir hasta donde llegan los bienes de dominio público..... al margen de su concepto doctrinal, podemos acudir también a su concepto gramatical, según el cual se entiende por "demarcación" la acción y efecto de demarcar, entendiéndose por este último, delinear, señalar los límites o confines de un país o terreno. Consiguientemente, por demarcación de una zona federal, sólo puede entenderse el acto administrativo consistente en medir, delimitar o precisar en el terreno cuáles son los puntos de extensión hasta donde puede llegar dicha zona federal...⁸²

Actualmente, el artículo 2º fracción IX del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales -que deroga, entre otros, al Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934- establece lo siguiente: "Para los efectos de este Reglamento, se entiende por: IX. Demarcación de cauce y zona federal: los trabajos topográficos para señalar físicamente con estacas o mojoneras en el terreno, la anchura del cauce o vaso y su zona federal". No obstante, por lo que se refiere a la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto, ni la Ley General de Bienes Nacionales ni el Reglamento para el uso o aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, establecen con exactitud lo que debe entenderse por "acto de demarcación".

3. 1. Las Riberas o Zonas Federales.- De la lectura de los artículos 3º fracción VIII de la Ley de Aguas Nacionales y 4º del Reglamento de dicha ley, se desprende lo siguiente:

- Por "ribera o zona federal" debe entenderse: la faja de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional; entendiéndose por "cauce de las corrientes ", el canal natural o artificial con capacidad suficiente para que las aguas de la creciente máxima ordinaria escurran sin derramarse, y por "vaso de los depósitos" el conducto o

⁸² Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito; Séptima Epoca; Parte 121-126 Sexta; Pág. 66.

medio de estancamiento cuya delimitación se da a partir del nivel de aguas máximas ordinarias, que será el que resulte de la corriente ocasionada por la creciente máxima ordinaria⁸³ dentro de un cauce, sin que en éste se produzca desbordamiento alguno y que estará asociada a un periodo de retorno⁸⁴ de 5 años. Dicha faja será medida horizontalmente a partir del nivel de las aguas máximas ordinarias, sin embargo, en aquellos cauces cuya anchura no sea mayor de cinco metros la zona federal marítimo terrestre tampoco podrá exceder de cinco metros.

- Tratándose de corrientes que presenten flujo nulo⁸⁵, durante uno o más años de su periodo de registro, la creciente máxima ordinaria será la que se determine a partir de las tormentas máximas ordinarias, cuyo periodo de retorno será fijado mediante normas oficiales que al respecto expida la Comisión Nacional del Agua.

- Para determinar la creciente máxima ordinaria de un cauce, ubicado aguas abajo de una presa, se deberá considerar simultáneamente la creciente máxima ordinaria que genera la cuenca propia de dicho cauce y los caudales máximos posibles que descarga la presa, después de regular la creciente máxima ordinaria que genera su cuenca alimentadora, o sea la de las aguas que se encuentran bajo la misma.

- En el caso de los lagos y lagunas que no estén comunicados con el mar, el nivel de las aguas máximas ordinarias, será el que se determine tomando en consideración la corriente ocasionada por la creciente máxima ordinaria de sus

⁸³ Para la determinación de la creciente máxima ordinaria o límite de la pleamar se deberá tomar en consideración el nivel máximo que sobre la costa pueden alcanzar las aguas, de tal manera que cuando avance sobre ella se le denomina pleamar y cuando se retire o baje se le denomina bajamar.

⁸⁴ Sólo durante ese periodo es posible determinar el nivel máximo de las aguas sobre la costa, entendiéndose por periodo de retorno el ir o venir de las aguas o devenir constante.

⁸⁵ Presentarán flujo nulo aquellas corrientes en las que no se altere su estado o flujo natural o que no presenten movimientos ascendentes de la marea.

fuentes alimentadoras. En los ríos en llanuras de inundación se tomará como punto de referencia el más alto de las riberas.

3. 2. La Zona Federal Marítimo Terrestre en Sentido Estricto.- Cuando los ríos, lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina estén comunicados con el mar, la zona federal marítimo terrestre será la que se determine tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales:

- Cuando las costas presenten playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas, o en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros ríos arriba.
- En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de anchura se contará a partir del punto de mayor embalse anual o límite de la pleamar.⁸⁶
- Tratándose de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar territorial medie una zona federal marítimo terrestre; sin embargo, cuando la zona federal marítimo terrestre correspondiente a dichas marinas no se encuentre en este supuesto, su extensión no podrá exceder de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones.

⁸⁶ El punto de mayor embalse anual en el caso de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto será el que se determine tomando en consideración la cota de pleamar máxima observada durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes o vientos de gran intensidad, y únicamente podrá determinarse en aquellas áreas que presenten un ángulo de inclinación horizontal de 30 grados o menos. (artículos 3° y 4° del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar)

- En los cayos y arrecifes, la totalidad de su superficie será considerada como su zona federal.

De conformidad con el artículo 114 de la Ley de Aguas Nacionales, cuando por causas naturales ocurra un cambio definitivo en el curso de una corriente de agua de propiedad nacional y el agua invada parte de las tierras contiguas a dichas aguas, éstas, la zona federal y, en su caso, la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto), pasarán por completo al dominio de la Federación, iniciándose así la delimitación correspondiente.

Una vez examinados todos y cada uno de los elementos necesarios para la determinación de la zona federal marítimo terrestre así como sus principales características jurídicas, a continuación, se analizarán algunos de los aspectos jurídicos más sobresalientes relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento de dicha zona, y que abarcan no sólo el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre como tal sino también la explotación, uso o aprovechamiento de todos aquellos recursos naturales, materiales de construcción y productos petrolíferos que le son contiguos, y que se precisarán con mayor exactitud en el capítulo siguiente.

CAPITULO III: EL DERECHO DE USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Antes de enfocarnos al estudio de esta materia, comenzaremos por definir algunos de los conceptos jurídicos más importantes en cuanto a la explotación, uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre. Posteriormente, se determinarán cada una de las actividades que, de acuerdo con la ley, implican el uso o aprovechamiento de esta zona, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público que le son contiguos; también nos referiremos al pago de derechos y a las autoridades y procedimientos que deberán seguirse para su cobro.

1. LA POTESTAD DE LOS MEXICANOS PARA USAR O GOZAR DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

Cuando hablamos de la potestad de los mexicanos para usar o gozar de la zona federal marítimo terrestre, nos estamos refiriendo a la capacidad, que como poder jurídico o derecho, tienen todos los mexicanos para usar o disfrutar de los bienes de dominio público, y por lo tanto, de los bienes de uso común que se mencionan en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales - cuyas fracciones V y VII se refieren a la zona federal marítimo terrestre- ; de ahí, la necesidad de definir conceptos tan fundamentales, tales como: "el derecho de uso o goce" y el concepto de "propiedad originaria de la Nación".

Según afirma Rafael Rojina Villegas, el "uso" implica la facultad que tiene una persona para aprovechar una cosa, sin que se produzca en ella una alteración significativa, de tal manera, que pueda reiterarse constantemente esa forma de

aprovechamiento; el "goce" no sólo implica la posibilidad de usar o disponer de la cosa sino también el derecho a la percepción de los frutos y utilidades.⁸⁷

Una persona tendrá "derecho a gozar de una cosa", cuando además de la capacidad que tenga para disponer de ella, esté facultado a la percepción de los frutos y utilidades que dicha cosa genera en un determinado periodo de tiempo. En cambio, sólo tendrá "derecho a usar una cosa" cuando, no obstante, su incapacidad para percibir los frutos o utilidades que dicha cosa genera, esté facultado para disponer de ella de manera limitada, independientemente de que sea o no de su propiedad.⁸⁸

Como podemos observar, aun cuando se trata de términos bastante similares en el fondo involucran un diferente grado de disponibilidad, el cual repercute en el establecimiento de cuotas o tarifas, a través de las cuales el Estado grava el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

Tratándose de la zona federal marítimo terrestre, ambos términos se considerarán como sinónimo de "aprovechamiento", término que se utilizará indistintamente con los de "uso o goce", ya que con éste no sólo se representa la capacidad para usar o disponer de una cosa sino también el derecho a la percepción de los frutos o utilidades.

De acuerdo con el artículo 887 del Código Civil Federal, existen tres tipos de frutos: los naturales, los industriales y los civiles. Son frutos naturales "las producciones espontáneas de la tierra, las crías y demás productos de los animales"(artículo 888) ; frutos industriales "los que producen las heredades o

⁸⁷ Cfr. **Rojina Villegas, Rafael**. Op. Cit. Págs. 102, 132 y 133.

⁸⁸ Véase **Jorge Alfredo Domínguez Martínez**. Op. Cit. ; Págs. 323 y 336; **Rafael Rojina Villegas**. Op. Cit.; Págs. 102, 132 y 133.

fincas de cualquier especie, mediante el cultivo o el trabajo" (artículo 890); y serán frutos civiles "los alquileres de los bienes muebles, las rentas de los inmuebles, los réditos de los capitales y todos aquellos que no siendo producidos por la misma cosa directamente, vienen de ella por contrato, por última voluntad o por la ley" (artículo 893)

Según afirma Rafael Rojina Villegas, "los frutos son manifestaciones constantes, naturales o artificiales de una cosa, que no alteran la forma o substancia de ésta, y de tal manera que sin desintegración, sin merma, la cosa se reproduce y la adquisición de estos bienes no implica el ejercicio del jus abutendi, en cuanto a la alteración o consumo del bien, sino sólo una consecuencia del jus fruendi o goce de la cosa." ⁸⁹

En el aprovechamiento de los bienes de dominio público, se deberá tomar en cuenta lo establecido en el párrafo primero del artículo 27 constitucional, de acuerdo con el cual, "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".

Para Miguel Acosta Romero, la Nación ejerce una influencia considerable sobre casi todas las actividades del hombre, "es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sinnúmero de conductas en nuestra existencia", y no debe ser confundida con el Estado, ya que éste es sólo la forma de organización pública, el armazón jurídico, el órgano formalmente establecedor del derecho, aplicador de éste... y nada más.⁹⁰

⁸⁹ Rojina Villegas, Rafael. Op. Cit.; Pág. 102

⁹⁰ Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A.; Segunda Edición Actualizada. México, 1993; Págs.196 y 197.

Sin embargo - y términos del referido artículo constitucional- no todos los bienes de dominio público pueden ser considerados como bienes de propiedad originaria de la Nación, pues habrá bienes que no se encuentren inmersos dentro de los bienes a que hace referencia el citado párrafo del artículo 27 constitucional, de acuerdo con el cual, "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación", y dado que la zona federal marítimo terrestre constituye uno de los bienes de dominio público cuya delimitación se inicia a partir del elemento tierra, es evidente que dicha zona sí debe considerarse como parte de los bienes de propiedad originaria de la Nación; en el entendido, que por lo que hace al término "Nación", lo que se pretende resaltar mediante este denominativo, es precisamente al conjunto de personas de nacionalidad mexicana - y que de acuerdo con la ley, tienen derecho a usar o gozar de la zona federal marítimo terrestre - y no hacer referencia a la máxima organización jurídica y política que es el Estado; ya que si bien es cierto, que es al Estado al que le corresponde su administración y custodia, también lo es, que en principio, el derecho a su explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes deberá fincarse exclusivamente en la Nación (como elemento humano) - y entendida, no como la organización jurídica y política de un pueblo sino como la comunidad de individuos, unidos entre sí, por costumbres e ideologías similares, y con una misma raza, lengua y religión ⁹¹.

Sobre este particular, el 20 de febrero de 1890 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una Circular sobre Ocupación de Zona Marítima⁹², en la

⁹¹ Véase **María de la Luz González González**. Op. Cit.; Págs. 218 y s.s.; Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I-O. Editorial Porrúa S.A.; Decimacuarta Edición. México, 2000; Págs. 2171 y 2172.

⁹² Para Alfonso Nava Negrete, las circulares "son actos administrativos de naturaleza general o individual que provienen del titular de una secretaría o de algún otro funcionario menor.....pero de menor jerarquía...que las leyes y decretos del Congreso, y que los reglamentos, decretos y acuerdos del presidente". (para su validez y obligatoriedad es indispensable que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación)

cual se señala claramente el papel que desempeña el Estado en la administración y custodia de dichos bienes; en su párrafo quinto establecía lo siguiente:

Las riberas de la mar forman parte del dominio público - y por lo mismo - se les ha colocadoentre las cosas que pertenecen a la Nación, cuya guarda y conservación constituyen uno de los atributos de la soberanía, sin que ésto quiera decir que ellas sean una verdadera propiedad entre las manos del Soberano, - pues más bien importan el depósito de una cosa común que se le ha confiado...para que la conserve, la proteja y la haga útil a todos los ciudadanos.⁹³

De lo que se desprende, que aún cuando el derecho de propiedad originaria -a que hace referencia el párrafo primero del artículo 27 constitucional- corresponde exclusivamente a la Nación, el Estado también desempeña un papel importantísimo, ya que a él será al que le corresponda, en forma directa, su administración y custodia, y por lo tanto, necesariamente deberá destinar la existencia de dichos bienes al cumplimiento de una función social cuyo único beneficiario sea el pueblo, que en última instancia es al que le corresponde el derecho de propiedad originaria, y por consiguiente, el derecho a la disposición y consumo de los mismos, lo que además les permite ser preferidos a los extranjeros en cuanto al otorgamiento de todo tipo concesiones, como lo menciona el artículo 32 párrafo quinto de la Constitución; no obstante, sería absurdo considerar que la totalidad de los mexicanos pudieran ejercer al mismo tiempo o en representación conjunta su derecho de propiedad originaria sobre dichos bienes, pues para ello requieren del Estado, que será el único autorizado para administrar y custodiarlos así como para regular en beneficio de la colectividad su uso y aprovechamiento racional, por parte de los ciudadanos; lo que quiere decir, que aún cuando la zona federal marítimo terrestre, forme parte de los bienes del dominio público a que hace referencia el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales su aprovechamiento o explotación, por parte de los ciudadanos, o de quien

legalmente resulté autorizado para hacerlo, deberá ser regulado por el Estado, ya de otra manera se estaría violando uno de los principios fundamentales del derecho, y que es precisamente el bienestar común de la población.

En concordancia con Ignacio Burgoa Orihuela, considero que el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente; sino que debe ser considerado como dominio eminente, soberanía o autoridad que el Estado ejerce sobre la parte integrante de su ser: el territorio nacional.⁹⁴

De acuerdo con el artículo 27 fracción I de la Constitución :

I. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas.

Consiguientemente, únicamente cuando se trate del aprovechamiento de minas y aguas, el otorgamiento de concesiones será para uso exclusivo de los mexicanos; por lo tanto, siendo la zona federal marítimo terrestre la parte contigua a dichas aguas, es de considerarse que por extensión, esta misma disposición resulte aplicable en cuanto al otorgamiento de concesiones hechas sobre esta zona; supuesto que se confirma en el artículo 118 de la Ley de Aguas Nacionales, que aun cuando sólo se refiere al aprovechamiento de las riberas o zonas federales también resulta aplicable en cuanto al aprovechamiento de la zona federal

⁹³ Circular sobre Ocupación de Zona Marítima, citada por Lanz Cárdenas, José Trinidad en su libro titulado "Legislación de Aguas en México". (Estudio Histórico - Legislativo de 1521 a 1981). Tomo I. Primera Edición. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México, 1982; Pág. 500.

⁹⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa S.A.; 32ª. Edición Actualizada. México, 2000; Págs. 461 y s.s.

marítimo terrestre en sentido estricto. Conforme a este artículo, a las concesiones que se realicen sobre bienes a cargo de la Comisión Nacional del Agua, entre los cuales queda incluida una porción muy importante de la zona federal marítimo terrestre, se les aplicará en lo conducente las mismas disposiciones que se señalen para las concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas.

En principio sólo estarán facultados para usar o gozar de la zona federal marítimo terrestre, los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas. Sin embargo, más adelante, el propio artículo 27 constitucional señala que los extranjeros podrán tener los mismos derechos que los mexicanos, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos.

Esta disposición ha sido conocida con el nombre de "Cláusula Calvo" y ha dado lugar a una serie de discusiones con las cuales se pretende determinar el valor jurídico que legalmente puede atribuírsele, ya que si bien es cierto que para algunos autores carece de toda fundamentación jurídica, para otros, representa la única forma de protección que tienen los países, en cuanto al uso o aprovechamiento de los referidos bienes, por parte de personas que sin ser nacionales de un país pretenden usar o disfrutar de ellos.

Para Modesto Seara Vázquez, la razón por la que esta cláusula debe considerarse como totalmente admisible, es la siguiente:

"Cuando una persona celebra un contrato, debe conocer perfectamente los riesgos a los que se expone, y si los acepta es porque cree que las ventajas lo compensarán ampliamente.

El argumento de que el extranjero estaría renunciando a un derecho público, que corresponde al Estado, es falso, puesto que el extranjero no estaría renunciando al derecho del Estado a ejercer la protección diplomática, sino al suyo propio de pedirla, lo cual es perfectamente lícito, y entra en el ámbito de la libertad de contratación....”⁹⁵

De esta manera, el aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Estado vía el Ejecutivo Federal, y por conducto de sus dependencias u órganos administrativos, lo cual no significa, que el concesionario tenga respecto del bien concesionado un derecho de uso ilimitado, porque entonces ya no estaríamos hablando de un acto administrativo como es la concesión sino de un verdadero derecho de propiedad (en su connotación común) o del establecimiento de derechos reales, que prohíbe la ley.

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Las concesiones en sí mismas consideradas, no son derechos reales...., sino actos de la autoridad administrativa que otorgan determinados derechos, entre los cuales existen algunos de carácter real”⁹⁶

En efecto, las concesiones administrativas no pueden ser consideradas como derechos reales, ya que en éstos, existe un verdadero poder jurídico sobre una cosa, y en la concesión ese poder jurídico se ve mermado por cuestiones de utilidad pública e interés general; así lo establece el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, en el cual se dispone lo siguiente: “las concesiones sobre bienes de dominio público no crea derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión” pero sin que ello

⁹⁵ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. Pág. 355

⁹⁶ Semanario Judicial de la Federación; Tercera Sala; Quinta Epoca; Parte CV: Pág. 167.

signifique que el concesionario ostente algún tipo de derecho real sobre los bienes concesionados.

En los términos del artículo 7º del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, "las playas y la zona federal marítimo terrestre - en sentido estricto- podrán disfrutarse y gozarse por toda persona, sin más limitaciones y restricciones que las siguientes:

II. Se prohíbe la construcción e instalación de elementos y obras que impidan el libre tránsito por dichos bienes, con excepción de aquellas que apruebe la Secretaría de Desarrollo Social atendiendo a las normas de desarrollo urbano, arquitectónicas y a las previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y

III. Se prohíbe la realización de actos o hechos que contaminen las áreas públicas de que trata el presente capítulo - entre las cuales queda incluida la zona federal marítimo terrestre -."

De lo que se desprende, que aún cuando el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre represente un derecho para los mexicanos, no existe realmente una obligación por parte de la autoridad a la concesión indiscriminada de dichos bienes, ya que según se establece en la Ley General de Bienes Nacionales y en diversos ordenamientos jurídicos, necesariamente deberán reunirse ciertos requisitos, mediante los cuales se pretende evitar su deterioro o mal uso por parte de los concesionarios; y aún en el supuesto de que se obtuviera la concesión, el particular deberá sujetarse a ciertas reglas de interés público, cuya única finalidad es la protección de los bienes que corresponden al Estado.

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las concesiones sobre aguas federales, no se refieren nunca a la adquisición del dominio de dichas aguas, sino simplemente al otorgamiento de concesiones de explotación, que el Estado establece en favor de los particulares, de tal manera que

ni los extranjeros ni los mexicanos, podrán adquirir el dominio sobre estas aguas en ninguna parte del territorio nacional. ⁹⁷

De conformidad con el artículo 26 párrafos primero y segundo de la Ley General de Bienes Nacionales:

“Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, y que ingresen al patrimonio de la Nación los bienes, equipos e instalaciones destinados directa o inmediatamente a los fines de la concesión. – En ciertos casos- podrá autorizarse al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipos e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al Gobierno Federal y puedan ser utilizados por el concesionario; pero, en este caso, su valor real actual no se incluirá en el monto de la indemnización.”

Para Gabino Fraga, “sólo la intervención del Estado puede ser una garantía de que la explotación se lleve a cabo en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento que exigen los intereses colectivos. “ ⁹⁸

Esto es perfectamente comprensible si consideramos que mediante la concesión, el particular adquiere el derecho a la explotación de recursos naturales o de bienes de dominio público que, por su misma naturaleza, deberán ser destinados a la satisfacción de una necesidad social, como puede ser: la alimentación, el fomento a la agricultura o la ganadería; actividades que por sí mismas traen aparejado el cumplimiento de una función social.

⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación; Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Quinta Epoca: Parte XIV; Pág. 978.

⁹⁸ Fraga, Gabino; Op. Cit. ; Pág. 369.

Consiguientemente, un bien sólo podrá ser concesionado cuando mediante este acto administrativo no se perjudique el cumplimiento de los fines estatales para los cuales ha sido destinado, sino que por el contrario, se le utilice como una forma de explotación a través de la cual el Estado hace posible el aprovechamiento de recursos naturales en beneficio de la población.

En el caso de la zona federal marítimo terrestre, el aprovechamiento implica no solamente el uso, que en un determinado momento pudiera dársele a la infraestructura federal, sino también el uso o aprovechamiento de todos aquellos recursos naturales, productos o materiales, que de acuerdo con la ley, sean susceptibles de ser aprovechados dentro de esta zona, o bien, el uso o aprovechamiento de aquellos recursos naturales que le son contiguos. Esto trae como consecuencia que dentro del espacio considerado como "zona federal marítimo terrestre" sea posible la realización de numerosas actividades, tales como: la pesca, la acuicultura, la agricultura o la ganadería, ya que si bien en estas últimas, no se está usando o aprovechando de lo que propiamente vendría a ser la zona federal marítimo terrestre, sí se le está utilizando como un medio para realizar dichas actividades, y que a su vez involucran el aprovechamiento de recursos naturales sumamente importantes para el hombre, tales como el agua o las especies de flora y fauna marítimas.

Cabe señalar, que no en todos los casos de aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre se involucra también el aprovechamiento de los recursos naturales que le son contiguos, ya que existen ciertos casos, tales como la ocupación, en los que sólo se pretende su utilización con fines turísticos o de mercado, sin que para ello sea necesario el aprovechamiento de los recursos naturales que le son contiguos, sin embargo, no se puede negar que en su mayoría, el otorgamiento de concesiones tiene como única finalidad el aprovechamiento de este tipo de recursos, respecto de los cuales se hará especial hincapié en el

aprovechamiento de las aguas, ya que éstas constituyen la condición indispensable para la demarcación de dicha zona y uno de los recursos naturales de mayor explotación dentro de la misma.

De la lectura del artículo 178 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales -publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Diciembre de 1997- se desprende que, existen dos tipos de concesiones: las que sólo contemplan el aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y las que además, involucran el aprovechamiento de las aguas o de cualesquiera otro tipo de recursos naturales que le son contiguos, así como la realización de obras hidráulicas necesarias para tal objeto. Según lo establecido en este artículo, el otorgamiento de concesiones hechas para explotar, usar o aprovechar bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, entre los cuales queda incluida una parte de la zona federal marítimo terrestre, no implica por sí mismo la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas ni la extracción de materiales de construcción que se ubican en los cauces, depósitos o vasos de agua de propiedad nacional; siendo necesario para ello que dicha circunstancia se señale en el correspondiente título de concesión, de conformidad a lo establecido en los artículos 23 y 30 de la mencionada ley y su reglamento, respectivamente. Además, podrán otorgarse concesiones en las que sólo se contemple el aprovechamiento de las aguas, la explotación de la zona federal marítimo terrestre o la realización de las obras necesarias para tal objeto, de tal manera, que el concesionario pueda ser sujeto de diversas concesiones durante un mismo período de tiempo.

Para el otorgamiento de dichas concesiones deberán reunirse, principalmente, los siguientes requisitos:

1. Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante;

2. Acta de nacimiento o acta constitutiva de la sociedad, según se trate de personas físicas o de personas morales;
3. Plano de localización del área que pretenda explotarse;
4. Descripción detallada de la explotación, uso o aprovechamiento que se dará al área solicitada;
5. Descripción de las obras que, en su caso, se pretendan realizar;
6. Plazos para la ejecución de las mismas; y
7. Término por el cual se solicita la concesión.⁹⁹

En cuanto a este último requisito, el término por el cual se otorga la concesión, deberá ser determinado por la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, por la Comisión Nacional del Agua, y no podrá ser mayor de cincuenta años (artículo 20 párrafo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales). Tratándose del aprovechamiento de recursos naturales que constituyan la flora y fauna acuáticas se requerirá, además, del permiso, concesión o autorización de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la que de conformidad con el artículo 6º de la Ley de Pesca, únicamente podrá otorgar concesiones con una duración de mínima de cinco años y máxima de veinte, o de cincuenta, cuando la actividad que se realice sea la acuicultura. Estos términos podrán ser prorrogados hasta por plazo equivalente al concedido originalmente, condicionados siempre a la disponibilidad y conservación del recurso de que se trate.

Según se señala en el artículo 52 de la Ley General de Bienes Nacionales, y en el párrafo cuarto del artículo 118 de la Ley de Aguas Nacionales, cuando para el aprovechamiento o realización de las actividades marítimo-portuarias, pesqueras o acuícolas, se requiera además del aprovechamiento de la zona federal marítimo

⁹⁹ Véanse artículos 174 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y 26 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar

terrestre (en sentido estricto) o de las riberas o zonas federales, la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso la Comisión Nacional del Agua, deberán otorgar de inmediato la concesión respectiva, con excepción de aquellos casos, en que el otorgamiento de la concesión afecte derechos de preferencia de los colindantes o de anteriores concesionarios, ya que en este caso la concesión deberá fincarse a favor de estos últimos y no de quien así lo solicitare. Sin embargo dicha preferencia no incluirá el aprovechamiento de los cauces, vasos y materiales de construcción que se localicen en dicha zona. (artículo 175 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales)

2. LAS FORMAS DE USAR O GOZAR DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

Son formas de usar o gozar de la zona federal marítimo terrestre: la ocupación, la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, las actividades de ornato y protección, los usos turísticos, la extracción de materiales, el comercio ambulante, y la construcción de obras hidráulicas, principalmente.

2. 1. LA OCUPACION

En materia civil, la ocupación ha sido definida como el medio natural y originario por el cual se adquieren en propiedad bienes cuyo legítimo propietario se desconoce. La detentación de la cosa, materia de la ocupación, deberá darse de manera continua, permanente e ininterrumpida; consiguientemente, durante todo el tiempo que dure la ocupación el posesionario deberá tener el firme propósito de adquirir la cosa, respecto de la cual pretende tener el carácter de propietario.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Véase **Dominguez Martínez, Jorge Alfredo**. Op. Cit.; Págs. 359 y 360; **Rojina Villegas, Rafael**. Op. Cit. Págs. 93 y 94.

Para que proceda, es necesario que se desconozca la legítima procedencia o la personalidad del dueño de la cosa; ésta constituye una de sus principales características, ya que le permite ser distinguida respecto de otras figuras jurídicas, tales como la prescripción, en la que si bien se cumple con la mayoría de los requisitos que caracterizan a la ocupación, realmente no se desconoce la personalidad del dueño de la cosa, toda vez que sin un título que la ampare no sería posible que el posesionario entrara en posesión del bien, iniciándose de esta manera el término para la prescripción.

En el aspecto administrativo, de ninguna manera podría significar la ocupación el medio por el cual se adquieren en propiedad bienes cuyo legítimo propietario se desconoce, ya que al menos en el caso de la zona federal marítimo terrestre, se trata de bienes cuya propiedad es exclusiva del Estado, y por lo tanto, su ocupación representa uno de los principales problemas que actualmente enfrenta nuestro país, pues en la mayoría de estos casos, los asentamientos humanos se dan de manera espontánea, sin que medie permiso, concesión o autorización por parte de las autoridades competentes, lo cual a su vez trae como consecuencia la construcción ilegítima de todo tipo de obras, tales como abrevaderos, presas, canales, muelles, acueductos, oleoductos, cargadores de petróleo y demás plantas móviles, con el consiguiente deterioro ecológico y utilización de recursos naturales contiguos a dicha zona.

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto, que nadie puede ser privado de sus posesiones, propiedades y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes en el que se cumplan previamente las formalidades esenciales del procedimiento, también lo es, que este criterio no tiene aplicación cuando legalmente no se tiene la posesión, por título bueno o malo, como sería en el caso de la zona federal marítimo terrestre, ya que tratándose de esta clase de bienes, no puede legalmente invocarse título alguno,

toda vez que desde el punto de vista constitucional y legal, dicha zona ha sido considerada como parte de los bienes inalienables e imprescriptibles de propiedad nacional, y por lo tanto, jurídicamente, ningún particular podrá alegar su posesión, en ningún tiempo; siendo necesario que su ocupación se legalice, de conformidad a lo establecido en las leyes reglamentarias de la parte conducente del artículo 27 constitucional.¹⁰¹

De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, la Secretaría de Desarrollo Social será la autoridad encargada de formular el registro de ocupantes de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) , los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas. En dicho registro deberán consignarse, principalmente, los siguientes datos:

- I. Nombre, denominación o razón social de los destinatarios, concesionarios y permisionarios;
- II. Superficie y ubicación del área de que se trate, precisando población, municipio y estado;
- III. Futuro uso o aprovechamiento de la zona, objeto de la concesión o permiso;
- IV. Numero de obras aprobadas o existentes;
- V. Vigencia de la concesión o permiso;
- VI. Autorizaciones otorgadas en los términos del Reglamento; y
- VII. Nombre, denominación o razón social de los ocupantes irregulares, así como la superficie ocupada, y en su caso, las obras existentes.

¹⁰¹ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte LXXII; Pág. 1676.

La misma facultad tendrá la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que de conformidad con el artículo 27 fracciones VII y VIII de su Reglamento Interior, estará facultada por conducto de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, para organizar, integrar y mantener actualizado el inventario, catálogo y catastro de los bienes nacionales y ambientes costeros a que se refieren las fracciones I y II del mencionado artículo reglamentario -es decir, la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto), las playas marítimas, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marítimas, los humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar y sus litorales y zonas federales- así como organizar y administrar el registro y padrón de los destinatarios, concesionarios, permisionarios y ocupantes de los bienes nacionales a que se refiere la fracción I -la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marítimas- y reunir, revisar y determinar los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para su elaboración, operación y manejo.

De conformidad a lo establecido en la fracciones I y II del artículo 27 de dicho ordenamiento, corresponde a la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros:

I. Ejercer los derechos de la Nación sobre los bienes nacionales siguientes: zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marítimas;

II. Conservar, restaurar y proteger el desarrollo sustentable de los bienes nacionales citados en la fracción I y de los ambientes costeros siguientes: humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar y de sus litorales o zonas federales;

Asimismo, el artículo 8º fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales señala lo siguiente:

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

II. Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia.”

Al respecto, el artículo 5º del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar establece que la Secretaría de Desarrollo Social será la dependencia encargada de poseer, administrar, controlar y vigilar los bienes a que se refiere este artículo, es decir, las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.

Como podemos observar, todavía no existe una clara delimitación en cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, en relación al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto). Ésto ha traído como consecuencia, que en nuestra legislación exista una verdadera concurrencia de facultades entre ambas Secretarías - tal y como lo dispone el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se establece lo siguiente: “El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal...”- y por lo mismo, y a pesar de que debe existir un nivel óptimo coordinación entre ambas dependencias, en ocasiones resulta imposible discernir la labor tan específica que

desempeña cada una de ellas, en relación al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) , y que en mi opinión debería ser unificada - no sólo por lo que se refiere a esta última sino también por lo que se refiere a las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua- a fin de que existiera un organismo especializado que se encargara exclusivamente de resolver los problemas relacionados con esta zona. De esta manera, se podrían evitar serias confusiones terminológicas, en relación al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio), la que aún cuando reciba el nombre de "ribera o zona federal", tratándose de depósitos de agua dulce, o de "zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto)", tratándose de depósitos de agua salada, o simplemente de "zona federal marítima", como lo menciona el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos, en realidad alude a un mismo bien: "la faja de tierra contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional", pero con diferentes medidas o extensiones. Este es el motivo por el que considero innecesaria la división que actualmente contempla la ley.

Por lo que se refiere a las riberas o zonas federales, la competencia será exclusiva de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que por conducto de la Comisión Nacional del Agua, será la única encargada de administrar y controlar todos los asuntos relacionados con su uso o aprovechamiento. (Artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales)

Cuando la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) se localice dentro de los recintos portuarios, o bien, se le utilice para la construcción de astilleros, varaderos, diques, muelles y demás instalaciones a que se refiere la Ley de Navegación, se requerirá, además, del permiso, concesión o autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que según lo establecido en el artículo 36 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y

55 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, estará facultada para otorgar todo tipo de concesiones, autorizaciones o permisos para la ocupación de dicha zona, así como para la construcción de las obras cuyo levantamiento o construcción se encuentre autorizado por la ley.

Los interesados en ocupar o construir obras dentro de esta parte de la zona federal marítimo terrestre deberán presentar una solicitud ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la cual se señale claramente el objeto de la ocupación, así como el número y tipo de obras que se pretenden llegar a construir. (artículo 56 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar).¹⁰² La concesión podrá ser otorgada hasta por un plazo máximo de treinta

¹⁰² Según lo establecido en el artículo 56 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, dicha solicitud deberá reunir los siguientes requisitos: I. Se indicará la superficie de terreno que se pretende se otorgue en concesión, permiso o autorización; el uso que se le dará, nombres de los propietarios o arrendatarios de los terrenos colindantes a que se trate; así como todos los datos que sean necesarios para identificar el sitio que se pretende ocupar; II. Plano de localización, con la orientación astronómica a la escala de 1:2000, que indique los accidentes de terreno en que se proyectan las obras, en un maduro y 3 copias heliográficas; III. Planos de construcción, un maduro y 3 copias heliográficas, subdividiéndose en plano de conjunto y plano de detalle a la escala de 1:2000 y 1:20, respectivamente, recomendándose que el plano sea elaborado en dimensiones de 34 a 60 centímetros por un lado y 21 a 120 centímetros por otro. Deberá llenar además los siguientes requisitos: a) Planos de conjunto comprendiendo plantas, alzados y cortes a la escala de 1:200 como mínimo, debidamente acotados; b) Detalles de construcción, a la escala de 1:20 perfectamente acotados, indicando los materiales que se empleen y con las secciones y proyecciones suficientes para aclarar las obras proyectadas; c) Detalles de las instalaciones, tales como máquinas, tuberías y vías, así como los accesorios que se empleen para el buen servicio y seguridad de las obras, como defensas, escalas, bitas y postes de amarre; las que se representarán cuando las instalaciones por su importancia lo ameriten a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la escala de estos planos a juicio del solicitante. IV. Memorias descriptivas de las obras, por cuadruplicado, que deberán comprender: a) Descripción general de las obras proyectadas, dando a conocer el objeto a que se destinarán y la necesidad de su ejecución; b) Si la construcción fuere un muelle, se indicará la naturaleza y peso de las cargas que va a recibir, el tonelaje y tráfico probable de las embarcaciones que a él atraquen, señalando las dimensiones de su eslora, manga y puntal. Se definirá la zona de acción, o sea el tramo medido a lo largo de la margen del río o litoral marítimo y lacustre, entre los amarres extremos de las embarcaciones, tales como postes o duques de alba; y de no existir dicha zona de acción, será la eslora de las embarcaciones si sobrepasa el frente del muelle. En caso contrario, la zona de acción será igual a las dimensiones del frente del muelle; c) En general, para cualquier construcción que se trate de ejecutar, la memoria contendrá todos los datos que se crea conveniente designar respecto a su destino y funcionamiento; d) Se acompañarán los cálculos justificativos de la estabilidad de las diversas piezas que constituyen las obras, usando el sistema métrico decimal y fiando los coeficientes de trabajo empleados para calcular su resistencia a las cargas máximas. En los muelles los mínimos admisibles

años, según la importancia y monto de la inversión y podrá ser prorrogado a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Durante este tiempo, el concesionario únicamente podrá usar o disfrutar de dicha zona según se establezca en el título de concesión; también estará obligado a iniciar las obras aprobadas por la Secretaría, dentro de los plazos previstos por la ley. (Artículo 63 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar)

Una vez concluido el término de la concesión, el Estado podrá volver a disponer de las áreas concesionadas, así como de todas aquellas obras que los particulares hubieren realizado durante ese período de tiempo.

Sobre este particular, el artículo 61 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar dispone lo siguiente:

“Al término de la vigencia de las concesiones, permisos y autorizaciones, y sus prórrogas, otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los bienes de dominio marítimo y las construcciones e instalaciones que realicen los particulares en relación con los mismos, pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación”.

No obstante, decir que los bienes del dominio marítimo pasarán - en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen- al dominio de la Nación es

para las sobrecargas serán los siguientes: 500 kilogramos por metro cuadrado cuando se destine a pasajeros o cargaderos de petróleo; 100 kilogramos por metro cuadrado para los destinados a mercancías, y 100 kilogramos para materiales; V. Dos fotografías, una parcial y una total de la obra en que aparezcan también las que existan colindando con la construida, con objeto de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se dé cuenta de ellas, a fin de que, en su caso, ordene las modificaciones que deban hacerse a la obra realizada por el concesionario; VI. La garantía de trámite cuyo monto fijará la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo al monto de las inversiones a realizar; y VII. Lo establecido en el instructivo que para tal efecto proporcione la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

completamente erróneo, ya que ésto significaría que durante el tiempo de la concesión, el Estado pierde en favor de los particulares, el poder de imperio o dominio eminente sobre dichos bienes, lo cual no sólo contraviene los principios generales de derecho público sino también el derecho del Estado a la libre disposición de sus bienes. Además se establece que los bienes pasarán sin costo alguno y libres de todo gravamen al dominio de la Nación, lo cual nos hace suponer que en ocasiones, el particular podrá exigir del Estado determinadas sumas de dinero a cambio de la devolución del bien, o bien que las cargas que pesen sobre dichos bienes podrán ser susceptibles de transmisión.

Por lo que se refiere a las construcciones e instalaciones que los particulares hubieren realizado durante el tiempo de la concesión, el criterio que se maneja en el artículo 61 del mencionado reglamento es perfectamente comprensible, ya que como sabemos "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", y siendo lo principal, un bien del dominio público es lógico suponer que las construcciones e instalaciones que llegaren a realizarse dentro de los mismos sean consideradas también como de propiedad nacional.

Desgraciadamente en éste, como en muchos otros artículos de nuestra legislación, existen faltas inapropiadas de redacción que podrían llegar a culminar en serias confusiones para los gobernados.

2. 2. LA PESCA

Durante mucho tiempo, la pesca ha sido considerada como una de las actividades económicas de mayor importancia para la población; su variedad en especies, así como los elementos nutritivos que de ella se obtienen, la han convertido en una de las principales fuentes generadoras de alimentos, y como consecuencia, en una de las fuentes de empleo y divisas con que cuenta la

sociedad; también ha sido considerada como uno de los factores que mayormente ha contribuido al desarrollo económico del país.

En nuestra legislación, el concepto de "pesca" ha sido definido en el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Pesca, que al respecto establece lo siguiente: "pesca es el acto de extraer, capturar, recolectar o cultivar, por cualquier procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua, así como los actos previos o posteriores relacionados con ellas".¹⁰³

Actualmente, la práctica de actividades pesqueras se ha incrementado de manera considerable, y por lo mismo, ha sido necesario el establecimiento de una serie de normas - mediante las cuales se pretende elevar la calidad, rentabilidad y sustentabilidad del desarrollo acuícola y pesquero así como una mejor administración de los recursos que constituyen la flora y fauna acuáticas-, y cuyo objetivo inmediato es la solución efectiva de los problemas que caracterizan a este sector.¹⁰⁴

De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento de la Ley de Pesca, las actividades pesqueras se clasifican en: actividades de captura o extracción y de cultivo o acuicultura. Son actividades de captura o extracción: la pesca de fomento, la pesca didáctica, la pesca deportivo- recreativa, la pesca de consumo doméstico y la pesca comercial. Y de cultivo o acuicultura: la acuicultura comercial, la acuicultura de fomento y la acuicultura didáctica.

¹⁰³ Como podemos observar, en la mayoría de los artículos de este reglamento se supera en mucho lo establecido por la ley, y mientras que ésta sólo cuenta con 30 artículos, el reglamento en cambio se extiende a 161, siendo precisamente en este último ordenamiento en donde se define con exactitud el concepto de pesca.

¹⁰⁴ Cfr. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca" publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Junio de 2001.

En cualquiera de estos casos, se deberá solicitar, según corresponda:

- I. Concesión: para la pesca comercial y la acuicultura comercial;
- II. Permiso: para la pesca de fomento, la pesca deportivo-recreativa y la acuicultura de fomento; y
- III. Autorización: para la recolección de larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas y alevines; la pesca y la acuicultura didácticas; así como para desembarcar todo tipo de productos pesqueros, en puertos mexicanos, cuando la embarcación sea de nacionalidad extranjera. (Artículo 31 del Reglamento de la Ley de Pesca)

El otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos a que se refiere el artículo anterior deberá realizarse por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca –órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el cual se reúnen la mayoría de las subdelegaciones de pesca que anteriormente pertenecían a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) - no obstante, que en numerosos artículos de dicha ley, no así en su reglamento ¹⁰⁵, se siga haciendo referencia a la Secretaría de Pesca, toda vez que según se establece en el artículo octavo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de noviembre de 2000 - por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca- “cuando en la Ley de Pesca se mencione a la desaparecida Secretaría de Pesca,

¹⁰⁵ En el cual se hace referencia a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hoy la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

deberá entenderse como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, y toda vez que el artículo 2º fracción XXXIII del “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca” – publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Junio de 2001- establece como una de las atribuciones de dicha entidad, la de “aplicar, en lo conducente, las disposiciones jurídicas que conforme a la Ley de Pesca, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables en la materia, correspondan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las especies que constituyen la flora y fauna marítimas deberá entenderse como una atribución que dicha Secretaría ejerce por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, en la que además se conjuntan todas las atribuciones que hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre de 2000 tenía encomendadas la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por conducto de la Subsecretaría de Pesca y las Direcciones Generales de Política y Fomento Pesquero; Administración de Pesquerías; Infraestructura Pesquera y Acuacultura, las cuales se incorporan a la estructura orgánica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación el 31 de Diciembre de 2000 y a la organización interna de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca el día 5 de Junio de 2001.

Consiguientemente, todas aquellas concesiones que se realicen por dicha entidad, deberán tener una duración mínima de cinco años y máxima de veinte - así lo dispone el artículo 6º de la Ley de Pesca - ; en el caso de la acuacultura, los permisionarios, concesionarios o autorizados, así como las sociedades cooperativas, ejidos y comunidades agrarias, podrán, sin requerir permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, construir o establecer todo tipo de obras, necesarias para la conducción del agua a sus zonas de cultivo. Cuando las zonas por las cuales se pretende establecer dichas obras se encuentren

permisionadas o concesionadas deberá contarse, además, con la aprobación de los destinatarios, concesionarios o permisionarios.

El tiempo de la concesión no podrá exceder de cincuenta años; al término de su vigencia podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los establecidos originalmente. Los permisos no podrán exceder de cuatro años y podrán ser transferidos por sus titulares, con excepción de aquellos que se otorguen para la realización de la pesca de fomento y la pesca deportivo-recreativa. (artículos 21 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar y 6º y 11 de la Ley de Pesca)

El concesionario deberá solicitar, además, el permiso, concesión o autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o en su caso, de la Secretaría de Desarrollo Social, para la construcción y edificación de todo tipo de obras, que se construyan dentro de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) , tales como embarcaderos, atracaderos o botaderos, necesarios para tal objeto.

2. 2. 1. LAS ACTIVIDADES DE CAPTURA O EXTRACCIÓN

2.2.1.1. La Pesca de Fomento.- La pesca de fomento es la que tiene por objeto:

- a) El estudio, la investigación científica, la experimentación, la exploración, la prospección, el desarrollo, la repoblación o conservación de los recursos pesqueros y su hábitat y la experimentación de equipos y métodos necesarios para esta actividad; o bien,
- b) La recolección de ejemplares vivos para el mantenimiento y reposición de colecciones científicas y culturales, así como de aquellas que se destinan al

ornato, a los espectáculos públicos, o a los acuarios y zoológicos.(artículo 69 del Reglamento de la Ley de Pesca)

Este tipo de pesca podrá ser practicado por cualquier persona interesada en la investigación, conservación y mantenimiento de los recursos pesqueros, sin embargo, los permisos para su exploración, uso o aprovechamiento, no podrán extenderse respecto de especies sujetas a algún tipo de protección como tampoco se extenderán permisos a personas que no acrediten la capacidad técnica o las instalaciones físicas necesarias para su captura y comercialización. En el caso de los científicos, técnicos o instituciones de investigación científica de procedencia extranjera se deberá recabar, además, la opinión de la Secretaría de Marina o, en su caso, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las que de conformidad con los artículos 30 fracción XII y 28 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, serán las autoridades encargadas de conceder a los extranjeros licencias o autorizaciones para obtener concesiones o permisos en materia de exploración y experimentación científica de los recursos naturales que habitan en aguas de jurisdicción federal. Además, se deberá tomar en cuenta la opinión del Instituto Nacional de la Pesca y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que según lo establecido en el artículo 3º fracción V de la Ley de Pesca, estará facultada -dentro del ámbito de su competencia- para dictar las medidas tendientes a la protección de los quelonios ¹⁰⁶, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción; asimismo, participará con las dependencias competentes en la determinación de estas dos últimas y establecerá las vedas totales o parciales referentes a dichas especies.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Orden de reptiles con el tronco deprimido y cubierto de escudos óseos que constituyen una fuerte coraza de la que sobresalen patas, cabeza y cola, que pueden retraerse en caso de peligro. Las maxilas carecen de dientes y están cubiertas por un pico de bordes cortantes. La respiración es pulmonar, y en las especies acuáticas se realiza por medio de la cloaca. La reproducción es ovípara; el oído carece de conducto auditivo externo y el ojo está protegido por tres párpados. Son cosmopolitas, y abundan especialmente en América, Asia y África. (Véase Enciclopedia Textual Permanente Salvat. Ed. Salvat Editores S.A.; Edición Especial. México, 1998-1999)

¹⁰⁷ Véanse artículos 69 a 78 del Reglamento de la Ley de Pesca.

De acuerdo con el artículo 72 del Reglamento de la Ley de Pesca, la capacidad científica y técnica de quienes pretendan obtener permiso para la pesca de fomento, se deberá acreditar mediante la presentación de los siguientes documentos:

- a) Certificados expedidos por instituciones reconocidas oficialmente;
- b) Constancias que demuestre la experiencia del solicitante; y
- c) Curriculum vitae.

En el caso de los extranjeros, la capacidad científica o técnica deberá ser acreditada por su respectiva representación diplomática.

En algunos casos, el permiso podrá comprender la comercialización de las especies - cuya captura y recolección haya sido permitida por la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca - considerando la opinión del Instituto Nacional de la Pesca- y en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- siempre que el permisionario, demuestre haber cumplido con los programas de investigación pesquera, y que se aplique el 5% de los productos obtenidos mediante la comercialización exclusivamente al fomento de dichas actividades y a la experimentación de los equipos y métodos necesarios para su continuidad.

Gracias a este tipo de pesca, en un futuro no muy lejano “la explotación de los recursos biológicos marinos aumentará debido al notable mejoramiento técnico que están experimentando los medios de captura y extracción y los equipos de localización de los animales marinos”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cifuentes Lemus, Juan Luis; Torres García, Pilar; Frías Mondragón, Marcela. “El Océano y sus Recursos. VIII. El Aprovechamiento de los Recursos del Mar”. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1990; Pág. 18.

2.2.1.2. La Pesca Didáctica.- La pesca didáctica es aquella que se practica por instituciones de educación pesquera - reconocidas oficialmente en el país- cuyo objetivo primordial es: cumplimentar sus planes o programas de enseñanza y capacitación en materia de pesca. (Artículo 79 del Reglamento de la Ley de Pesca)

Los representantes de dichas instituciones únicamente podrán extraer de su hábitat el número de especies necesario, que les permita llevar a cabo los planes y programas de educación pesquera que, al respecto, autorice la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca en coordinación con el Instituto Nacional de la Pesca.

Al igual que en la pesca de fomento, los interesados en practicar dicha actividad podrán comercializar las especies obtenidas, siempre y cuando, apliquen el producto de la venta al desarrollo de las labores propias de la institución.¹⁰⁹

2.2.1.3. La Pesca Deportivo-Recreativa.- Según lo establecido en el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Pesca, la pesca deportivo-recreativa es la que realizan los particulares, mediante el uso de la caña o línea con anzuelo, exclusivamente con fines de esparcimiento.

Este tipo de pesca sólo podrá ser practicada por personas físicas (nacionales o extranjeras) , y no podrá efectuarse a menos de 250 metros de las embarcaciones dedicadas a la pesca comercial o a las artes de pesca fijas o flotantes, o bien, a menos de 250 metros de la orilla de las playas frecuentadas por bañistas, ni en zonas de repoblamiento o zonas prohibidas dentro de las áreas naturales protegidas. Excepcionalmente, en éstos dos últimos casos, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca podrá otorgar permisos para la pesca deportivo-recreativa siempre que, mediante su práctica, no se perjudique la funcionabilidad de los

¹⁰⁹ Véanse artículos 79 a 82 del Reglamento de la Ley de Pesca.

ecosistemas acuáticos o de las especies que en ellos habitan. Tampoco podrá hacerse uso de iluminación artificial, o de cebos contaminantes para atraer a los peces. (artículo 94 del Reglamento de la Ley de Pesca)

De acuerdo con el artículo 13 párrafo segundo de la Ley de Pesca "las especies denominadas marlín, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado, quedan destinadas de manera exclusiva para la pesca deportivo-recreativa", sin embargo, dichas especies sólo podrán ser extraídas dentro de una franja de 50 millas náuticas, contadas a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial ; ninguna otra especie además de las ya mencionadas podrá ser objeto de captura o extracción, como tampoco podrá realizarse sobre ellas actividades distintas a las de investigación en las áreas de refugio que para éstas pudiera establecer la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

Quienes practiquen esta actividad desde tierra - como es en el caso de la zona federal marítimo terrestre- no requerirán del permiso de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca , sin embargo, deberán utilizar aquellas artes, que para tales efectos se autorizan en el Reglamento de la Ley de Pesca, y respetar las tallas mínimas¹¹⁰ y límites de captura que al respecto señale la citada Comisión.

Las capturas que así se obtengan deberán destinarse exclusivamente a la taxidermia o arte de disecar, o bien, al consumo individual (de quien las realiza) o al generalizado (de la población) , según se determine mediante la expedición de normas en las cuales se establezcan, además, las épocas y zonas así como el número máximo de ejemplares que pueda capturar por día un pescador deportivo, de acuerdo a las condiciones del recurso de que se trate y a las características

¹¹⁰ Para efectos de la pesca deportivo-recreativa, la talla mínima se entenderá como la longitud del ejemplar, medida desde el extremo anterior del hocico hasta el extremo distal de la aleta caudal. En el caso de los picudos, la talla mínima se medirá desde el extremo anterior de la mandíbula inferior hasta el extremo distal de la aleta caudal. (artículo 91 del Reglamento de la Ley de Pesca)

particulares del lugar en donde se desarrolle dicha actividad. (artículos 89 y 90 del Reglamento de la Ley de Pesca) ¹¹¹

2.2.1.4. La Pesca de Consumo Doméstico.- La pesca de consumo doméstico es aquella que realizan los ribereños, desde las costas o riberas federales, con el único propósito de obtener alimentos para la satisfacción de sus necesidades individuales y las de sus dependientes.

Quienes practican esta actividad, no requieren del permiso, concesión o autorización de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, sin embargo deberán respetar las épocas y zonas de veda, que al respecto, determine la citada Comisión así como cualquier otra norma que se dicte para la prevención y conservación de los ecosistemas acuáticos. (artículos 98 y 99 del Reglamento de la Ley de Pesca)

En la actualidad, éste es el único privilegio de que gozan los ribereños, ya que hasta 1986 - en que se publicó la Ley Federal de Pesca, que posteriormente vino a ser sustituida por la Ley de Pesca del 25 de junio de 1992 (actualmente en vigor, con excepción del artículo 13, reformado el día 8 de Enero del año 2001) - el artículo 35 de la entonces Ley de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1949, establecía como uno de los derechos de los ribereños la comercialización exclusiva de ciertas especies marítimas, que por supuesto eran las de mayor consumo entre la población.

Mucho se discutió acerca de la procedencia de esta disposición y no faltaron quienes sostuvieron que mediante ella se estaba dando lugar a privilegios que podrían llegar a constituir verdaderos monopolios a manos de los ribereños. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció lo siguiente:

¹¹¹ Véanse artículos 83 a 97 del Reglamento de la Ley de Pesca.

“...al decir que las concesiones para la explotación de las especies marinas que se especifican en el artículo 35 de la Ley de Pesca del 31 de diciembre de 1949, se reservan exclusivamente a las cooperativas pesqueras, no está estableciendo una situación de privilegio, en favor de éstas, pues no puede admitirse como tal, el propósito de que esa explotación se haga por dichos organismos que están constituidos por nativos del lugar, que viven precisamente de lo que éste da, que es la pesca, y de algo más, y que por ello, deben tener derecho preferente de explotación..., ...lo cual no puede equipararse al monopolio, ya que el artículo impugnado no está concediendo a una sociedad cooperativa la explotación exclusiva de los productos del mar a que alude, sino que todas las sociedades cooperativas pueden hacerlo, incluso las demás personas ingresando a éstas, y, además porque ese aprovechamiento de las sociedades cooperativas lejos de ser en perjuicio de alguien es en beneficio de todos los ribereños que requieren de fuentes de trabajo para vivir. Tampoco puede decirse que la ley es inconstitucional porque impide que un individuo que no sea pescador de oficio y de la región, pueda dedicarse a la explotación de las especies marinas a que alude; ésto es cierto sólo que no puede entenderse como contrario al artículo 5º constitucional, pues este precepto establece la posibilidad de dictar disposiciones gubernativas, restrictivas de la libertad de trabajo, en favor de la sociedad, como sucede cuando frente a todos los mexicanos con derecho a dedicarse a la actividad que quieran, existen otros que para vivir sólo pueden dedicarse a una actividad.; pues en tal caso la libertad de aquellos debe de terminar donde empieza el derecho de éstos a vivir de lo único que tienen, y que exige una medida tutelar que, por esa razón, es acorde al interés social y no contraria a éste...”¹¹²

Dicho artículo fue derogado, dejando así abierta la posibilidad de que todos los mexicanos puedan usar o aprovechar de las especies acuáticas que hasta 1986 sólo tenían derecho los ribereños; sin embargo, en aquellos casos en que, además, se pretenda la comercialización de los productos obtenidos, se deberá conseguir para ello, el permiso, concesión o autorización de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca.

¹¹² Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Época; Parte 52; Pág. 34

La extracción que se realice deberá efectuarse mediante redes o líneas manuales que pueda utilizar de manera individual el pescador; en las zonas concesionadas únicamente podrá practicarse respecto de especies diferentes a las ya concesionadas. (Artículo 100 del Reglamento de la Ley de Pesca)

2.2.1.5. La Pesca Comercial.- La pesca comercial es aquella que se realiza por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana cuyo único propósito es: la comercialización de las especies obtenidas. (artículo 39 del Reglamento de la Ley de Pesca)

Los interesados en practicar dicha actividad, deberán presentar una solicitud por escrito ante la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, la cual deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre de la especie o especies que pretendan capturarse;
- II. Nombre, características y dimensiones de la embarcación, equipos y artes de pesca a utilizar;
- III. Zonas de pesca, puerto base y sitios de desembarque;
- IV. Nombre y ubicación de los bancos o campos que desean explotarse.
- V. Delimitación de la zona que se pretende en concesión, cuando se trate de aguas interiores o de especies sésiles o no migratorias, utilizando al efecto los planos o mapas oficiales, que al respecto, señale la autoridad, y
- VI. Duración por la que se pretende sea otorgada la concesión.

Además, se deberá presentar: el certificado de matrícula y bandera mexicana, o en su caso, el pasavante de navegación o programa de construcción; el estudio técnico y económico, el cual deberá contener: las técnicas y métodos de captura, la infraestructura de manejo, conservación e industrialización de las capturas, el monto de la inversión, los empleos a generar y el análisis financiero del

proyecto; así como el programa de operación y producción, y en su caso, la descripción de las especificaciones técnicas y capacidad de los equipos e instalaciones que se encuentren a bordo de las embarcaciones para el proceso, conservación y empaque de las capturas. (Artículo 42 del Reglamento de la Ley de Pesca)

Para determinar la temporalidad de las concesiones y permisos se deberá observar lo siguiente, de conformidad con el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Pesca:

I. Para las concesiones: a) Los resultados previstos en los estudios técnicos y económicos que presente el solicitante; b) La naturaleza de las actividades a realizar; c) La cuantía de las inversiones necesarias y su recuperación, y d) La forma en que se acredita la legal disposición de los bienes destinados al cumplimiento del objeto de la concesión, en función de la propiedad o posesión que ampare el título respectivo. II. Para los permisos, lo establecido en los incisos b) y d) de la fracción anterior.

Consiguientemente, las concesiones que se realicen para la pesca comercial únicamente podrán extenderse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, ya sea por embarcación o unidad de esfuerzo pesquero ¹¹³ - y deberán otorgarse en función de la evaluación de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, así como la cuantía y recuperación de la inversión. Los permisos se otorgarán cuando por la cuantía de la inversión no se requiera de estudios técnicos y económicos. (artículo 9º de la Ley de Pesca)

¹¹³ Por "unidad de esfuerzo pesquero" se entiende "la que determine la Secretaría -por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca- la cual estará integrada por una o varias embarcaciones y/o un arte o equipo de pesca y/o los individuos que constituyen los medios necesarios para realizar la actividad pesquera". (artículo 2º fracción XVIII del Reglamento de la Ley de Pesca)

2. 2. 2. LAS ACTIVIDADES DE CULTIVO O ACUACULTURA

En términos del artículo 101 del Reglamento de la Ley de Pesca, por “acuacultura” debe entenderse “el cultivo de especies de la flora y fauna acuáticas mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado en todo estadio biológico y ambiente acuático”.

Este término, sinónimo de maricultura, designa todo cultivo de plantas o cría de animales en agua de mar durante todo o parte de su ciclo biológico. Comprende, las formas tradicionales y antiguas de cultivo y cría tanto como las técnicas recientes aún poco productivas, gracias a las cuales es posible la obtención de numerosas especies, tales como: el camarón, la almeja, el abulón, el ostión, la carpa, la tilapia, la rana, el langostino, las algas, el mejillón, los alevines y los peces de ornato; especies, que por su misma naturaleza, sólo pueden ser extraídas en aguas cercanas a la costa a menos de 40 ó 50 metros de profundidad.¹¹⁴

Sobre este particular, el Diccionario Enciclopédico Planeta señala lo siguiente: por “acuicultura” debe entenderse “el arte del aprovechamiento de los recursos naturales, animales o vegetales de las aguas”, o bien “la técnica del cultivo en el agua (marina o dulce) de especies vegetales o animales”.

No obstante, en el presente trabajo se adoptará el término “acuacultura”, toda vez que dicho vocablo es el que se emplea en la Ley de Pesca y su Reglamento así como en diversos ordenamientos jurídicos.

2.2.2.1. La Acuacultura Comercial.- La acuacultura comercial es la que realizan las personas físicas - nacionales o extranjeras- o las personas morales de nacionalidad mexicana, en cuerpos de agua de jurisdicción federal, cuya única finalidad es:

obtener beneficios de carácter económico. Ello implica la reproducción y engorda de larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas y esporas, cuyo lugar de cultivo son los laboratorios o tanques artificiales así como las instalaciones ubicadas en presas, bahías, estuarios y lagunas costeras. (artículos 106 y 107 del Reglamento de la Ley de Pesca)

Para practicar esta actividad, es necesaria la autorización de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la que según lo establecido en el artículo 112 del Reglamento de la Ley de Pesca, podrá concursar el otorgamiento de concesiones, cuando una misma área sea solicitada por más de una persona.

Según afirma Juan Luis Cifuentes Lemus, uno de los procedimientos para aumentar el rendimiento de los recursos marinos es precisamente la acuicultura, que está considerada como el camino que seguirán los países para aumentar las posibilidades de solucionar el problema de la falta de proteínas.¹¹⁵

De conformidad con el artículo 111 del Reglamento de la Ley de Pesca, son obligaciones de los concesionarios:

- I. Cultivar exclusivamente las especies autorizadas, en las zonas determinadas en el título correspondiente y mediante los procedimientos autorizados;
- II. Presentar, durante los dos primeros meses de cada año, el avance de los proyectos técnicos y económicos en los que se fundamenta la concesión;
- III. Presentar, cuando exista producción, el último día hábil del mes...los avisos de cosecha y producción, según corresponda.....
- IV. Respetar las condiciones técnicas y económicas, así como los procedimientos para el cultivo y aprovechamiento de cada especie, grupo de especies o zonas fijadas en el título respectivo;

¹¹⁴ Cfr. Carré, Francois. "Los Océanos". Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Español. México, 1988; Pág.139 a 141.

¹¹⁵ Cifuentes Lemus, Juan Luis; Torres García, Pilar; Frías Mondragón, Marcela. Op. Cit.; Pág. 19

- V. Coadyuvar en la preservación del medio ambiente y la conservación y reproducción de especies, así como apoyar, en su caso, los programas de repoblación.....
- VI. Proporcionar a las autoridades competentes la información sobre los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad acuícola, así como cualquier otra información que se les requiera....sin menoscabo de los derechos de propiedad intelectual que pudieran surgir.....;
- VII. Cumplir con las normas y medidas de sanidad acuícola que emita la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca- así como las demás que resulten aplicables;
- VIII. Mantener en buen estado las instalaciones en tierra firme y las artes de cultivo fijas o suspendidas que se utilicen en cuerpos de agua de jurisdicción federal, así como retirar estas últimas cuando así lo determine la autoridad pesquera en los términos de las disposiciones aplicables.....
- IX. Permitir y facilitar al personal autorizado por la Secretaría, la inspección para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones;
- X. Admitir en sus instalaciones a los observadores que al efecto designe la Secretaría, para acopiar información científica y/o tecnológica;
- XI. Colaborar con la Secretaría en sus programas acuícolas, y
- XII. Llevar un libro de registro en el que se consignen las entradas y salidas de organismos, medidas de prevención y control utilizadas, así como los informes de la identificación de los agentes causantes de enfermedades, mismos que deberá presentar a la Secretaría cuando así se les solicitaré.

Cabe señalar, que en los últimos años, la acuicultura comercial ha alcanzado niveles estratosféricos, a tal grado que ya se le considera como una de las principales industrias alimenticias con que cuenta la Nación. ¹¹⁶

2.2.2.2. La Acuicultura de Fomento.- La acuicultura de fomento es aquella que tiene como propósito el desarrollo de biotecnologías o la incorporación de innovaciones tecnológicas, cuyo único objetivo es: el cultivo de las especies que constituyen la flora y fauna acuáticas.

Al igual que en la pesca de fomento, el permiso podrá comprender la comercialización de las cosechas obtenidas, siempre y cuando, se cumpla con los

objetivos de los programas para los cuales fueron permitidas y que se destine el 5% del producto de las ventas, exclusivamente al desarrollo de actividades de investigación acuacultural y a la experimentación de equipos y métodos necesarios para esta actividad. Para tales efectos, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca promoverá el desarrollo de la acuacultura de fomento y podrá permitirle a científicos, técnicos e instituciones de investigación científica y docencia, tanto nacionales como extranjeros, debiendo para ello considerar la opinión del Instituto Nacional de la Pesca. (artículo 115 del Reglamento de la Ley de Pesca)

En su mayoría, se deberán observar las mismas reglas y condiciones que establece la ley para la pesca de fomento.¹¹⁷

2.2.2.3. La Acuacultura Didáctica.- Únicamente podrán llevar a cabo este tipo de acuacultura, las personas físicas o morales que desarrollen programas de capacitación y enseñanza en materia acuícola, previa autorización de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, la cual deberá tomar en consideración la opinión del Instituto Nacional de la Pesca. En este caso, también, resultan aplicables las disposiciones jurídicas que se determinan para la pesca didáctica.¹¹⁸

2. 3. LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA

La actividad agrícola y ganadera nace y se desarrolla a partir de que el hombre se asienta en un territorio, en el cual le es posible la recolección de los frutos y productos que crecen y se multiplican de manera espontánea en los campos y superficies de la tierra. La espontaneidad con que estos productos se desarrollan, es lo que hace que el hombre se aplique cada vez más en la reproducción y cultivo de las plantas así como en la cría y explotación de los

¹¹⁶ Véanse artículos 106 a 113 del Reglamento de la Ley de Pesca.

¹¹⁷ Véanse artículos 114 a 119 del Reglamento de la Ley de Pesca.

¹¹⁸ Véanse artículos 120 a 124 del Reglamento de la Ley de Pesca.

animales; ¹¹⁹ siendo necesario que para ello, concurren ciertos elementos - indispensables para la obtención de los productos del campo así como para la manutención de los animales, que en un futuro no muy lejano, se pretenden usar o aprovechar en las actividades de labranza, o para consumo doméstico de la población.

Por lo tanto, siendo el agua uno de esos recursos naturales - indispensables para el establecimiento de actividades agrícolas o ganaderas- es lógico suponer, que en aquellos lugares en que no es posible su obtención por medios naturales, su distribución y consumo, por parte de los comuneros, ejidatarios o pequeños propietarios requiera de la construcción de determinada infraestructura hidráulica; gracias a la cual, es posible la conducción de las aguas de los ríos, lagos o lagunas o las de cualquier otro depósito de propiedad nacional, hasta las zonas de cultivo o labranza, o a aquellas en que predomine la explotación y la crianza del ganado; y por lo mismo, en ocasiones, es necesario, que dicha infraestructura hidráulica se ubique dentro del espacio considerado como zona federal marítimo terrestre.

Consiguientemente, las concesiones que se realicen para el uso o aprovechamiento de esta zona - por parte de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- deberán otorgarse, exclusivamente, para la construcción de obras hidráulicas, tales como: canales, acueductos, oleoductos y obras de encauzamiento y dragado, así como para todo tipo de abrevaderos o estanques que pudieran llegar a construirse dentro dicha zona, ya sea para uso generalizado de la población o para consumo de los animales que se pretende usar o aprovechar. En algunos casos, la Secretaría de Desarrollo Social podrá llegar a permitir los

¹¹⁹ Cfr. Enciclopedia de México, Tomos I y VI. Editorial Rand Mc Nally; Edición Especial para Encyclopaedia Britannica de México S.A. de C.V. México, 1993. Págs. 147 a 164 (Tomo I) y 3141 a 3158 (Tomo VI).

asentamientos humanos, siempre que sea necesario para el adecuado desarrollo de dichas actividades.

De acuerdo con el artículo 48 párrafo primero de la Ley de Aguas Nacionales, la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas que se regulan en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, por ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como por ejidos, sociedades, comunidades y demás personas que se dedican al desempeño de actividades agrícolas o ganaderas únicamente podrá realizarse mediante concesión hecha por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, excepto en aquellos casos en que dicha explotación se realice para fines exclusivamente domésticos y de abrevadero; caso en el cual, será necesario que la explotación se realice por medios manuales y que no exista una disminución significativa en los caudales, respecto de los cuales, se extrae el agua.

En el otorgamiento de las concesiones para el uso o aprovechamiento de las aguas se podrá contemplar además, el permiso para la explotación de las riberas o zonas federales, y para la construcción de las obras hidráulicas necesarias para tal objeto; en el caso de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto, la concesión para su uso o aprovechamiento deberá ser otorgada por la Secretaría de Desarrollo Social, independiente, de que el concesionario cuente o no con el permiso de la Comisión Nacional del Agua para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

De lo anterior se desprende, que aún cuando la zona federal marítimo terrestre sea considerada como uno de los bienes del dominio público de la Nación, no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, tales como restituciones, dotaciones y ampliaciones; toda vez que de conformidad con el artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, los ejidos y comunidades colindantes sólo podrán tener derecho

de preferencia en el otorgamiento de concesiones para su explotación, uso o aprovechamiento.

2. 4. LA EXTRACCION DE MATERIALES PETREOS Y LA PRODUCCION Y GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA Y PRODUCTOS PETROLIFEROS

También se requerirá del permiso, concesión o autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso de la Comisión Nacional del Agua, para la construcción e instalación de todo tipo de obras que se construyan en la zona federal marítimo terrestre, y que tengan por objeto: la producción o generación de energía eléctrica; la exploración y explotación de los hidrocarburos y productos petrolíferos; y la extracción de materiales de construcción y de otros minerales. (artículos 20 y 118 párrafo primero y segundo de la Ley de Aguas Nacionales y 8º fracciones II, III y VI de la Ley General de Bienes Nacionales)

2.4.1. La producción y generación de energía eléctrica.- Si bien es cierto que como afirma Otto Eckstein, la producción federal de energía eléctrica, suele tener, en general, el carácter de propósito secundario dentro de los proyectos, que al menos en un principio, se emprenden para obtener controles de inundación, riego y otros servicios públicos;¹²⁰ no es menos cierto, que en la actualidad, dicha industria constituye una de las principales fuentes generadoras de riqueza, y que su explotación, uso o aprovechamiento, por parte de los mexicanos, ha sido reservado para beneficio exclusivo de la Federación, la que por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, será la única autorizada para realizar todo tipo de trabajos de exploración, uso o aprovechamiento de los recursos hidráulicos, así como para la construcción de obras o instalaciones que, dentro de la zona federal marítimo terrestre, se requieran para la ejecución, operación y mantenimiento del servicio

¹²⁰ Eckstein, Otto. "Explotación de Recursos Hidráulicos". Compañía General de Ediciones. Primera Edición. México, 1994; Pág. 257.

público de energía eléctrica nacional; así lo dispone el artículo 27 párrafo sexto de la Constitución, que al respecto establece lo siguiente:

“...Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

En términos del artículo 3º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ¹²¹, no se considerará servicio público de energía eléctrica:

- I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios;
- y
- V - La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica”

Sin embargo, cuando para ello se requiera del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre para la construcción de obras hidroeléctricas o la instalación de plantas generadoras de energía se deberá contar con el permiso, concesión o autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, de la Comisión Nacional del Agua, las que de acuerdo con los artículos 113 de la Ley de Aguas Nacionales y 8º fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales, serán las autoridades encargadas de su administración y control.

¹²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Diciembre de 1975 y modificada por última vez el 22 de Diciembre de 1993.

2.4.2. La Exploración y Explotación de los Hidrocarburos y Productos Petrolíferos.- De conformidad con el artículo 2º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo¹²², quedarán incluidos bajo el término "petróleo" todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional - incluida la plataforma continental - en mantos o yacimientos, independientemente de su estado físico, y los que componen el aceite mineral crudo o se derivan de él.

El Estado llevará a cabo la exploración, uso o aprovechamiento del petróleo y demás actividades a que se refiere el artículo 3º¹²³ de dicha ley - consideradas estratégicas en los términos del artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución- por conducto de la Secretaría de Energía y de Petróleos Mexicanos y sus organismos públicos subsidiarios, toda vez que según lo establecido en el artículo 33 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha dependencia - la Secretaría de Energía- será la encargada de ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; asimismo, asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras. (artículo 5º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo)

Tratándose de la zona federal marítimo terrestre, deberá actuar de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, con la Comisión

¹²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Noviembre de 1958 y modificada por última vez el día 13 de Noviembre de 1996.

¹²³ De acuerdo con el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la industria petrolera abarca: I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; II.- La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos....."

Nacional del Agua, y por lo tanto, no podrá otorgarse ningún tipo de concesión o permiso para la explotación, uso o aprovechamiento del petróleo, como tampoco subsistirán aquellos que se hayan otorgado antes del primero de mayo de 1917; toda vez que según se establece en el artículo 27 párrafo sexto de nuestra Constitución "...tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado...".

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

"Independientemente de que antes del primero de mayo de mil novecientos diecisiete, una "compañía petrolera" hubiera tenido o no, derechos sobre una faja contigua a una de las márgenes de un río declarado zona federal, en virtud de la disposición terminante contenida en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, desde la fecha indicada la Nación, con exclusión de cualquiera otra entidad, es la única que mantiene la posesión y el dominio de la faja de terrenos contigua a las riberas de ese río..."¹²⁴

Actualmente, la única "compañía petrolera" autorizada para la construcción e instalación de todo tipo de obras necesarias para la exploración y explotación del petróleo -dentro de la zona federal marítimo terrestre así como en cualquier otra parte del territorio nacional- es Petróleos Mexicanos; organismo público descentralizado, creado por decreto de fecha 7 de Junio de 1938 - mejor conocido como PEMEX - con personalidad jurídica y patrimonio propios, que representa los intereses de la Nación en cuanto a la conducción y dirección estratégica de todas las actividades relacionadas con la industria petrolera. (artículo 2º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios)¹²⁵

¹²⁴ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte XC; Pág. 1319.

¹²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Julio de 1992.

2.4.3. La Extracción de Materiales de Construcción y de Otros Minerales tales como la Sal de Gema.- De conformidad con el artículo 4º de la Ley Minera, "son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos:

I. Los minerales o sustancias de uso industrial que contengan antimonio, arsénico, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, litio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, renio, rodio, selenio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio o zinc;

II. Los minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, andalucita, anhidrita, antofilita, arfvedsonita, ascharita, azufre, barita, bauxita, bloedita, boehmita, boracita, bórax, brucita, carnalita, celestita, cianita, colemanita, cordierita, corundo, crisotilo, cuarzo, diáspora, diatomita, dolomita, dumortierita, epsomita, estroncianita, flogopita, fluorita, gibbsita, glaserita, grafito, granate, hidromagnesita, howlita, inderita, inyoita, kainita, kernita, kieserita, langbeinita, magnesita, mirabilita, muscovita, nitrato de sodio, palygorskita, pirofilita, polihalita, priceita, quiastolita, sassolita, sepiolita, sillimanita, silvita, sussexita, talco, taquidrita, thenardita, tremolita, trona, ulexita, vermiculita, vivianita, witherita, wollastonita, yeso y zircón;

III. Las tierras raras;

IV. Las gemas minerales;

V. La sal gema, así como las sales y los subproductos que se obtengan de salinas formadas directamente por aguas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial;

VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos subterráneos, como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colofana, fosforita, fosfoseridita, francolita, variscita, wavellita y guano.

VIII. Los combustibles minerales sólidos siguientes: antracita, carbón mineral, lignito y turba, y

IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad."

Para la extracción de los minerales o sustancias que se mencionan en el artículo anterior se deberá obtener concesión, autorización o permiso de la Secretaría de Economía -anteriormente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial- la que según lo establecido en el artículo 34 fracciones XXVII, XXVIII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la autoridad encargada de formular y conducir la política nacional en materia minera, fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales, llevar el catastro minero, regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional así como de aquellas que se forman directamente por las aguas de mar y de otorgar todo tipo de contratos, concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones en esta materia.

No obstante, para la realización de obras y trabajos de exploración y explotación que se realicen dentro de la zona federal marítimo terrestre, y que tengan por objeto la extracción de dichos minerales, será necesaria la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, la Comisión Nacional del Agua, toda vez que según lo establecido en el artículo 20 párrafo segundo de la Ley Minera "Las obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de las poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas al igual que dentro de la zona federal marítimo terrestre - en sentido estricto- y las áreas naturales protegidas, únicamente podrán realizarse con la autorización de la autoridad que tenga a su cargo los referidos bienes, zonas o áreas en los términos que señalen las disposiciones aplicables"; por analogía, la misma disposición resultará aplicable en cuanto al uso o aprovechamiento de las riberas o zonas federales, con fundamento en los artículos 9º fracción V y 113 fracción IV de la Ley de Aguas Nacionales.

Consiguientemente, para el otorgamiento de concesiones o permisos para la construcción de obras y trabajos de exploración que se realicen dentro de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) , la Secretaría de Economía deberá

trabajar en forma coordinada con la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, con la Comisión Nacional del Agua, según se trate de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto o de las riberas o zonas federales, respectivamente.

En cuanto a la explotación, uso y aprovechamiento de los materiales de construcción que se ubican en los cauces o riberas federales, así como la de aquellos que se ubican en la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto - tales como la arcilla, la arena, la grava y el limo- necesariamente, se requerirá de la concesión, autorización o permiso de la Comisión Nacional del Agua, o en su caso, de la Secretaría de Desarrollo Social, ya que según lo establecido en el artículo 5º fracciones IV y V de la Ley Minera, se exceptúan de la aplicación de dicha ley, y por lo tanto de la competencia de la Secretaría de Economía: las rocas y los productos derivados de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o que de hecho se utilicen para dichos fines, o bien, aquellos cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos a cielo abierto. (artículos 118 párrafo primero de la Ley de Aguas Nacionales y 5º fracción IV y 20 párrafo segundo de la Ley Minera)

Por lo tanto, sólo se podrán otorgar concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de los materiales de construcción que se ubican en los cauces o depósitos de agua de propiedad nacional, cuando mediante ello, no se afecten las zonas de protección o seguridad de los mismos o se perjudique el orden, la estabilidad ecológica y se cause un desgaste ineludible en la demarcación y delimitación de dicha zona federal; en todo caso, el otorgamiento de concesiones o permisos deberá sujetarse a los concursos que para tal objeto establece la ley. (artículo 176 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales).

2. 5. LOS USOS TURISTICOS, EL COMERCIO AMBULANTE Y LAS ACTIVIDADES DE ORNATO Y PROTECCION

Para el otorgamiento de concesiones o permisos que tengan por objeto el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre para la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4º de la Ley Federal de Turismo ¹²⁶, la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, la Comisión Nacional del Agua, deberán trabajar en forma coordinada con la Secretaría de Turismo, la que de conformidad con el artículo 42 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, será la autoridad encargada de formular y conducir la política de desarrollo turístico nacional, así como de promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional, y formular, de manera conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las declaratorias respectivas.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley Federal de Turismo “Se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:

- I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;
- II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;
- III. Guías de turistas...;
- IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo...; y
- V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.”

Cabe destacar que en la mayoría de estos casos, las concesiones para el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre se dan respecto de la zona

¹²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Junio de 2000.

federal marítimo terrestre en sentido estricto, es decir aquella que administra la Secretaría de Desarrollo Social, y no así respecto de las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua, y que por su naturaleza y características legales, por lo regular, se encuentran destinadas a otro tipo de aprovechamientos tales como: la agricultura, la ganadería, la pesca, y las actividades de ornato y protección.

Los permisos que al respecto otorgue la Secretaría de Desarrollo Social - cuando se trate de realizar actividades tendientes a satisfacer servicios requeridos en las temporadas de mayor afluencia turística- no podrán ser mayores de un año; excepto, en aquellos casos en que se pretenda realizar obras cuya inversión alcance un monto de cuando menos doscientas mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, ya que entonces, la mencionada Secretaría podrá otorgar permisos hasta por dos años, prorrogables a petición de las partes. Una vez concluidas las obras respectivas, el permisionario deberá dar aviso a la Secretaría de Desarrollo Social a fin de que se le otorgue la concesión respectiva para los usos turísticos que se pretendan realizar en dicha zona. (artículo 31 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar)

Las concesiones, que de esta manera se obtengan, podrán ser otorgadas hasta por un plazo máximo de cincuenta años, prorrogables a juicio de la Secretaría de Desarrollo Social. Al término de estos plazos, los concesionarios deberán desalojar el área permitida y hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes, a fin de que éstas se encuentren en posibilidad de otorgar nuevas concesiones para su explotación, uso o aprovechamiento. (artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales)

Como podemos observar, la zona federal marítimo terrestre representa, en la actualidad, una de las áreas de mayor afluencia turística en nuestro país; su cercanía al mar y a otros recursos naturales, tales como el sol, el agua y la tierra, no sólo la han convertido en una de las principales fuentes generadoras de riqueza, sino también en uno de los espacios más concurridos entre la población; de ahí que se encuentre tan estrechamente relacionada a la práctica de otras actividades, tales como: el comercio ambulante y las actividades de ornato y protección.

El comercio ambulante deberá ser autorizado por la Secretaría de Desarrollo Social, atendiendo a los criterios por zonas que para tal efecto emita la Secretaría de Turismo. Los permisos serán otorgados por conducto de la administración local de la zona federal correspondiente y no podrán exceder de un año; a su vencimiento, podrán ser prorrogados hasta por un término igual al otorgado originalmente, siempre y cuando se solicite cuando menos con diez días de anticipación a la fecha de vencimiento. Una vez otorgado el permiso, los comerciantes deberán portar un gafete con fotografía expedido por la Secretaría de Desarrollo Social, en el que se consignen sus datos de identificación, así como portar el atuendo que al respecto determine dicha dependencia.; sin embargo, los permisos que se obtengan no autorizan a los permisionarios a ejercer el comercio ambulante dentro de las zonas concesionadas; por lo que cualquier infracción a las disposiciones legales pertinentes será causa de revocación e inhabilitación para solicitar un nuevo permiso. (artículos 11, 12 y 13 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar)

Las actividades de ornato y protección deberán destinarse exclusivamente a la conservación y embellecimiento de la zona federal marítimo terrestre. En las actividades de ornato, los concesionarios únicamente podrán realizar obras superficiales cuya construcción no requiera de trabajos de cimentación. Los

permisos para realizar este tipo de actividades deberán ser otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social o, en su caso, por la Comisión Nacional del Agua.

3. EL PAGO DE CONTRIBUCIONES POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución, "son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De la lectura de este artículo se desprende, lo que podríamos considerar como "los principios doctrinarios de las contribuciones", y que en palabras de Adolfo Arrijo Vizcaino¹²⁷, son los siguientes:

- a) El Principio de Generalidad;
- b) El Principio de Obligatoriedad;
- c) El Principio de Vinculación con el Gasto Público;
- d) El Principio de Legalidad, y
- e) Los Principios de Proporcionalidad y Equidad.

a) El Principio de Generalidad.- Estarán obligados a contribuir para el gasto público, los mexicanos por nacimiento o por naturalización¹²⁸ y las personas

¹²⁷ Arrijo Vizcaino, Adolfo. "Derecho Fiscal". Editorial Themis. Decimaquinta Edición. México, 2000; Pág. 247.

¹²⁸ La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. A. Son mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. B. Son mexicanos por naturalización: I. Los extranjeros

morales de nacionalidad mexicana - previstas en el artículo 25 del Código Civil Federal¹²⁹, con excepción de las que se mencionan en la fracción VII- que se coloquen en la hipótesis normativa, o de hecho prevista por la ley, como generadora de una contribución, independientemente, de que residan o no en el territorio nacional, y en algunos casos, los extranjeros domiciliados en el país - cualquiera que sea el origen de su riqueza- o bien aquellos, cuya fuente de ingresos provenga directamente de este último - ya sea por los actos que efectúen en la República o deban tener sus efectos en ella.

Sobre este particular, Ernesto Flores Zavala ha señalado lo siguiente:

El principio de generalidad.....no debe entenderse en términos tan absolutossino limitado por el concepto de capacidad contributiva, es decir, todos los que tengan alguna capacidad contributiva estarán obligados a pagar impuestos; nadie que tenga capacidad contributiva debe estar exento de la obligación de pagarlos. Tampoco debe entenderse esta regla en el sentido de que todos deben pagar todos los impuestos, habrá impuestos que sólo deben pagar ciertas personas y otros que serán a cargo de otras, lo que se debe procurar es que el sistema de impuestos afecte a todos en tal forma, que nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún impuesto.”¹³⁰

No obstante, la generalidad con la que se anuncia este principio es relativa toda vez que existen ciertas personas que por no tener la capacidad económica suficiente para soportar las cargas fiscales que impone el Estado, pueden quedar

que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

¹²⁹ En términos del artículo 25 del Código Civil Federal “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley. VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.” – a las cuales se agrega el Distrito Federal, con fundamento en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Mayo de 2000.

exentas del pago de ciertas contribuciones, tales como: el impuesto sobre la renta, tratándose de personas morales que se dediquen exclusivamente a la practica de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, o bien, el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, cuando dichos bienes se destinen exclusivamente a las labores de investigación científica. (artículos 10-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 233 fracción III de la Ley Federal de Derechos) .

b) El Principio de Obligatoriedad.- El principio de obligatoriedad, se refiere al acto coercitivo, establecido en la Ley Suprema, por el que toda persona que se coloque en la hipótesis normativa, automáticamente adquiere la obligación de contribuir; dicha obligación, se manifiesta como una necesidad tanto para el Estado como para el contribuyente; para el Estado, en el sentido de funcionabilidad y eficacia; para el contribuyente, en el sentido de bienestar social; consiguientemente, una gran parte de los ingresos con que cuenta el Estado, los obtiene mediante el cobro de contribuciones, lo que le permite realizar una serie de actividades públicas, que de otra manera se verían impedidas al no contar con los ingresos suficientes para su sufragación.

Bajo estas circunstancias, sería imposible considerar al pago de contribuciones como un acto meramente voluntario del particular afectado; por el contrario, debe considerarse como un deber - en el sentido más estricto de la palabra- de cuyo incumplimiento derivan ciertas facultades, mediante las cuales el Estado ejercita su poder de imperio, y más aun, si el contribuyente se niega a efectuar los pagos correspondientes, en cuyo caso el Estado podrá exigirlos por la vía forzosa; misma que dará lugar al comienzo del procedimiento económico coactivo, también conocido como procedimiento administrativo de ejecución.¹³¹

¹³⁰ Flores Zavala, Ernesto. "Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa S.A.; Trigesimasegunda Edición Actualizada. México, 1998; Pág. 138.

¹³¹ Ver artículos 145 a 196-B del Código Fiscal de la Federación.

c) **El Principio de Vinculación con el Gasto Público.**- Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"...El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también a través de su concepto formal - consiguientemente- el concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida.... a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión, en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República.¹³²

En este mismo sentido, el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1976 y modificada por última vez el 21 de Diciembre de 1995- establece lo siguiente:

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

¹³² Semanario Judicial de la Federación. Sala Auxiliar; Séptima Época; Apéndice de 1995; Tomo I; Parte HO; Tesis 367; Pág. 339.

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. El Departamento del Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria, y
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII...”

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, el gasto público constituye la razón preponderante y finalidad última de todo tipo de contribuciones, y por lo tanto, cuando éstas se destinen a un fin diverso –del establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional- no existirá jurídicamente la obligación de contribuir, ya que mediante el pago de dichas contribuciones no sólo se pretende el mantenimiento del Estado –como organización jurídica y política suprema- sino también una mejor calidad de vida para todos y cada uno de los ciudadanos; no hacerlo así, significaría el comienzo de un Estado autoritario, que sin satisfacer las necesidades primordiales de la sociedad, le impone fuertes cargas contributivas a sus habitantes.

Asimismo, otra de las consecuencias jurídicas que se derivan del principio de vinculación con el gasto público, es la necesidad de que exista un sistema de coordinación fiscal, mediante el cual, el Estado pueda hacer una correcta distribución de sus ingresos, y con ello evitar la doble y hasta triple tributación por parte de los ciudadanos; ello implica la celebración de convenios –de colaboración administrativa- mediante los cuales, cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal se subordinen a la Federación –en lo que a la percepción de contribuciones se refiere- a cambio de una participación de los ingresos que se recauden, de manera global, por concepto de contribuciones federales.

d) El Principio de Legalidad.- El principio de legalidad de las contribuciones se desprende del contenido de los artículos 31 fracción IV, 73 fracción VII, 74 fracción IV y 126 de la Constitución Federal de la República, en los cuales se establece lo siguiente:

- ♦ Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (artículo 31 fracción IV)
- ♦ El Congreso de la Unión tendrá la facultad exclusiva: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto - sin mencionar si se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación o a los presupuestos de egresos locales o municipales. (artículo 73 fracción VII)
- ♦ Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. (artículo 74 fracción IV)
- ♦ No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. (artículo 126)

Consiguientemente, toda relación jurídico tributaria deberá llevarse a cabo dentro de un marco legal en el cual se establezca de manera general, abstracta y obligatoria, el objeto del impuesto, la determinación de los sujetos pasivos y demás elementos esenciales de la contribución; asimismo, deberá ser determinada por los órganos legislativos competentes, es decir, por el Congreso de la Unión, tratándose de contribuciones federales, o por las legislaturas de los Estados, tratándose de contribuciones estatales o municipales, ya que de otra manera, sería imposible que el particular afectado pudiese llegar a conocer de antemano cuales son los alcances de su obligación y que derechos puede hacer valer en contra de posibles abusos por parte de las autoridades.¹³³

¹³³ Cfr. Arrijo Vizcaino, Adolfo. Op. Cit.; Págs. 245 a 271. Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit.; Pág. 211.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

“...examinando atentamente este principio., a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.”¹³⁴

e) Los Principios de Proporcionalidad y Equidad.- Se trata de principios con características y particularidades similares, cuyo análisis y fundamentación ha sido una de las cuestiones más controvertidas en materia fiscal, toda vez que de conformidad con el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, el pago de contribuciones deberá efectuarse de la manera “proporcional y equitativa” que dispongan las leyes; lo cual quiere decir, que toda contribución –además de las características señaladas- no sólo deberá ser proporcional sino también equitativa, es decir, deberá darse en función de la capacidad económica de cada contribuyente

y a su vez procurar el establecimiento de normas generales, mediante las cuales se dé un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Sobre este particular, Adolfo Arrijo Vizcaino ha establecido lo siguiente:

“La proporcionalidad puede definirse como el principio en virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, deben: establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes en función de su verdadera capacidad económica; afectar fiscalmente una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado; y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada por una o varias fuentes en particular.....A la equidad, podemos definirla como el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación jurídico- fiscal ...con excepción del relativo a las tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad. Dicho en otras palabras, la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”¹³⁵

Bajo estas circunstancias, la constitucionalidad de una contribución se determina en razón de cinco características; dos de las cuales son: que sea proporcional y que sea equitativo; lo cual quiere decir, que aquellas personas que tengan ingresos superiores deberán contribuir en forma cualitativamente superior a los de medianos o bajos ingresos, pero siempre bajo un mismo régimen fiscal.

Según lo establecido en el artículo 2º párrafo primero del Código Fiscal de la Federación¹³⁶, las contribuciones se clasifican en:

¹³⁴ *Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época; Primera Parte 91-96; Pág. 173.*

¹³⁵ *Arrijo Vizcaino, Adolfo. Op. Cit.; Pág. 264.*

- I. Impuestos;
- II. Derechos;
- III. Contribuciones de Mejora; y
- IV. Aportaciones de Seguridad Social.

I. **Impuestos.**- A los impuestos los define como "las contribuciones establecidas en ley, que deberán pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo"; sin embargo, no se llega a proporcionar una definición clara al respecto, ya que en dicho artículo sólo establece que serán impuestos, todos aquellos que, por exclusión, no sean aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones de mejora; pero sin llegar a una auténtica determinación de los caracteres que deberán reunir para ser considerados como tal; siendo precisamente esta falta de consistencia, lo que ha dado lugar a que en la doctrina se formule una gran cantidad de definiciones al respecto; entre las cuales, considero que una de las más acertadas es la que nos proporciona Raúl Rodríguez Lobato, quien define a los impuestos de la siguiente manera:

Por nuestra parte consideramos que el impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público, y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.¹³⁷

Como podemos observar, es precisamente esta última característica la que distingue a los impuestos de cualquier otro tipo de contribuciones, tales como los derechos, las contribuciones de mejora y las aportaciones de seguridad social, en las que el particular sólo estará obligado a contribuir en la medida en que reciba

¹³⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000.

¹³⁷ Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Editorial Harla. Segunda Edición. México, 1997; Pág. 61.

cierto beneficio u obtenga los servicios requeridos u ofrecidos por el Estado, para el adecuado desempeño de sus actividades.

En el caso de la zona federal marítimo terrestre, los impuestos a que se refiere el artículo 2º fracción I de dicho ordenamiento, se generan como una consecuencia de su uso o aprovechamiento, y más que gravar el uso que se le da al inmueble como tal, o sea, a lo que propiamente vendría a ser la zona federal marítimo terrestre, se dan como una forma de imposición por las actividades que en ella se realizan.

De acuerdo con los artículos 10-B y 77 fracción XVIII de la Ley del Impuesto sobre la Renta - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000- las personas físicas y morales que se dediquen exclusivamente a la práctica de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, quedarán exentas del pago de dicho impuesto, siempre y cuando, no excedan en el ejercicio fiscal de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año por cada uno de sus socios o asociados. La exención referida en ningún caso podrá exceder, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica de la persona moral elevado al año. En algunos casos, también se contemplan reducciones de hasta un 50% sobre el monto total de dicho impuesto, si los contribuyentes se encuentran dedicados exclusivamente a la agricultura, la ganadería, la pesca o la silvicultura, y si además de la práctica de estas actividades se dedican al comercio o a la industria no obteniendo por su realización más del 50% de sus ingresos brutos.

Además, estarán obligados a cubrir otro tipo de impuestos tales como el IA (Impuesto al Activo) y el IVA (Impuesto al Valor Agregado).

II. Los Derechos.- Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley, que deberán pagar las personas físicas o morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación, y por lo tanto, una de las contribuciones que mayormente nos interesa para efectos de este estudio. También han sido definidos -de conformidad con el artículo 2º fracción IV del Código Fiscal de la Federación- como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando dichos servicios se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos; y aquellos que deberán cubrir los organismos públicos descentralizados¹³⁸ por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por lo que se refiere al pago de derechos por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos establece lo siguiente:

Estarán obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en los puertos, terminales, e instalaciones portuarias, la zona federal marítima, los diques, cauces, vasos, zonas de corrientes, depósitos de

¹³⁸ De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten"; por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Mayo de 1986 y modificada por última vez el 4 de Enero de 2001- establece lo siguiente: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social, o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad. (artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales)

propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en otros capítulos de este título...

No obstante, considero que es indispensable modificar algunos de los aspectos que se contemplan en este artículo ya que aún cuando es evidente que se refiere al uso o aprovechamiento de ciertos inmuebles federales, entre los cuales queda incluida una parte de la zona federal marítimo terrestre - a la cual simplemente denomina "zona federal marítima" sin especificar si se refiere a la zona federal marítimo terrestre (que para efectos de este estudio será denominada zona federal marítimo terrestre en sentido estricto) ¹³⁹ o a las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua- también lo es, que de la lectura de dicho artículo, se desprende una serie de errores gramaticales que podrían llegar a culminar en serias confusiones para los gobernados toda vez que con el mismo, se establece de manera poco explícita, que estarán obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles federales, las personas físicas y morales que usen gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en los puertos, terminales e instalaciones portuarias, la zona federal marítima... y otros inmuebles de dominio público; lo cual nos hace suponer, que mediante este artículo únicamente se está haciendo referencia al uso o aprovechamiento de aquellos bienes de dominio público - distintos de los señalados en el párrafo anterior- y que por una u otra razón sean susceptibles de ser aprovechados dentro de esta zona, y no concretamente al uso o aprovechamiento del inmueble como tal.

¹³⁹ Ver infra p.p. 109 a 114. (Delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre)

Al respecto, el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, establece lo siguiente:

Estarán obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas...

En el mismo artículo se establece una serie de cuotas o tarifas que deberán pagar las personas - físicas o morales- que usen, gocen o aprovechen de la citada zona federal, así como de otros bienes del dominio público, mediante la práctica de diferentes actividades, tales como: la pesca, la acuicultura, la agricultura, la ganadería, las actividades de ornato y protección, o la simple ocupación y construcción de obras e instalaciones que se realicen dentro de esta zona. Consiguientemente, mediante el denominativo "zona federal marítima" - que se menciona en el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos- únicamente se está haciendo referencia a las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua y no así al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) - cuya vigilancia y control corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social- y que es a la que se refiere el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos.

De acuerdo con el artículo 233 fracciones II a VII de la Ley Federal de Derechos, para los efectos de los artículos 232 y 232-C de dicho ordenamiento, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

II. Tratándose del uso o goce de bienes de dominio público, se estará obligado al pago del derecho correspondiente, se tenga o no permiso, concesión, acuerdo de destino o autorización cuando se obtenga un aprovechamiento especial, debiéndose revisar y ajustar el pago anualmente de conformidad a lo establecido por la presente ley. Se entenderá por aprovechamiento especial el que se obtenga por usar, gozar o aprovechar un bien nacional de uso común, comprendido en los

artículos 232 y 232-C de esta ley, de modo que se limitó el derecho de terceros para su libre uso.

III. No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el inmueble sea destinado a labores de investigación científica.

IV. No pagarán las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, que tengan concesión o permiso para el uso de las playas, la zona federal marítimo terrestre o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como la zona federal administrada por la Comisión Nacional del Agua y que realicen acciones encaminadas a conservar y restaurar el medio ambiente a través de la reforestación con especies nativas o la cobertura vegetal como manglares, vegetación de marismas, bosques de coníferas, selvas, arbustos y matorrales xerófilos inundables, pantanos salobres, reparios, mesófilos y vegetación hidrófila.

V. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén ocupados por monumentos arqueológicos, históricos o museos, bajo la administración del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

VI. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores de seguridad nacional, que realicen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

VII. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores propias de las capitanías de puerto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Para el establecimiento de las contribuciones (derechos) se deberá tomar como base, la superficie del inmueble en el cual se realiza el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, independientemente, de que además del pago de este derecho se deban pagar otros derechos relacionados con el uso o aprovechamiento de dicha zona federal, tales como: el pago de servicios administrativos y las contribuciones específicas que se señalan en la ley por el uso o aprovechamiento de los recursos naturales que le son contiguos.

Según estadísticas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hasta el año de 1999, la zona federal marítimo terrestre presentaba un rezago de 25 años en el cobro y regularización de los derechos que debían pagarse

por su uso y aprovechamiento; y ni los convenios de colaboración administrativa ni la rigurosa delimitación con la cual ha sido dividida esta zona han logrado terminar con esta alarmante situación, la cual se revela en una verdadera falta de organización y desajuste generacional por parte de las autoridades receptoras de las contribuciones.¹⁴⁰

III. Las Contribuciones de Mejora.- Las contribuciones de mejora, deberán ser cubiertas por todas aquellas personas físicas o morales que se benefician en forma directa e inmediata con el uso o aprovechamiento de las obras cuya construcción se haya realizado exclusivamente con el auxilio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (artículo 2º fracción III del Código Fiscal de la Federación y 1º de la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica)

Según afirma Raúl Rodríguez Lobato, el Estado sólo podrá exigir el pago de “la contribución especial” en el caso de aquellas obras de interés general que beneficien en forma específica a determinadas personas, siempre y cuando no se pueda recuperar el costo de la obra con su sola explotación.¹⁴¹

Tratándose de la zona federal marítimo terrestre, se entenderá que las personas se benefician en forma directa e inmediata con el uso o aprovechamiento de las obras a que se refiere el párrafo anterior, cuando a través de ellas, les es posible usar, aprovechar, explotar, distribuir o descargar aguas nacionales y otros bienes del dominio público susceptibles de ser aprovechados dentro de dicha zona o que le son contiguos; consiguientemente, la única ley que resultará aplicable en cuanto al uso o aprovechamiento de la citada zona federal - por lo que a la explotación de las aguas se refiere- es la “Ley de Contribución de Mejoras por

¹⁴⁰ Información proporcionada por la Subgerencia de Normatividad de la Gerencia de Recaudación y Control de la Comisión Nacional del Agua, a cargo del Lic. César Lima Cervantes.

¹⁴¹ Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl. Op. Cit. Pág. 87.

Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica” ¹⁴², ya que en la mayoría de los casos las obras que se construyen dentro de esta zona se enfocan exclusivamente al uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción nacional y de los recursos marinos que en ellas se encuentran.

IV. Las Aportaciones de Seguridad Social.- En términos del artículo 2º fracción II del Código Fiscal de la Federación, son aportaciones de seguridad social:

“las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”

Como podemos observar, este tipo de contribuciones no resultan aplicables en cuanto al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, y por lo tanto, no serán objeto de nuestro estudio.¹⁴³

4. LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE USO O APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

A partir de este momento, únicamente nos referiremos al pago de los derechos que deberán cubrirse por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y de las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua, y por lo tanto, dejaremos a un lado el estudio de otras figuras jurídicas - tales como: los impuestos y las contribuciones

¹⁴² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Diciembre de 1990.

¹⁴³ Los “aprovechamientos” son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; por su parte, los “productos” son contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. (artículo 3º del Código Fiscal de la Federación)

de mejora- a las cuales, sólo se ha hecho mención con el fin de distinguir sus principales características y modalidades, y así poder tener una visión - lo más completa posible- acerca de cómo se regula la zona federal marítimo terrestre dentro de la legislación mexicana y de sus principales implicaciones jurídicas ya que aún cuando dichas contribuciones también se relacionan con el uso o aprovechamiento de la citada zona federal, en realidad no gravan el uso o aprovechamiento del inmueble como tal, es decir, como bien del dominio público de la Federación, sino que se imponen como una forma de aportación por las actividades que en ella se realizan así como por el uso o aprovechamiento de la infraestructura hidráulica federal.

Sobre este particular, el artículo 31 fracción IV de la Constitución, establece como una obligación de los mexicanos, la de contribuir para el gasto público así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo cual quiere decir, que serán sujetos activos de la contribución: la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. El Distrito Federal - sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos- será considerado como una entidad federativa más - según se desprende de la lectura del artículo 44 de la Constitución y 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁴⁴- por lo que su actuación, en el cobro de contribuciones deberá sujetarse a las mismas reglas que el caso de los Estados; debiendo resaltar que como lugar de reunión de los poderes federales participa de ciertas características, a las cuales no nos referiremos, ya que tratándose del cobro de derechos por uso o goce de la zona federal marítimo terrestre su actuación resulta prácticamente inexistente por la dificultad geográfica que existe en cuanto a la formación de ríos, lagos y lagunas que permitan la delimitación de dicha zona.

¹⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994 y modificado por última vez el 4 de Diciembre de 1997.

Consiguientemente, serán competencia exclusiva de la Federación los asuntos relacionados con la administración y custodia de los bienes del dominio público a que se refiere el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales - anteriormente citado- así como la de aquellos que se mencionan en el artículo 48 de la Constitución, en el cual se establece lo siguiente:

“Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

Mediante este artículo no sólo está haciendo referencia a los bienes que se mencionan en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, sino también a algunos de los que se señalan en la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo artículo 29 fracciones V y VII se refiere a la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y a las riberas o zonas federales. En cuanto a su administración y custodia, será competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el establecimiento y recaudación de las contribuciones que se generan por su uso o aprovechamiento; tratándose de las riberas o zonas federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá trabajar en forma coordinada con la Comisión Nacional del Agua, que es el órgano directamente encargado de su administración y control, y por lo tanto el único que podrá celebrar convenios de colaboración administrativa con los Estados y los Municipios. (Artículos 4º párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación y 9 fracción X de la Ley de Aguas Nacionales)

De acuerdo con el artículo 232-E de la Ley Federal de Derechos, las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal, podrán celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que directamente o por conducto de sus respectivos municipios, cuando así lo acuerden expresamente, ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos a que se refiere el artículo 232 fracción I, segundo párrafo de dicha ley, así como las fracciones IV y V del mismo artículo, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional; lo mismo ocurrirá tratándose de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto toda vez que de conformidad con el artículo 232-C de la misma ley:

“En aquellos casos en que las entidades federativas y los municipios hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre podrán destinarlos, cuando así lo convengan expresamente con ésta, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.”

Tratándose de las riberas o zonas federales, las entidades federativas, o en su caso, los municipios, así como el Distrito Federal percibirán el 90% de la recaudación que se obtenga mediante el cobro de derechos y sus accesorios, así como el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones; el 10% restante corresponderá a la Federación. De los ingresos obtenidos deberá destinarse cuando menos el 50% de la recaudación a la administración, custodia, mantenimiento y conservación de dichos bienes. (artículo 232-E de la Ley Federal de Derechos)

Los Estados que de esta manera colaboren con la Federación adquirirán por ese sólo hecho el carácter de autoridad federal, y por lo tanto, cualquier

inconformidad por parte de los contribuyentes deberá impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ¹⁴⁵. Ésto no quiere decir que con la celebración de dichos convenios, la Comisión Nacional del Agua, o en su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estén delegando las facultades administrativas que por derecho les corresponden en cuanto a la administración y/o custodia de dichos bienes, sino que únicamente se delegan las atribuciones fiscales a ellas conferidas en cuanto al cobro y recaudación de los derechos correspondientes, pero sin perder la tutela, o en su caso, el control absoluto sobre los mismos, de los cuales podrán recuperar la totalidad de sus atribuciones en cualquier momento.

¹⁴⁵ En términos del artículo décimo primero fracción III del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación – publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 2000- “Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

CAPITULO IV : PRINCIPALES CONSECUENCIAS JURIDICAS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

En los últimos años, la zona federal marítimo terrestre ha sido considerada como uno de los bienes del dominio público cuyo uso indiscriminado por parte de los mexicanos revela no sólo la enorme falta de coordinación administrativa entre el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales que participan en su administración y custodia sino también la existencia de una política deficiente en materia ambiental, que obstaculiza la debida solución de los problemas que caracterizan a esta zona, y que en un correcto sentido funcional, debería definir con exactitud los principios de desarrollo compatibles con las capacidades de carga y descarga de los ecosistemas, así como las características ambientales de la zona; siendo las principales consecuencias jurídicas que se generan por su uso o aprovechamiento:

1. El crecimiento anárquico de la población;
2. La subutilización de zonas altamente productivas;
3. El agotamiento o extinción de las especies de flora y fauna marítimas y terrestres;
4. El deterioro ecológico de la zona;
5. La inobservancia de los principios tributarios, y
6. El aprovechamiento ilícito de los recursos naturales. ¹⁴⁶

A continuación, dividiremos el estudio de dichas consecuencias jurídico-administrativas en tres grandes bloques: el ecológico, el fiscal y el administrativo.

1. IMPORTANCIA ECOLOGICA DE LA BIODIVERSIDAD¹⁴⁷

Desde el punto de vista ecológico, el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre ha dado lugar a una serie de consecuencias jurídicas que van desde el simple y normal deterioro ecológico de la zona hasta el aprovechamiento irracional de los recursos naturales y el consecuente desgaste solar ocasionado con la práctica de actividades productivas y la instalación de obras hidráulicas o de los implementos físicos necesarios para la extracción de materiales de construcción y productos petrolíferos que se generan dentro de la zona misma.

Hasta ahora, la existencia de una política deficiente en materia ambiental ha sido uno de los obstáculos fundamentales para la adecuada disposición y conservación de los ecosistemas y recursos naturales que caracterizan a dicha zona así como para el otorgamiento moderado de concesiones en las que por lo regular se dejan a un lado los valores ecológicos de la zona en pro de la productividad y el desarrollo económico del país, pero sin tomar en consideración cuestiones tan fundamentales, tales como: el deterioro ecológico y la cada vez más frecuente pérdida de los ecosistemas y destrucción de las especies marítimas o terrestres que en ellos habitan. Ello, aunado al desgaste natural de los suelos y a la contaminación resultante de las descargas de aguas residuales y generación de residuos peligrosos o desechos inorgánicos que deterioran en exceso la calidad del aire y del suelo perteneciente a dicha zona, en un futuro no muy lejano, podrían llegar a redundar en una verdadera catástrofe para la permanencia ecológica y estabilidad ambiental de dicha zona, lo cual a su vez podría traer como

¹⁴⁶ Cfr. Acuerdos de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, correspondientes al año 2000.

¹⁴⁷ Según lo establecido en el artículo 3º fracción IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por biodiversidad debe entenderse "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

consecuencia la pérdida de uno de los mayores atractivos turísticos con que cuenta la Nación.

Por otra parte, el incremento inmoderado que ha tenido en los últimos años la práctica de actividades ganaderas y agrícolas es uno de los factores que demuestra más fehacientemente el enorme desinterés que existe, por parte de las autoridades federales, estatales y municipales que participan en su administración y custodia, en cuanto a la regularización y control de los problemas que se generan por su uso o aprovechamiento; particularmente, de aquellos que se relacionan con la practica de actividades productivas, que por su misma naturaleza, pudieren llegar a originar serios desequilibrios ecológicos y el desgaste irreparable en la vegetación; a tal grado, que resulta sumamente criticable que la mayoría de estas autoridades se mantengan aún inmóviles ante tales acontecimientos, y que en realidad, no se cuente con una legislación en la que se contemplen todos y cada uno de los aspectos que caracterizan a dicha zona, o que contándose con ella no se aplique plenamente en todos sus aspectos.

Asimismo, otro de los factores que mayormente ha contribuido a la pérdida del equilibrio ecológico y destrucción de los ecosistemas marítimos o terrestres que en ella coexisten, es la extracción de materiales pétreos, ya que no obstante estar formada por una gran diversidad de partículas rocosas de las cuales es posible un aprovechamiento moderado, en los últimos años se les ha dado un aprovechamiento tan irracional, que muchos de los hoteles que le son contiguos se encuentran contruidos exclusivamente por este tipo de piedras, lo cual no sólo origina el desgaste irreparable en la vegetación sino también, en algunos casos, la pérdida de la zona misma, que ante una situación de tal magnitud por lo regular se ve tan afectada que en ocasiones es invadida por las aguas que le son contiguas, desapareciendo así la porción de espacio conocida como zona federal marítimo terrestre, y que a su vez, es consecuencia de la falta de concientización ambiental e

interés jurídico en cuanto la solución de controversias que se generan dentro dicha zona, y que a la larga, podrían llegar a constituir una de sus principales causas de inhabilitación, ya que si bien es cierto, que existen numerosos acuerdos de coordinación administrativa¹⁴⁸ y programas de aprovechamiento sustentable, en ninguno de ellos se define con exactitud cuales son las condiciones jurídicas que habrán de regir su uso o aprovechamiento como tampoco se contribuye de manera eficaz a la solución de controversias que se generan dentro de la zona misma; siendo ésta, a su vez, una de las razones fundamentales, por las cuales considero que las autoridades encargadas de su administración y custodia, deben aplicarse cada vez más en el establecimiento de normas que permitan el uso o aprovechamiento racional de los recursos naturales y que ante la creciente demanda originada por la gran variedad de actividades productivas, que es posible realizar dentro de dicha zona se evite el otorgamiento indiscriminado de concesiones que cada día se extienden con mayor frecuencia entre la población, y que contribuyen en gran medida a su deterioro ecológico.

Sobre este particular, Eduardo Vega López - Ex Director General de Economía Ambiental del Instituto Nacional de Ecología- ha señalado lo siguiente:

¹⁴⁸ De conformidad con el artículo 92 de la Constitución, "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"; asimismo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refiera a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos...". En el caso de la zona federal marítimo terrestre dichos acuerdos deberán ir firmados por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según se desprende de la lectura del artículo 11 fracción IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que al respecto señala lo siguiente: "La Federación, por conducto de la Secretaría - la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones: IV. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales".

“La ausencia de una valuación económica integral de la diversidad biológica del país se debe a que en las decisiones de producción y consumo que toman los diferentes agentes económicos no se consideran los atributos biológicos ni las funciones ambientales de los ecosistemas. Por lo tanto, no se contabiliza la totalidad de los bienes y servicios que éstos ofrecen ni tampoco la de los impactos ambientales que los mismos reciben en forma directa e indirecta. Precisamente la falta de una valuación económica de la biodiversidad en el país se convierte en una muy importante causa adicional de su agotamiento y deterioro.”¹⁴⁹

Por lo tanto, es sumamente necesario que se introduzca en nuestra legislación una valuación económica de la biodiversidad, ya que sólo de esta manera es posible corregir aquellas actitudes y valores poco cimentados mediante los cuales se induce, cada vez más, al aprovechamiento irracional de los ecosistemas y recursos naturales que dentro de la zona federal coexisten, y que constituye uno de los problemas que actualmente enfrenta nuestro país - de los cuales surge la necesidad de concientizar a la población en cuanto a la importancia que tiene la conservación y el aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales y en general de todos aquellos bienes de dominio público que se mencionan en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, y que sólo es posible mediante el establecimiento de impuestos o derechos con los cuales se grave de manera proporcional y equitativa cada uno de los diferentes usos que se le dan a esta zona, y que en un caso extremo podrían ser motivo del pago de un impuesto especial, con el cual, además se gravará la obtención de la riqueza como consecuencia del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, y que se distinguiera de los derechos en cuanto al monto de la contribución, grado de deterioro ecológico o posibles daños en el ambiente que se llegaren a causar con la realización de dichas obras o actividades.

¹⁴⁹ Versión estenográfica de las palabras del Lic. Eduardo Vega López, Ex Director General de Economía Ambiental durante el Seminario de Economía Ambiental realizado por el Instituto Nacional de Ecología los días 24 y 25 de abril de 1997.

Según se establece en los artículos 28 fracciones I, X y XII, 30 y 31 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, quienes pretendan llevar a cabo obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos, poliductos, o cualquier otro tipo de obras o actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros así como en sus litorales o zonas federales, o bien, actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o varias especies o causar daños a los ecosistemas, deberán presentar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales una manifestación de impacto ambiental, en la cual se contenga, por lo menos, una descripción de los posibles efectos negativos que con la realización de dichas obras o actividades pudieran originarse en el o los ecosistemas, así como las medidas preventivas o de mitigación necesarias para evitarlos o reducirlos al máximo.

En aquellos casos, en que la Secretaría considere que por las características de la obra o actividad o por las condiciones físicas del lugar en el que se pretende realizar dichas obras o actividades pudiere originarse un severo desequilibrio ecológico, además de la manifestación ambiental deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente, en el cual se señale de manera detallada los posibles efectos negativos que con la realización de dichas obras o actividades pudiere originarse en el o los ecosistemas; siendo necesario para ello que se incluya la descripción del posible escenario ambiental modificado con la obra o actividad, así como las adecuaciones que procedan a las medidas de prevención y mitigación propuestas en la manifestación general.

Si después de la presentación del informe general se realizan modificaciones en el proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

Naturales, a fin de que ésta se encuentre en posibilidad de evaluar los posibles efectos negativos que con dichas modificaciones se pudieran ocasionar en el o los ecosistemas.

La manifestación de impacto ambiental deberá ser presentada, aún en aquellos casos en que el particular considere que con dicha obra o actividad no se constituye un peligro para la integridad funcional de los ecosistemas o de los recursos naturales que se pretenden usar o aprovechar. Durante el procedimiento de evaluación, la Secretaría deberá tomar en consideración los siguientes aspectos:

- a) Los posibles efectos negativos que con la realización de las obras o actividades pudieren originarse en el o los ecosistemas;
- b) La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos, y
- c) En su caso, las medidas preventivas, de mitigación y las demás que sean propuestas de manera voluntaria por el solicitante, para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. (artículo 44 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental¹⁵⁰)

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría deberá resolver si autoriza o no la realización de la obra o actividad, ya sea por considerar que pudiere ocasionar serios desequilibrios ecológicos, porque exista el riesgo inminente de que una o varias especies pudieren ser declaradas amenazadas o en peligro de extinción o cuando exista falsedad de declaraciones,

¹⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Mayo de 2000.

en cuyo caso los particulares que así las manifestaren se harán acreedores a las sanciones penales y administrativas que al respecto establezca la ley.

Tratándose del uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre se deberá considerar, además, lo establecido en el artículo 98 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de acuerdo con el cual, para la preservación y aprovechamiento sustentable de los suelos se deberán tomar en consideración los siguientes criterios:

- I. El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;
- II. Debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y capacidad productiva;
- III. Se deberá evitar la práctica de actividades que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;
- IV. En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir al máximo la erosión o el deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo, así como la pérdida duradera de la vegetación natural;
- V. En zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación que sean necesarias para restaurarlas, y
- VI. La realización de obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deberá incluir además las acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.

Es por ello, que resulta sumamente necesario que se introduzca en nuestra legislación una adecuada valuación económica de la biodiversidad, no sólo desde el punto de vista ecológico y fiscal –como anteriormente se ha señalado– sino también desde el punto de vista penal y constitucional– por lo que se refiere al establecimiento de sanciones pecuniarias que efectivamente se adecuen a la gravedad de la falta o a la conducta típica sancionada por la ley penal y al daño ocasionado mediante el uso o aprovechamiento irracional de los ecosistemas y

recursos naturales- cuya finalidad última sea infundir un nivel de conciencia entre la población, con lo cual además se podrían reducir notablemente los costos que originaría una actuación irresponsable, no sólo por parte de aquellas personas que pretenden la realización de la obra o actividad con la cual se ve afectada dicha zona federal sino también por parte de las autoridades encargadas de su administración y custodia, y que cada día con más frecuencia se olvidan de los verdaderos valores que deben tomar en consideración en el otorgamiento de concesiones o permisos que permitan el uso o aprovechamiento irracional de los recursos naturales, y en general, de todos aquellos bienes del dominio público que se mencionan en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales; siendo uno de los puntos clave para la adecuada disposición de mismos y continuidad de los ecosistemas marítimos y terrestres que se ubican dentro de la zona federal en cuestión, la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal; de ahí la importancia que reviste la función que desempeña la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como órgano encargado de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales que le son contiguos, y en cuyo caso, el fenómeno de la erosión cobra especial importancia, sobre todo si se tiene en consideración que se trata de una zona altamente productiva, y que por lo mismo, tiende con mayor medida a la degradación, que no sólo es originada con la práctica de actividades lucrativas sino también con la intensidad natural de los agentes erosivos, que en algunos casos pueden llegar a ocasionar la pérdida de la zona misma; siendo por ello necesario que se identifiquen las causas que podrían llegar a ocasionar los posibles fenómenos erosivos y que se les combata de la manera más rápida posible, a fin de que se puedan evitar futuras implicaciones ecológicas, que sólo tratándose de fenómenos naturales tales como el agua, el aire o las corrientes marítimas, resultan irreparables, y que sin embargo se les puede dar un tratamiento especial a fin de disminuir al máximo los efectos erosivos que con ellos pueden llegar a producirse.

Es preciso subrayar que la valuación económica de la biodiversidad que se da con el establecimiento de cuotas o tarifas diferenciales, que trataremos en el siguiente punto, no constituye un fin en sí mismo sino solamente un medio para apoyar proyectos de conservación ecológica cuyo único propósito sea el establecimiento de procesos sumamente eficientes en la asignación de recursos económicos, tamaño de producción y consumo, y distribución de costos y beneficios sociales.¹⁵¹

2. LA OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PROPORCIONAL Y EQUIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES EN EL COBRO DE DERECHOS POR USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la proporcionalidad de un impuesto radica, medularmente, en el hecho de que todos los sujetos pasivos de una misma contribución deberán contribuir para los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos.

“Conforme a este principio, los gravámenes deberán fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que deberá ser gravada diferencialmente conforme a cuotas o tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto

¹⁵¹ Versión estenográfica de las palabras del Lic. Eduardo Vega López, Ex Director General de Economía Ambiental durante el Seminario de Economía Ambiental realizado por el Instituto Nacional de Ecología los días 24 y 25 de abril de 1997.

no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que deberá encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deberán recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deberán guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.¹⁵²

No obstante, en los derechos por uso o goce de la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) y de las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua -así como en cualquier otro tipo de derechos- tal criterio resulta inaplicable, toda vez que el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación no constituye en sí mismo una obligación impuesta por el Estado sino un acto de voluntad a través del cual el contribuyente persigue la consecución de ciertos fines - que aun cuando en la mayoría de los casos se destinan a la satisfacción de un interés colectivo o de una necesidad social no siempre existirá respecto de ellos un consenso general- y por lo mismo, deberán ser sujetos de regulación más adecuada, de tal manera que aquellos contribuyentes que obtengan mayores beneficios contribuyan en forma cualitativamente superior a aquellos cuyos beneficios sean menores, debiendo tomarse en consideración no la capacidad económica del contribuyente sino el grupo de usuarios a los cuales se otorga la concesión y el tipo o grupo de actividades que se pretenden realizar dentro de dicha zona (entendida ésta en sentido amplio).

¹⁵² *Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Época; Apéndice 1995; Tomo I; Tesis 170. Pág. 171.*

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

"La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos, a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por lo tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los solicitan", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."¹⁵³

Sin embargo, la citada jurisprudencia nada menciona acerca del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación –que constituyen otra de las causales que dan origen al pago de derechos, según se establece en el artículo 2º fracción IV del Código Fiscal de la Federación - y en los cuales deberán prevalecer los criterios señalados con anterioridad.

En términos del artículo 232 de la Ley Federal de Derechos, estarán obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles federales, las personas físicas y morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en los puertos, terminales e instalaciones portuarias, la zona federal marítima - riberas o zonas federales- , los diques, cauces, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros

¹⁵³ Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Época; Primera Parte 169-174; Pág. 23.

inmuebles del dominio público, de conformidad con las siguientes cuotas o tarifas progresivas:

- I. El 7.5% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado incluyendo terrenos, áreas de agua ocupadas, obras e instalaciones, en su caso.
Cuando se trate de bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales, distintos de los señalados en las fracciones IV y V de este artículo, pagarán anualmente por metro cuadrado de superficie, la siguiente cuota..... \$1.5736
- IV De \$ 0.0201 anual por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades agrícolas o pecuarias, en el caso de los bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.
- V. De \$ 1. 2649 anual por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades de protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste, respecto de aquellos bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.
- VI. De \$ 1. 2679 anual por metro cuadrado cuando el uso o goce consista en la realización de actividades pesqueras.
- VII. De \$ 0. 0505 anual por metro cuadrado cuando el uso o goce consista en la realización de actividades de acuacultura.¹⁵⁴

El valor del inmueble será determinado conforme a un avalúo que al respecto emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mismo que deberá ser actualizado anualmente de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación¹⁵⁵; además, deberá practicarse un nuevo avalúo cada cinco años

¹⁵⁴ En los últimos años se ha considerado la posibilidad de incluir una nueva fracción, en la cual se contemple el cobro de derechos por el establecimiento de presas que permitan el almacenamiento de agua destinada a actividades económicas dentro de la zona federal; sin embargo, ésta todavía constituye una idea tentativa por parte de la Comisión Nacional del Agua (Información proporcionada por la Subgerencia de Normatividad de la Gerencia de Recaudación y Control de la Comisión Nacional del Agua, a cargo del Lic. César Lima Cervantes).

¹⁵⁵ De acuerdo con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación "El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes...."

como máximo si el término de la concesión excediere de dicho período de tiempo. En el caso de las riberas o zonas federales que administra la Comisión Nacional del Agua el monto a pagar será de \$1.5736 por metro cuadrado toda vez que se trata de bienes comprendidos en los artículos 113 fracción IV y 114 de la Ley de Aguas Nacionales, y que no caen en el supuesto a que se refiere el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos, de acuerdo con el cual, los bienes que se señalan en la fracción I de este artículo deberán ser distintos de los señalados en las fracciones IV y V del mencionado artículo de la Ley Federal de Derechos, en las que más bien se contempla un uso distinto al establecido en la fracción I de dicho artículo, y no bienes distintos, ya que ésto implicaría a su vez que también que fueran distintos de los señalados en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales, que son precisamente materia de nuestro de estudio.

Por lo tanto, para la determinación de las cuotas o tarifas progresivas deberán tomarse en consideración los siguientes criterios:

- I. El lugar en donde se ubica el terreno: si es rural o urbano.
- II. El tiempo por el que se permite la ocupación;
- III. La superficie de las áreas concesionadas o permisionadas;
- IV. La posibilidad de acceso a la zona;
- V. El tipo de contribuyente al cual se otorga la concesión, y
- VI. El uso al que se destina la zona federal: si es para protección u ornato, agricultura, ganadería, pesca o acuicultura, o si se deberá pagar por el establecimiento de canales, obras de construcción o cualquier tipo de instalaciones que se realicen dentro de las mismas. (artículo 232 de la Ley Federal de Derechos)

En aquellos casos en que se extraigan materiales de construcción, además de los derechos que se paguen por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) , deberán cubrirse aquellas cuotas que se señalan en el artículo 236 de la Ley Federal de Derechos, en el cual se establece lo siguiente:

Estarán obligadas a pagar el derecho por extracción de materiales, las personas físicas y morales que extraigan materiales de construcción de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, conforme a la cuota que resulte de aplicar el 10% de los valores que a continuación se indican:

Materiales	\$/m3
Grava	\$ 87.00
Arena	\$ 87.00
Arcillas y Limos	\$ 63.00
Materiales en Greña	\$ 68.00
Piedra	\$ 75.00
Otros	\$ 26.00

Tratándose del uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre que administra la Secretaría de Desarrollo Social, el pago de derechos deberá ser fijado anualmente - de conformidad con el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos- tomando en consideración la siguiente tabla de valores y las zonas a que se refiere el artículo 232-D de dicho ordenamiento:

ZONA (s/m2)	Protección u Ornato	Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	Uso General
Zona I	0.20	0.063	0.58
Zona II	0.39	0.063	1.16
Zona III	0.80	0.063	2.34
Zona IV	1.21	0.063	3.50
Zona V	1.62	0.063	4.68
Zona VI	2.45	0.063	7.02
Zona VII	3.27	0.063	9.36
Zona VIII	6.14	0.063	17.56
Zona IX	8.19	0.063	23.42
Zona X	16.3	0.063	46.84

Se considerará uso general - según lo establecido en el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos- el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado construcciones con cimentación o se lleven a cabo actividades lucrativas, con excepción de las obras de protección o defensa contra fenómenos naturales.

Consiguientemente, para la determinación de las zonas a que se refiere el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos deberá tomarse en consideración lo establecido en el artículo 232-D de dicho ordenamiento¹⁵⁶ - de acuerdo con el cual-

¹⁵⁶ Las zonas a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, son las siguientes: *Zona I.* Estado de Campeche: Calkini, Escarcega, Hecelchakan, Palizada y Tenabo; Estado de Chiapas: Acapetahua, Arriaga, Huixtla, Mapastepec, Mazatán, Pijijiapan, Suchiate y Villa Comaltitlán; Estado de Guerrero: Cuajinicuilapa, Coyuca de Benitez, Florencio Villarreal y San Marcos; Estado de Oaxaca: San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, San Francisco Ixhuatan, San Mateo Del Mar, San Miguel Del Puerto, San Pedro Huamelula, San Pedro Huilotepec, San Pedro Tapanatepec, San Pedro Tututepec, Santa María Huazolotitlán, Santa María Tonameca, Santa María Xadani, Santiago Astata, Santiago Jamiltepec, Santiago Pinotepa Nacional, Santiago Tapextla, Santo Domingo Armenta, Santos Reyes Nopala, Santo

la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) estará dividida en diez zonas - de las cuales- las zonas I, II, III, IV y V representan, en orden progresivo, aquellos municipios de la República en los cuales existe una menor afluencia turística, escasa capacidad productiva o carencia de recursos naturales respecto de las zonas que se encuentran contenidas bajo los numerales VI, VII, VIII, IX y X, las cuales simbolizan aquellas partes del territorio que por sus características geográficas o abundancia de recursos naturales, se consideran como las de mayor demanda entre la población.

El monto de las cuotas o tarifas progresivas a que se refiere el artículo 232-C, así como aquellas que se señalan en el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos,

Domingo Tehuantepec y Santo Domingo Zanatepec; Estado de Sinaloa: Angostura, Elota, Escuinapa de Hidalgo, Guasave, Rosario y San Ignacio; Estado de Sonora: Bacum, Benito Juárez, Cajeme, Empalme, Etchojoa, Pitiquito, San Ignacio Río Muerto, y San Luis Río Colorado; Estado de Tabasco: Cárdenas, Centla y Paraíso. *Zona II.* Estado de Guerrero: Azoyu, Copala, Benito Juárez y Tecpan de Galeana; Estado de Jalisco: Cabo Corrientes y Tomatlan; Estado de Michoacán: Aquila; Estado de Nayarit: Santiago Ixcuintla; Estado de Oaxaca: Juchitán de Zaragoza, y Santa María Colotepec; Estado de Quintana Roo: Felipe Carrillo Puerto; Estado de Sinaloa: Culiacán; Estado de Tamaulipas: Aldama, Matamoros, San Fernando y Soto la Marina; Estado de Veracruz: Tamalín, Tantima y Pánuco. *Zona III.* Estado de Campeche: Champotón; Estado de Colima: Armería y Tecoman; Estado de Chiapas: Tapachula y Tonala; Estado de Guerrero: Petatlán y la Unión; Estado de Jalisco: La Huerta; Estado de Michoacán: Coahuayana y Lázaro Cárdenas; Estado de Oaxaca: Salina Cruz y San Pedro Pochutla; Estado de Sinaloa: Ahome; Estado de Sonora: Caborca, Hermosillo y Huatabampo; Estado de Tamaulipas: Altamira, Cd. Madero; Estado de Veracruz: Martínez de la Torre, Medellín de Bravo y Pueblo Viejo; Estado de Yucatán: Hunucma, Sinanche, Yobain, Dzidzannun, Dzilam de Bravo y Tizimin. *Zona IV.* Estado de Campeche: El Carmen; Estado de Nayarit: Tecuala; Estado de Quintana Roo: Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco; Estado de Veracruz: Angel R. Cabada, La Antigua, Lerdo de Tejada, Mecayapan, Ozuluama, Pajapan, Papantla, Tatahuicapan, Tampico Alto; Estado de Yucatán: Telchac Puerto, Río Lagartos y San Felipe. *Zona V.* Estado de Baja California: Mexicali; Estado de Campeche: Campeche; Estado de Nayarit: San Blas; Estado de Sinaloa: Navolato; Estado de Veracruz: Vega de Alatorre, Tamiagua, Nautla, Alto Lucero, Cazonces de Herrera, San Andrés Tuxtla, Catemaco, Actopan, Ursulo Galván, Agua Dulce y Tuxpan; Estado de Yucatán: Celestun e Ixil. *Zona VI.* Estado de Baja California: Ensenada; Estado de Baja California Sur: Comondú; Estado de Veracruz: Alvarado y Tecolutla; Estado de Yucatán: Progreso. *Zona VII.* Estado de Baja California: Tijuana; Estado de Baja California Sur: Mulege; Estado de Jalisco: Cihuatlán; Estado de Nayarit: Compostela; Estado de Quintana Roo: Isla Mujeres; Estado de Sonora: Guaymas; Estado de Veracruz: Coatzacoalcos. *Zona VIII.* Estado de Baja California: Playas de Rosarito; Estado de Baja California Sur: Loreto; Estado de Colima: Manzanillo; Estado de Oaxaca: San Pedro Mixtepec; Estado de Quintana Roo: Cozumel; Estado de Nayarit: Bahía de Banderas; Estado de Sinaloa: Mazatlán; Estado de Sonora: Puerto Peñasco; Estado de Veracruz: Boca del Río Y Veracruz. *Zona IX.* Estado de Baja California Sur: La Paz; Estado de Guerrero: José Azueta; Estado de Oaxaca: Santa María Huatulco; Estado de Quintana Roo: Solidaridad. *Zona X.* Estado de Baja California Sur: Los Cabos; Estado de Guerrero: Acapulco de Juárez; Estado de Jalisco: Puerto Vallarta; Estado de Quintana Roo: Benito Juárez. (artículo 232-D de la Ley Federal de Derechos)

deberá ser cubierto por todas aquellas personas físicas o morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en las riberas o zonas federales o en la zona federal marítimo terrestre (en sentido estricto) , independientemente, de su capacidad económica o de si ostentan o no concesión para su uso o aprovechamiento; incluidas bajo el rubro "personas morales", todo tipo de sociedades, organizaciones, asociaciones, empresas gubernamentales u organismos públicos descentralizados, y en algunos casos, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios - según se desprende de la lectura de los artículos 25 del Código Civil Federal, 25 del Código Civil para el Distrito Federal y 2º de la Ley Federal de Derechos - y por lo tanto, únicamente quedarán exentas del pago de este derecho aquellas personas físicas o morales que se señalan en el artículo 233 de la Ley Federal de Derechos, en el cual se establece lo siguiente:

"Para los efectos de los artículos 232 y 232-C de la Ley Federal de Derechos, se estará a lo siguiente:

- III. No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el inmueble sea destinado a labores de investigación científica.
- IV. No pagarán las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, que tengan concesión o permiso para el uso de las playas, la zona federal marítimo terrestre o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como la zona federal administrada por la Comisión Nacional del Agua y que realicen acciones encaminadas a conservar y restaurar el medio ambiente a través de la reforestación con especies nativas o la cobertura vegetal como manglares, vegetación de marismas, bosques de coníferas, selvas, arbustos y matorrales xerófilos inundables, pantanos salobres, reparios, mesófilos y vegetación hidrófila.
- V. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén ocupados por monumentos arqueológicos, históricos o museos, bajo la administración del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- VI. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores de seguridad nacional, que realicen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

- VII. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores propias de las capitanías de puerto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el caso de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, así como de cualquier otro tipo de organismo público descentralizado, no se requerirá concesión o permiso por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, de la Comisión Nacional del Agua para el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto o de las riberas o zonas federales; sin embargo, dichos organismos descentralizados deberán solicitar la asignación correspondiente, y cubrir el pago de los derechos que se señalan en los artículos 232 y 232-C de la Ley Federal de Derechos - según se establece en el artículo 2º párrafos segundo y cuarto de dicho ordenamiento, en el cual se establece lo siguiente "los organismos públicos descentralizados que en cumplimiento al objeto para el que fueron creados usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación o presten servicios públicos exclusivos del Estado, estarán obligados a pagar los derechos que - por tal motivo- se establezcan en esta ley, con las excepciones que se señalan en la misma." En este último supuesto, los ingresos que así se recaudaren deberán destinarse a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión de dichos organismos, hasta por un monto igual al de la deficiencia presupuestal correspondiente, cuando los mismos se encontraren en estado deficitario o simplemente deberán ser destinados al gasto público federal.¹⁵⁷

¹⁵⁷ De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1976 y modificada por última vez el día 21 de Diciembre de 1995- "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. La Presidencia de la República; IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; V. El Departamento del Distrito Federal; VI. Los Organismos Descentralizados; VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; y VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el

No obstante, en la actualidad, se ha suscitado una verdadera controversia en cuanto al pago de los derechos que deberán cubrirse por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, específicamente en el caso de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad, los cuales han hecho evidente su inconformidad, argumentando que no deberían pagar "por ser entidades del gobierno y ocupar la zona federal", en razón de lo establecido en el artículo 233 de la Ley Federal de Derechos, en el cual se excluyen del pago de este tipo de contribuciones a ciertas dependencias de la administración pública federal, y que "se les debería dar un trato igualitario" a fin de que todas las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada o paraestatal estuvieren en posibilidad de usar o disfrutar de la zona federal marítimo terrestre sin tener que efectuar el pago de los derechos que actualmente contempla la ley.¹⁵⁸

En concordancia con De la Luz Enríquez - Ex Director General de Zona Federal Marítimo Terrestre- considero que sí se debe configurar la relación jurídico tributaria toda vez que se está haciendo uso de un bien del dominio público, respecto del cual cada día con más frecuencia se sufren pérdidas irreparables debido a la enorme actividad económica que desempeña este tipo de organismos; además, si consideramos que uno de los principales ingresos que actualmente obtienen los municipios, o en su caso, las entidades federativas correspondientes, se da precisamente con la recaudación de este tipo de contribuciones, la cuestión adquiere mayor importancia, ya que al menos en el caso

Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII...". Ver infra p.p. 168 y 169 (Principio de Vinculación con el Gasto Público)

¹⁵⁸ Versión estenográfica de las palabras del Lic. Juan de la Luz Enríquez Kanfachi, ex titular de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre - durante la firma del Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar correspondiente al municipio de Benito Juárez en Cancún, Quintana Roo- publicada por la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el año de 1999. (actualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) .

de las riberas o zonas federales el 90% de la recaudación que se obtenga mediante el cobro de derechos y sus accesorios, así como el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones serán percibidos exclusivamente por los municipios, o en su caso, por las entidades federativas correspondientes, debiendo destinarse cuando menos el 50% de dichos ingresos a la conservación, regularización y mantenimiento de la zona federal. (Artículo 232-E párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Derechos) Por lo que se refiere a la zona federal marítimo terrestre que administra la Secretaría de Desarrollo Social, del 100% de la recaudación de los derechos que se generan por su uso o aprovechamiento, aproximadamente un 70% de los ingresos se destina a los municipios y el 30% restante se destina a la limpieza de las playas, delimitación de la zona federal marítimo terrestre, zonificación urbana y ecológica, regularización de ocupaciones e inspección y vigilancia de la citada zona federal.¹⁵⁹

En el caso de los ganaderos, la oposición resulta todavía más evidente, ya que en su mayoría la gran cantidad de amparos y procesos de impugnación que se han interpuesto ante los tribunales federales en materia de regularización y cobro de los derechos que se generan por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, provienen de este último tipo de usuarios, los cuales no sólo se han negado al pago de los derechos que se generan por el uso o aprovechamiento de este bien del dominio público de la Federación sino también han hecho evidente su propósito de que se les proporcione una concesión ilimitada sobre dichos bienes, argumentando que con ello, en realidad, no se ocasiona ningún tipo de desgaste ni en la vegetación ni en los ecosistemas que en ella convergen, toda vez que el único uso que se les da a estas tierras es exclusivamente para alimentación del ganado, pero sin tomar en consideración el fenómeno de la erosión ni mucho

¹⁵⁹ Ibidem.

menos los enormes beneficios económicos que regularmente perciben con la comercialización de sus productos.¹⁶⁰

Ésta es una de las razones fundamentales, por las que en el establecimiento de cuotas o tarifas progresivas, se deberán tomar en consideración los principios básicos de proporcionalidad y equidad, que al respecto establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución, y que al menos en el caso la zona federal marítimo terrestre, considero que cumplen con todas las expectativas legales y constitucionales.

3. EL APROVECHAMIENTO ILÍCITO DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

Si bien es cierto, que uno de los requisitos fundamentales para la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público - a que se refiere el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales- es haber obtenido previamente a la realización de dichos actos, concesión, autorización o permiso por parte de las autoridades competentes, también lo es, que en la práctica, dicho criterio no tiene realmente una aplicación total, debido a la existencia de una política deficiente (en materia ambiental) que no define con exactitud las capacidades de carga de los ecosistemas ni los mecanismos jurídicos que habrán de regir su uso o aprovechamiento, lo cual, a su vez constituye uno de los obstáculos fundamentales para la adecuada aplicación de las normas y programas de regularización - que hasta ahora, se han emitido en materia de uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre- y cuya inobservancia, por parte de los mexicanos, hace que cada día con más frecuencia se multipliquen los aprovechamientos ilícitos y las ocupaciones precarias, que por lo regular, se dan de

¹⁶⁰ Información proporcionada por la Subgerencia de Normatividad de la Gerencia de Recaudación y Control de la Comisión Nacional del Agua, a cargo del Lic. César Lima Cervantes.

manera espontánea, y que al menos en el caso de la zona federal marítimo terrestre son el resultado de la falta de una coordinación administrativa por parte de las autoridades federales, estatales y municipales que participan en su administración y custodia así como de interés jurídico en la solución de controversias que se generan dentro de dicha zona, ya que por lo menos, en cada municipio existe una cantidad de 740 usuarios, y que aplicado en todo el territorio nacional nos da una cifra impresionante de personas que usan, gozan o aprovechan de la zona federal marítimo terrestre sin que para ello medie concesión o permiso por parte de las autoridades competentes, y sin haber realizado los estudios ecológicos o de impacto ambiental necesarios para su adecuada conservación y funcionamiento; de ahí que sea tan importante que el trabajo se lleve a cabo de manera coordinada¹⁶¹, ya que sólo de esta forma es posible evitar la anarquía, y como consecuencia, la proliferación de posesiones precarias que cada día con más frecuencia se suscitan dentro de esta zona, y que a la larga podrían llegar a representar un verdadero problema para nuestro país toda vez que se está haciendo uso ilegítimo de un bien del dominio público, respecto del cual, no en pocas ocasiones se pretende la apropiación - y que aún cuando carece de todo tipo de fundamento- en el peor de los casos, podría llegar a ocasionar una serie de repercusiones, que ya en otros tiempos han sido la causa de numerosas confusiones para los gobernados.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

¹⁶¹ Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de Diciembre de 1999 por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 fracción V inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de ese momento no sólo los Estados sino también los Municipios estarán facultados para celebrar convenios de colaboración administrativa en materia de administración y custodia de las riberas o zonas federales, lo cual constituye un avance muy importante en la regularización y control de los problemas relacionados con dicha zona federal, aún cuando en la citada disposición no se incluya la administración y custodia de la zona federal marítimo terrestre que administra la Secretaría de Desarrollo Social.

“Aunque la expresión posesión precaria, usada en el derecho romano, ha cambiado completamente de significado, en el derecho moderno, dejando de ser un favor concedido a ruego por el propietario de la cosa, para constituir en la actualidad un contrato que da derechos al precarista contra el propietario de la cosa, si aquél se ha conformado y cumple con sus estipulaciones, el precarista es sólo un detentador de la cosa, porque la tiene a nombre de otro, y poseer es tenerla en nombre propio y en las condiciones de la ley civil. Ahora bien, los poseedores a título precario nunca prescriben, porque tienen la cosa a nombre de otro, y menos tratándose de bienes que, de acuerdo con la Constitución, son inalienables e imprescriptibles, por pertenecer a la Nación, y de los que sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal; por lo tanto, concedido por el Presidente de la República, permiso temporal para la utilización de fines agrícolas –o de otros fines- de los cauces o vasos de aguas de propiedad nacional y de las zonas federales, de acuerdo con el decreto que lo faculta para ello, tales permisos podrán revocarse administrativamente por la Secretaría de Estado correspondiente, en los casos señalados en el mencionado decreto.”¹⁶²

Por lo mismo, resulta sumamente indispensable que se practique una revisión a fondo de las actuales estructuras administrativas y que se lleven a cabo las acciones jurídicas necesarias, que permitan evitar el deterioro ecológico así como cualquier otro tipo de uso o aprovechamiento ilícito que se le dé esta zona sin el previo consentimiento de las autoridades federales, estatales o municipales que participan en su administración y custodia.

Según se establece en los artículos 96 y 97 de la Ley General de Bienes Nacionales, se sancionará con prisión de dos a doce años y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a quien, a sabiendas de que un bien pertenece a la Nación, lo explote, use o aproveche sin haber obtenido previamente a su realización, concesión, autorización o permiso por parte de las autoridades competentes. También serán sancionadas con multa de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal – de acuerdo a la gravedad de la infracción y a las circunstancias que medien en cada caso concreto- aquellas personas que incurran en alguna de las

¹⁶² Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte LX; Pág. 732.

conductas a que hace referencia el artículo 74 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, en el cual se establece lo siguiente:

Son infracciones para los efectos del capítulo II de este Reglamento - denominado "De las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar"- las siguientes:

- I. Usar, aprovechar o explotar de la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, en contravención a lo dispuesto en esta ley y sus reglamentos y a las condiciones establecidas en las concesiones, permisos o autorizaciones que al respecto otorgue la Secretaría de Desarrollo Social;
- II. Continuar ocupando las áreas concesionadas o permisionadas habiéndose vencido el término señalado en la concesión o permiso otorgados, sin haber solicitado previamente su renovación ante la Secretaría de Desarrollo Social;
- III. No devolver a dicha Secretaría las áreas concesionadas o permisionadas dentro del término que para ese efecto señale la propia Secretaría;
- IV. Realizar obras o ejecutar actos que contravengan las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o las condiciones establecidas en las concesiones o permisos;
- V. No mantener en condiciones de higiene las áreas concesionadas o permisionadas o las playas marítimas contiguas;
- VI. Obstruir o impedir el libre acceso o tránsito a las playas marítimas en contravención a lo dispuesto en el presente Reglamento; y
- VII. Ejecutar obras para ganar terrenos al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas sin la autorización previa de la Secretaría.

Las infracciones que en este artículo se señalan se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social; no obstante, en aquellos casos en que la sanción deba ser aplicada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹⁶³, deberá observarse lo establecido en el artículo 523 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de acuerdo con el cual:

¹⁶³ Ver infra p.p. 40 a 79. (Autoridades encargadas de la Vigilancia y Control de la Zona Federal Marítimo Terrestre)

“El que sin concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas -actualmente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes- construya o explote vías federales de comunicación, perderá, en beneficio de la Nación, las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la explotación y pagará una multa de cincuenta a cinco mil pesos, a juicio de la misma Secretaría. Igual sanción tendrá el que ocupe la zona federal y la playa de las vías flotables o navegables sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones.”

Para la aplicación de la sanción correspondiente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes procederá al aseguramiento de las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la explotación de la vía de comunicación, ocupación de las playas o de la zona federal, o de las vías flotables o navegables, poniéndolos bajo la guarda de un interventor especial, previo inventario que al respecto se formule; además, deberá conceder un plazo de diez días, posteriores al aseguramiento, para que el presunto infractor presente las pruebas y defensas que estime pertinentes en cada caso. Concluido dicho término la Secretaría dictará la resolución correspondiente. (Artículo 524 de la Ley de Vías Generales de Comunicación)

Por lo que se refiere al uso o aprovechamiento ilícito de las riberas o zonas federales, el artículo 119 fracciones I, IV, V, VIII y XVIII de la Ley de Aguas Nacionales establece lo siguiente:

La Comisión Nacional del Agua sancionará, conforme a lo previsto por esta ley, las siguientes faltas:

- I. Descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en contravención a lo dispuesto en la presente ley en cuerpos receptores que sean bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos cuando puedan contaminar el subsuelo o el acuífero, sin perjuicio de las sanciones que fijen las disposiciones sanitarias y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

- IV. Ocupar vasos, cauces, canales, zonas federales, zonas de protección y demás bienes a que se refiere el artículo 113 de esta ley, sin haber obtenido previamente concesión o permiso de la Comisión Nacional del Agua;
- V. Alterar la infraestructura hidráulica autorizada para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, o su operación, sin el permiso de la citada Comisión;
- VIII. Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin el título respectivo, cuando así se requiere en los términos de la presente ley, así como modificar o desviar los cauces, vasos o corrientes cuando sean propiedad nacional, sin haber obtenido previamente el permiso de la Comisión Nacional del Agua o cuando se dañe o destruya las obras hidráulicas de propiedad nacional, o
- XVIII. Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de esta ley y su reglamento....

Dichas infracciones serán sancionadas administrativamente por la Comisión Nacional del Agua, con multas de 50 a 10 000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal - o en el área geográfica de que se trate - de conformidad con los siguientes criterios, establecidos en los artículos 120 y 121 de la Ley de Aguas Nacionales y 173 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente :

- I. La gravedad de la falta o de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: impacto en la salud pública, generación de desequilibrios ecológicos, la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad, y en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;
- II. Las condiciones económicas del infractor, y
- III. La reincidencia con la que dichas faltas o infracciones se hubieren cometido;
- IV. El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y
- V. El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

También serán sancionadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social, o en su caso, por la Comisión Nacional del Agua, las personas que realicen obras no autorizadas o dañen los ecosistemas y recursos naturales existentes dentro de la zona federal correspondiente, así como aquellas que ostentando concesión o permiso para su uso o aprovechamiento den a la zona un uso distinto de aquel para el cual fueron otorgados, o la subconcesionen, arrienden, graven o realicen en ella cualquier otro tipo de acto o contrato por virtud del cual otra persona pueda gozar total o parcialmente de los derechos amparados por la concesión. Las personas que de esta manera usen, gocen o aprovechen de la zona federal marítimo terrestre o permitan su uso o aprovechamiento en favor de otras personas, además de las sanciones administrativas a las que pudieren hacerse acreedores, perderán en beneficio de la Nación las obras o instalaciones que hubieren sido construidas y les será revocada la concesión o permiso que al respecto hubiere sido otorgada por las autoridades administrativas competentes, pudiendo ser ordenada la demolición de dichas de dichas obras con cargo al infractor. (Artículos 22, 96 y 97 de la Ley General de Bienes Nacionales; 171 y 172 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 119 de la Ley de Aguas Nacionales)

De acuerdo con el artículo 171 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, "las violaciones a los preceptos de ésta ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen¹⁶⁴ serán sancionadas administrativamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con una o más de las siguientes sanciones:

¹⁶⁴ De conformidad con el artículo 1º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, "La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción....."

- I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;
- II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:
 - a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;
 - b) En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o
 - c) Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.
- III. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.....;
- IV. El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos conforme a lo previsto en la presente ley, y
- V. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes....."

Sin embargo, en aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran llegar a constituir delitos¹⁶⁵, conforme a lo previsto en la legislación aplicable, deberá formular ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente; la misma obligación tendrán las personas físicas o morales que de cualquier manera tuvieren conocimiento de dichos acontecimientos. (Artículo 182 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente)

¹⁶⁵ Según lo establecido en el artículo 7° del Código Penal Federal, por delito debe entenderse "el acto u omisión que sancionan las leyes penales"

Desde el punto de vista penal, el aprovechamiento ilícito de la zona federal marítimo terrestre, así como de cualquier otro bien del dominio público de la Federación, da lugar a una serie de consecuencias jurídicas que van desde la simple y oportuna reparación del daño hasta la aplicación de multas y penas privativas de la libertad cuya imposición resulta procedente en razón de los llamados delitos ambientales, que actualmente se contemplan en los artículos 414, 415 y 416 del Código Penal Federal¹⁶⁶, y en los cuales se dispone lo siguiente:

Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin contar con las autorizaciones respectivas o en contravención a las disposiciones legales y reglamentarias y demás normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo 147 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

- I. Realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se consideren como altamente riesgosas y que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna o a los ecosistemas (artículo 414) ;
- II. Realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas, o bien, emita, despida, descargue en la atmósfera, o lo autorice u ordene, gases, humos o polvos que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la fauna, a la flora o a los ecosistemas, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de jurisdicción federal, conforme a lo previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 415 fracciones I y II) ;
- III. Descargue, deposite o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas, o bien, destruya, deseque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos (artículo 416) .

¹⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Junio de 2000.

Asimismo, se impondrá pena de tres meses a un año de prisión o hasta de dos años si mediare la violencia, a aquellas personas que de común acuerdo procuren impedir la ejecución de una obra o de trabajos públicos que se realicen - dentro de la citada zona federal- mandados a hacer con los requisitos legales o con la autorización de las autoridades competentes; y de tres meses a seis años de prisión, y por el equivalente de cien a veinte mil días multa, al que sin contar con la autorización correspondiente, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, o realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso de suelo. (artículos 185 y 418 del Código Penal Federal)

Como podemos observar, son muy diversos los aprovechamientos ilícitos que se pueden dar dentro de esta zona, y por lo mismo, es necesario que las autoridades federales, estatales y municipales que participan en su administración y custodia, así como todas aquellas que de una u otra manera pudieren llegar a intervenir dentro de la misma, mantengan un nexo de coordinación que les permita poner fin a este tipo de controversias, y a su vez disminuir el número de habitantes que por lo regular se asientan en dicha zona; sólo de esta manera, será posible evitar el aprovechamiento insustentable de los suelos y la cada vez más frecuente ocupación de zonas federales, que por lo regular conlleva al deterioro ecológico de la zona y viene a disminuir en gran medida las actividades económicas y turísticas que en ella se realizan.

CONCLUSIONES

Una vez analizados todos y cada uno de los aspectos a que hemos hecho referencia en capítulos precedentes, podemos llegar a concluir lo siguiente:

1. Actualmente, la zona federal marítimo terrestre es considerada como uno de los bienes del dominio público de mayor explotación, según se desprende de la lectura de los artículos 27 párrafos cuarto, quinto y sexto, 42, 48 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º fracción I, 5º, 16, 20 y 29 fracciones V y VII de la Ley General de Bienes Nacionales; 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles y demás relativos, en los cuales se cataloga a dicha zona como parte de los bienes de uso común, inalienables, imprescriptibles e inembargables, de propiedad nacional, sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, susceptibles de ser otorgados mediante concesiones, autorizaciones o permisos e inaccesibles en cuanto a la aplicación de servidumbres pasivas y otros derechos reales en favor de los particulares, y que debido a la enorme concentración económica y diversidad de especies de origen animal, vegetal y mineral cuya existencia es posible gracias a las condiciones naturales de dicha zona, la han convertido en una de las principales fuentes de riqueza con que cuenta nuestro país y en uno de los espacios más concurridos por el hombre no sólo a nivel nacional sino también internacional; siendo ésta a su vez, una de las razones fundamentales, por las cuales, se le ha sometido a un régimen especial de derecho público basado en las necesidades ambientales de la zona y en la cada vez más frecuente pérdida de los ecosistemas y destrucción de las especies marítimas o terrestres que en ella habitan y con lo cual se pretende, además, evitar su deterioro y mal uso por parte de los ciudadanos; no obstante, la falta de una regulación adecuada y de instrumentos jurídicos que hagan efectiva la aplicación de las penas por el uso o aprovechamiento irracional de los recursos naturales y de los bienes de

dominio público que le son contiguos así como la consecuente ocupación ilegítima de la misma, ha sido una de las causas fundamentales de deterioro ecológico y falta de concientización ambiental, ya que por lo regular, los asentamientos humanos se dan de manera espontánea, sin que medie permiso, concesión o autorización por parte de las autoridades competentes, lo cual a su vez evita el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Federación, y el cumplimiento de diversos trámites administrativos, tales como la manifestación de impacto ambiental, cuya inobservancia representa una de las causas fundamentales de erosión ambiental dentro de dicha zona.

2. Como bien del dominio público de la Federación, su aprovechamiento ha sido objeto de diversas leyes en las cuales se pretende establecer un medio de control con el cual se eviten los aprovechamientos indiscriminados, que cada día con más frecuencia se dan dentro de dicha zona y que involucran no sólo el uso o aprovechamiento de la infraestructura federal, o sea de lo que propiamente vendría a constituir la zona federal marítimo terrestre, sino también la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales, materiales de construcción y productos petrolíferos que le son contiguos, así como la construcción, edificación o canalización de obras hidráulicas, generación de energía eléctrica y la práctica de diversas actividades productivas cuya finalidad última es el uso o aprovechamiento irracional de uno de los recursos naturales de mayor importancia para el hombre: las aguas de propiedad nacional.
3. Consecuentemente, en la delimitación de dicha zona deberán considerarse factores de orden público e interés general, de tal manera que todos los habitantes de la República estén en posibilidad de usar o disfrutar de dicho bien, y que a la vez se procure su conservación y desarrollo - el cual ha sido

objeto de numerosas discusiones por parte de los doctrinarios- ya que si bien es cierto que uno de los derechos de los mexicanos - actualmente consagrado en el artículo 27 constitucional- es el uso o aprovechamiento racional de los recursos naturales y de los bienes del dominio público que se mencionan en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, también lo es que dichos bienes no resultan por sí mismos inagotables y que se debe procurar su aprovechamiento sustentable para que, de esta manera, se pueda beneficiar realmente a todos los mexicanos, los que en última instancia serán los que ostenten el derecho de propiedad originaria a que hace mención el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución Federal¹⁶⁷.

4. Asimismo, debe evitarse una posible duplicidad de funciones entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en relación al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto, ya que si bien es cierto que debe existir un nivel óptimo de coordinación entre ambas dependencias, en ocasiones es imposible discernir la labor tan específica que desempeña cada una de ellas; lo cual se corrobora en diversos ordenamientos jurídicos, tales como: la Ley General de Bienes Nacionales; el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar y el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en los cuales se establece, de manera general, las atribuciones que tendrá cada una de dichas Secretarías en relación al uso o aprovechamiento de la citada zona federal, ¹⁶⁸ cuya función debería ser unificada a fin de que existiera un solo órgano desconcentrado o dependencia de la Administración Pública Federal, encargado de la solución de los problemas relacionados con

¹⁶⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁸ Ver infra p.p. 130 a 133. (Atribuciones de la Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Social., en relación al uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre en sentido estricto)

dicha zona, y que además fuera competente en la administración y custodia de las llamadas “riberas o zonas federales”, que actualmente son administradas por la Comisión Nacional del Agua, ya que aún cuando se trate de las riberas de la mar (zona federal marítimo terrestre en sentido estricto) o de aquellas que se determinen respecto de depósitos de agua dulce en realidad se está aludiendo a un mismo bien: “la faja de tierra contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional”, de diferentes extensiones pero con un mismo aspecto en común, y que además participa de las características que se señalan en los capítulos I y III de la Ley General de Bienes Nacionales – anteriormente citadas- es decir, son inalienables, imprescriptibles, inembargables, sujetas a la jurisdicción de los poderes federales, susceptibles de ser otorgada mediante concesiones, autorizaciones o permisos, e inaccesibles en cuanto a la aplicación de servidumbres pasivas y de otros derechos reales en favor de los particulares.

5. También, es conveniente que se introduzcan ciertas modificaciones, adiciones o reformas a la Ley General de Bienes Nacionales con la finalidad de que se aborden de manera más específica todos aquellos aspectos que se relacionan con el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en sentido amplio) ¹⁶⁹, y que hasta ahora, se encuentran regulados en diversas leyes, tales como: la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal del Mar y la Ley de Pesca, y que pueden dar lugar a serias confusiones terminológicas debido a la existencia de una fundamentación errónea tanto en la redacción como en el contenido de las diversas disposiciones jurídicas que las integran y que en algunas ocasiones son superadas por los llamados “reglamentos administrativos”; tal y como acontece en la Ley Federal del Mar, el Reglamento de la Ley de Pesca, la Ley Federal de Derechos, el Reglamento para el Uso y

¹⁶⁹ Ver infra p.p. 8, 9 y 109 a 114. (Delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre en Sentido Amplio)

Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar y el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.¹⁷⁰

6. Por otra parte, es indispensable que exista una adecuada coordinación administrativa entre las autoridades federales, estatales y municipales que participan en su administración y custodia, y que de una u otra manera son las encargadas de la recaudación y control de las contribuciones que se generan por su uso o aprovechamiento, ya que si bien es cierto que se trata de bienes cuya competencia corresponde directamente a la Federación, también lo es, que en la mayoría de los casos sólo es posible la existencia de dicha zona federal a nivel estatal o municipal, debido a la escasez de ríos, lagos o lagunas cuya formación es casi imposible en el territorio del Distrito Federal, actualmente considerado como el centro de reunión de los poderes federales - según se establece en el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con el cual, el Distrito Federal será considerado como una entidad federativa más - lo cual hace necesario un nivel óptimo de coordinación entre las tres esferas de gobierno, para que de esta manera, se pueda tener un mejor control de los problemas relacionados con el uso o aprovechamiento de dicha zona, tanto desde el punto de vista fiscal como ecológico.

7. Consiguientemente, en el establecimiento de las cuotas o tarifas que se generan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación - entre los cuales queda incluida la zona federal marítimo terrestre- se deberán observar una serie de principios¹⁷¹, que de manera ineludible se imponen en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, a fin de evitar posibles arbitrariedades y abusos que pudieren cometerse por parte de las autoridades

¹⁷⁰ Ver infra p.p. 100, 101, 106, 137, 173, 175, 176, 197 y 198.

¹⁷¹ Ver infra p.p. 165 a 172 y 194 a 205. (Principios Constitucionales de las Contribuciones)

encargadas de su administración y custodia, y que en el caso de la zona federal marítimo terrestre serán determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su caso, por la Comisión Nacional del Agua; siendo necesario, para ello, el establecimiento de una serie de cuotas o tarifas progresivas que deberán ser fijadas tomando en consideración no la capacidad económica del contribuyente sino el grupo de usuarios y el tipo o grupo de actividad que se pretende realizar (ya sea doméstico, comercial, de servicio público o turístico) así como el mayor o menor beneficio que con la realización de dichas actividades pudiere originarse en favor de los particulares, habida cuenta de que se trata de situaciones desiguales y de que por lo mismo no se violan los principios de proporcionalidad y equidad a que hace referencia el artículo mencionado.

8. En cuanto a la necesidad de evitar los aprovechamientos ilícitos dentro de la citada zona federal, es evidente que todavía en la actualidad existe un gran número de usuarios que usan, gozan o aprovechan de la zona federal marítimo terrestre sin haber solicitado para ello, la concesión, autorización o el permiso de las autoridades competentes, lo cual a su vez ha propiciado que los usuarios no realicen el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, y que por lo mismo, exista un déficit presupuestal en cuanto a la solución de los problemas de diversa índole que se generan dentro de dicha zona, y por lo cual es absolutamente necesario que se les dé una solución inmediata mediante el establecimiento y efectivo cumplimiento de una adecuada regulación en la cual se contemple de manera real y con un mejor conocimiento cada uno de los aspectos ha que da lugar el uso o aprovechamiento de esta zona.

BIBLIOGRAFIA

- ♦ **Acosta Romero, Miguel.** "Derecho Administrativo Especial". Volumen I. Editorial Porrúa S.A.; Tercera Edición Actualizada. México, 1998.
- ♦ **Acosta Romero, Miguel.** "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A.; Segunda Edición Actualizada. México, 1993.
- ♦ **Acosta Romero, Miguel.** "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa S.A.; Decimoquinta Edición Actualizada. México, 2000.
- ♦ **Arrijo Vizcaino, Adolfo.** "Derecho Fiscal". Editorial Themis. Decimaquinta Edición. México, 2000.
- ♦ **Burgoa Orihuela, Ignacio.** "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A.; Novena Edición. México, 1994.
- ♦ **Burgoa Orihuela, Ignacio.** "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa S.A.; 32ª. Edición Actualizada. México, 2000.
- ♦ **Carré, Francois.** "Los Océanos". Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Español. México, 1988.
- ♦ **Cifuentes Lemus, Juan Luis; Torres García, Pilar; Frías Mondragón Marcela.** "El Océano y sus Recursos. VIII. El Aprovechamiento de los Recursos del Mar". Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1990.
- ♦ **Domínguez Martínez, Jorge Alfredo.** "Derecho Civil. Parte General. Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez". Ed. Porrúa S.A.; Octava Edición Actualizada. México, 2000.
- ♦ **Eckstein, Otto.** "Explotación de Recursos Hidráulicos". Compañía General de Ediciones. Primera Edición. México, 1994.
- ♦ **Edición Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.** "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional". Tomos IV y VI. LVII Legislatura. Co- Edición Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 5ª Edición. México, 2000.

- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A.; 40ª Edición. México, 2000.
- Flores Zavala, Ernesto. "Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa S.A.; Trigesimasegunda Edición Actualizada. México, 1998.
- García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa S.A.; Cuadragésimotercera Edición. México, 1992.
- González González, María de la Luz. "Valores del Estado en el Pensamiento Político". Editorial Mc Graw-Hill. Segunda Edición. México, 1997.
- Gutiérrez y González, Ernesto. "El Patrimonio: El Pecuniario y el Moral o Derechos de la Personalidad". Editorial Porrúa S.A.; Sexta Edición. México, 1999.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. "Legislación de Aguas en México". (Estudio Histórico - Legislativo de 1521 a 1981). Tomo I. Primera Edición. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México, 1982.
- Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo" Tercer y Cuarto Cursos. Oxford University Press México S.A. de C.V.; Tercera Edición. México, 2000.
- Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1995.
- Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Editorial Harla. Segunda Edición. México, 1997.
- Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones". Tomo II. Ed. Porrúa S.A.; Trigesimoprimera Edición. México, 2000.
- Seara Vázquez, Modesto. "Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa S.A.; Decimoctava Edición. México, 2000.
- Sepulveda, César. "Derecho Internacional". Editorial Porrúa S.A.; 22ª Edición. México, 2000.

- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa S.A.; Vigésimaprimer Edición. México, 2000.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. Editorial Porrúa S.A.; Decimanovena Edición. México, 1999.
- Székely, Alberto. "Derecho del Mar". Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México, 1991.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A.; Trigesimatercera Edición. México, 2000.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa S.A.; Vigésimosegunda Edición Actualizada. México, 1999.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal de Derechos.

- Ley Federal de Turismo.
- Ley Federal del Mar.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.
- Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica.
- Ley Minera.
- Ley de Pesca y su Reglamento.
- Ley de Puertos.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

DECRETOS Y ACUERDOS

- Acuerdos de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, correspondientes al año 2000.
- Acuerdo por el que se incorporan las Subdelegaciones de Pesca a la estructura orgánica y administrativa de las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 2000.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Mayo de 1992.
- Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Diciembre de 1994.
- Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 fracción V inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de Diciembre de 1999.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Mayo de 2000.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre de 2000.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 2000.

- Decreto por el que se crea la entidad pública denominada Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Junio de 2001.

CONVENCIONES INTERNACIONALES

- Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar celebrada en 1982.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

- **Burgoa Orihuela, Ignacio.** “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”; Editorial Porrúa S.A.; Segunda Edición. México, 1989.
- **De Pina Vara, Rafael.** “Diccionario de Derecho” ; Ed. Porrúa S.A.; Vigésimosexta Edición. México, 1998.
- Diccionario Enciclopédico Larousse. Ediciones Larousse S.A de C.V. ; Sexta Edición. México, 2000.
- Diccionario Enciclopédico Planeta. Tomos I, VI y IX. Editorial Planeta; Segunda Edición. Barcelona (España), 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I-O. Editorial Porrúa S.A.; Decimacuarta Edición. México, 2000.
- Enciclopedia de México. Tomos I, III y VI. Editorial Rand Mc Nally; Edición Especial para Encyclopaedia Britannica de México S.A. de C.V. México, 1993.
- Enciclopedia Textual Permanente Salvat. Ed. Salvat Editores S.A.; Edición Especial. México, 1998-1999.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA

- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte LX; Pág. 732.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte XC; Pág. 1319.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Segunda Sala; Quinta Epoca; Parte LXXII; Pág. 1676.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tercera Sala; Quinta Epoca; Parte CV; Pág. 167.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Sala Auxiliar; Séptima Epoca; Apéndice de 1995; Tomo I; Parte HO; Tesis 367; Pág. 339.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Quinta Epoca; Parte XIV; Pág. 978.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Epoca; Primera Parte 169-174; Pág. 23.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Epoca; Parte 52; Pág. 34.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Epoca; Apéndice 1995; Tomo I; Tesis 170; Pág. 171.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Séptima Epoca; Primera Parte 91-96; Página 173.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Novena Época; Tomo X; Noviembre 1999; Parte LXXVII/99; Pág. 46.
- Tribunales Colegiados de Circuito; Séptima Época; Parte 121-126 Sexta; Pág. 66.

OTRAS FUENTES

- Bases de Colaboración Interinstitucional que establecen las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente y Recursos Naturales para realizar funciones de inspección y vigilancia en materia de pesca publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de Julio de 2001.
- Versión estenográfica de las palabras del Lic. Eduardo Vega López, Ex Director General de Economía Ambiental, durante el Seminario de Economía Ambiental realizado por el Instituto Nacional de Ecología los días 24 y 25 de abril de 1997.
- Versión estenográfica de las palabras del Lic. Juan de la Luz Enríquez Kanfachi, Ex Titular de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre, durante la firma del Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar correspondiente al Municipio de Benito Juárez en Cancún, Quintana Roo, publicada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ¹⁷² en el año de 1999.
- Diario Oficial de la Federación.

¹⁷² Actualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.