

SECCIÓN IV

MARCO JURÍDICO, ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL

ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EN ZONAS COSTERAS Y SU RELACIÓN CON LA PROPIEDAD COLINDANTE PRIVADA Y SOCIAL, ASÍ COMO CON LOS ACCESOS PÚBLICOS

Martín Quijano Poumián y Jorge Luis Villagómez Bernal

Introducción

En las zonas costeras de México, la tenencia de la tierra presenta diversas modalidades que deben ser consideradas en el diseño de los esquemas de gestión integral de estas zonas. Conforman un elemento vinculante entre los tres niveles de gobierno y la sociedad, es decir, existe la posibilidad directa de interrelación entre la Federación, los Estados y los Municipios costeros con los diferentes sectores de la sociedad que interactúan en la costa.

Sin embargo, se debe señalar que sólo recientemente se ha considerado la tenencia de tierra como un instrumento de manejo costero, aunque algunos tipos de ella, como el de la zona federal marítimo terrestre, tiene más de 150 años de existir.

La tenencia de la tierra bajo sus diversas modalidades debe considerarse como un instrumento para desarrollar un esquema de manejo integral de la zona costera, ya que representa un elemento que detona o refuerza el desarrollo económico de acuerdo con sus capacidades, usos y vocación.

Por otra parte, para desarrollar un esquema de administración integral para la zona costera es indispensable incluir la tenencia de tierra como uno de los componentes más importantes para su gestión, ya que aunque existen instrumentos de planeación y regulación ambiental y urbana, la tenencia de tierra representa un elemento detonante o reforzador para la inducción del desarrollo económico de acuerdo con sus capacidades, usos y vocación del territorio local o regional. Aunado a lo anterior, los instrumentos de tenencia de tierra representan un elemento básico en el desarrollo de accesos a los recursos comunes costeros, tales como las playas, la zona federal marítimo terrestre, arena, piedra bola, etcétera.

La propiedad de la Nación y los bienes de uso común

Siempre que se habla de la tenencia de tierra como un instrumento de gestión, se deben considerar los diferentes tipos de la misma (particular y gubernamental) para poder dimensionar su eficacia. En México, y en general en los países cuyo sistema jurídico está basado en el modelo de derecho español, las costas representan un área donde la posesión de los bienes de uso común o dominio público están marcados por la prevalencia de Nación o Estado por encima de la propiedad privada, cuando menos en el ámbito constitucional.

En este sentido, el Estado mexicano tiene una personalidad jurídica colectiva de derecho público, capaz de ejercer derechos, uno de los cuales es el de su soberanía sobre el territorio, que se conforma básicamente por la superficie terrestre y lo que se encuentra en ella, como la plataforma continental, el mar territorial, el mar patrimonial y el espacio aéreo. Estos componentes del territorio se encuentran señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución (artículos 27, 42 y 48), así como el derecho del Estado a ejercer el dominio directo sobre los mismos, estableciendo que:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (artículo 27 de la Constitución).

Esta propiedad originaria del Estado deriva del ejercicio del mismo, de su soberanía o potestad de autodeterminación y autorregulación, definiendo el papel del Estado frente a los particulares en lo respectivo a los derechos de tenencia de tierra, entre otros aspectos. A partir de esa potestad o soberanía es que el Estado ejerce su dominio directo sobre su propiedad territorial, a través de un derecho exclusivo para:

- Establecer el régimen jurídico de derecho público (conjunto de normas relativas a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares).
- La forma de su utilización y de su explotación.

En este mismo sentido, y una vez señalado que el Estado tiene facultad de decisión sobre su territorio, es indispensable subrayar que éste forma parte del patrimonio del Estado, el cual se concibe como el conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público como del dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos, y que se clasifican de la siguiente forma (Ley General de Bienes Nacionales, artículos 1, 2 y 3):

- Bienes del dominio público: son aquellos que por su naturaleza jurídica no son susceptibles de ser propiedad privada y/o que están afectados al uso de todos o a un servicio público. Es decir, cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

El territorio se puede concebir como un conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público como del dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta. Éstos se dividen en bienes del dominio público, aquellos que por su naturaleza jurídica no son susceptibles de ser propiedad privada y/o que están afectados al uso de todos o a un servicio público; y bienes del dominio privado, aquellos que pueden eventualmente ser susceptibles de ser propiedad privada, y que no necesariamente están afectados al uso de todos o a un servicio público.

- Bienes del dominio privado: son aquellos bienes del Estado que pueden eventualmente ser susceptibles de ser propiedad privada, y que no necesariamente están afectados al uso de todos o a un servicio público.

Son bienes del dominio público, según el artículo 27 de la Constitución, las aguas de los mares territoriales; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros; las de los lagos interiores; las de los ríos y sus afluentes; lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos; 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.

Las características de los bienes de dominio público son:

1. Pertenece a personas públicas (Federación, Estados, Municipios y en algunos casos, los organismos públicos descentralizados);
2. Su régimen es estrictamente de derecho público;
3. Implica características de inalienabilidad (no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio), inembargabilidad (no pueden ser gravados) y de imprescriptibilidad (no pueden ser sujetos de apropiación por la ocupación pacífica y permanente) y, en consecuencia, no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por particulares.

Los bienes de dominio público señalados en el artículo 27 constitucional son:

“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; las 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”.

Son bienes de uso común, según la LGBN, las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, las riberas y zonas federales de las corrientes.

El párrafo anteriormente citado de la Constitución menciona diversos bienes propiedad de la Nación, y que la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) retoma en sus artículos 2 y 29 dándole la categoría de bienes de uso común:

- I. Las playas marítimas,
- II. La zona federal marítimo terrestre,
- III. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional,
- IV. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional,
- V. Las riberas y zonas federales de las corrientes.

Las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar

Entre los bienes de uso común que mayor interés económico, social y ambiental tienen en las zonas costeras, se encuentran las playas y la zona federal marítimo

terrestre (ZOFEMAT), por lo que es importante definirlas para poder usarlas como instrumento de gestión.

Como se mencionó anteriormente, la ZOFEMAT es una de las figuras administrativas de gobierno más antiguas de nuestro país, heredadas de la legislación española y de la época de la Colonia. Su origen se remonta del siglo XIII, cuando se ubicó a las playas entre las cosas comunes, y en 1493 se dispuso que las propiedades de la Corona de Castilla en las Indias Occidentales no podían ser enajenadas. Como una consecuencia de la inalienabilidad de la propiedad real, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona. Sin embargo, a pesar de reconocer la propiedad de los bienes del dominio real que eran de uso común, entre los que se encontraban las vías de comunicación terrestre y fluviales que incluían a las riberas de ríos y mares, en la época de la Colonia su regulación fue muy limitada en virtud de la poca relevancia que tenían dentro del patrimonio de la Corona.

486

Durante el siglo XIX, una Real Orden mandó que debía entenderse por playa “todo aquel espacio que baña el agua de mar en su flujo y reflujo diario y veinte varas comunes más arriba de la pleamar”. Este concepto entrañó dos definiciones fundamentales; por un lado, estableció el origen conceptual de lo que con posterioridad debía entenderse como playas; y por otro, la referencia sobre las “veinte varas comunes más arriba de la pleamar”, es el antecedente directo de lo que hoy conocemos como zona federal marítimo terrestre, y cuyo origen no fue otro que el deseo de mantener dentro de la propiedad real un espacio inmobiliario con características de uso común.

Ya en el siglo XX, la Constitución de 1917 mantuvo en su estructura normativa el concepto de la propiedad originaria de la Nación. Derivado de la Constitución, la LGBN categoriza en su artículo 29, fracción IV, a las playas marítimas como bienes de uso, y las define como las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los de mayor flujo anual. Es importante resaltar que el concepto jurídico de playa no sólo comprende las superficies arenosas que comúnmente se asocian a una “playa turística”, es decir, una zona arenosa, limosa o pedregosa a la orilla del océano o de una laguna costera o de un estero, sino

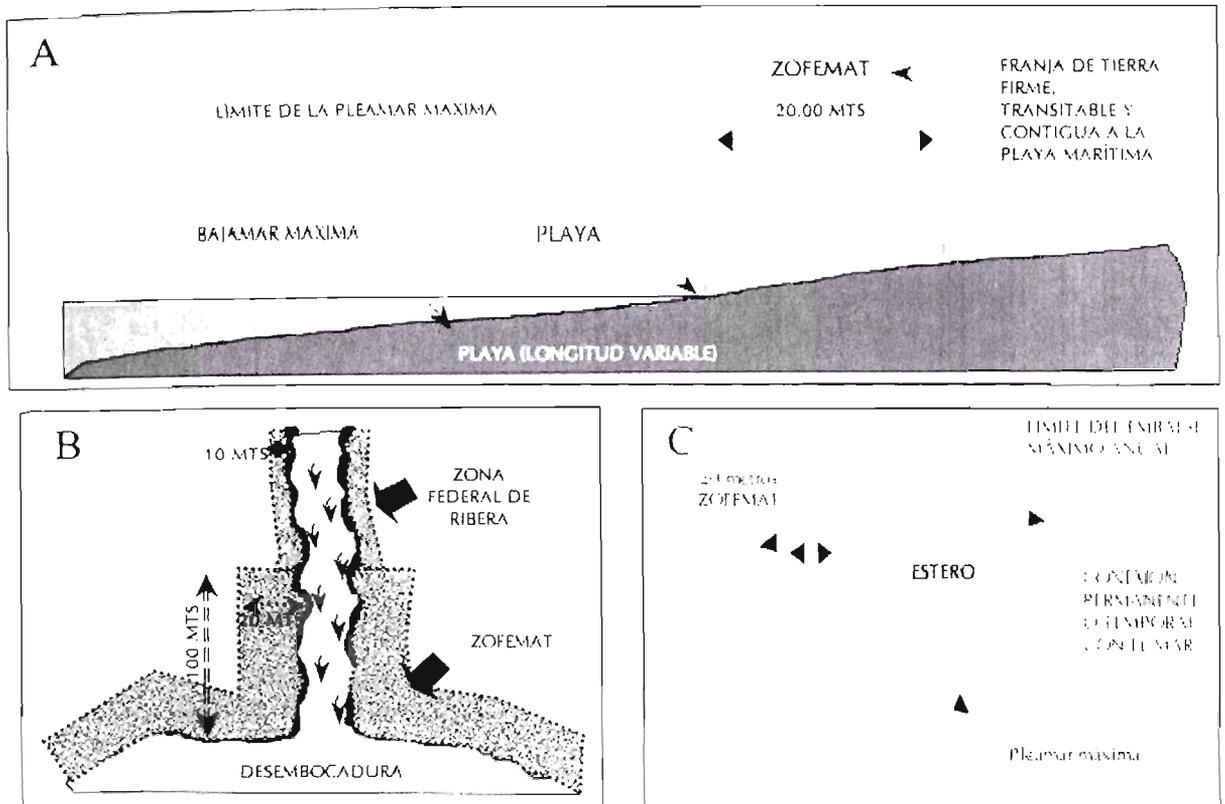


Figura 1 | Ubicación de la ZOFEMAT en áreas relativamente planas (A), que representan el caso más común. En el caso de desembocadura, la ZOFEMAT existe hasta los 100 metros en donde inicia la zona federal de ribera (B) y en el caso de cuerpos de agua permanentes o intermitentes, la ZOFEMAT se delimita a partir del límite del mayor embalse anual (C).

que en ella hay una superficie que cubre el mar por efecto de las mareas, a través del año, y que en lugares como el Golfo de México y el Mar de Cortés, es fácil de observar, ya que en la noche el mar se retira y en la mañana vuelve a invadir esta zona, cuyo límite de inundación se conoce como pleamar. Esta superficie, en términos legales, se denomina playa (Figura 1) y tiene una anchura variable determinada únicamente por las mareas; existen casos como en los estados del Mar de Cortés, donde la playa puede tener hasta varios kilómetros de extensión (marismas).

La LGBN define en su artículo 49, que cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas.

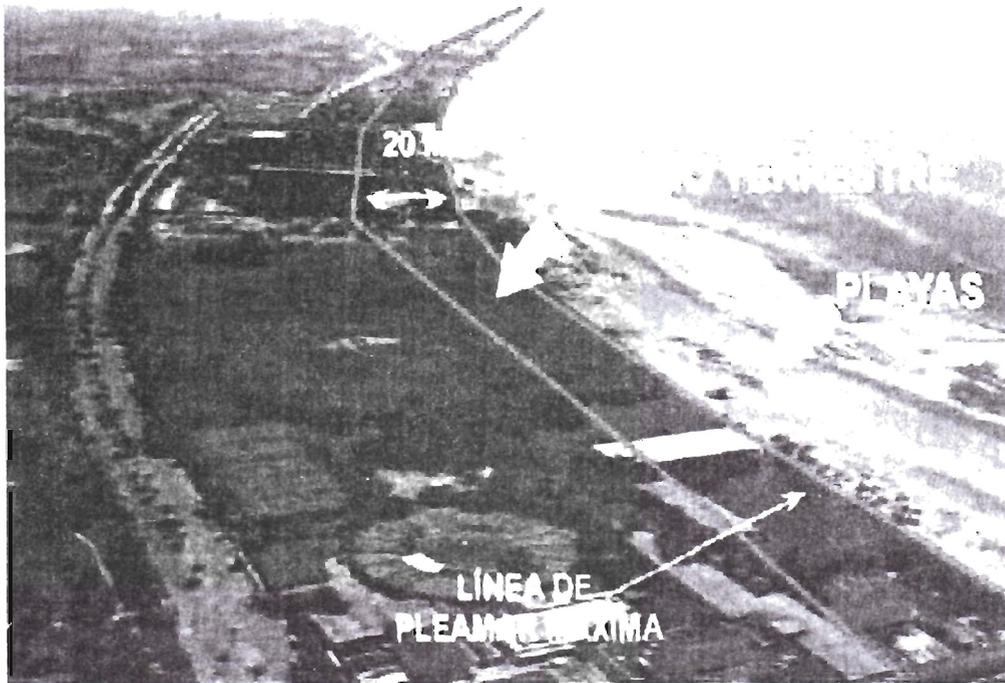


Figura 2 | Ubicación de la playa marítima y la ZOFEMAT en áreas relativamente planas (A), que representan el caso.

Por su parte, la misma LGBN define, en su artículo 49, que cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas (Figura 1). Retomando el ejemplo mencionado, después de la zona que el mar cubre por efecto de las mareas, empieza la ZOFEMAT que, salvo una excepción (marinas turísticas), siempre mide 20 m (Figura 2), y que sí comprende la zona de arena que comúnmente se asocia al concepto turístico de “playa”. Por lo anterior, se debe considerar que la ZOFEMAT se encuentra después de la pleamar máxima (límite de la mayor marea anual) y que las áreas de arena, rocas o dunas pueden encontrarse después de la misma.

Por estas razones, y como consecuencia de la diversidad de geoformas que presenta la costa de México, la LGBN definió otras situaciones donde se establece lo que se considerará como zona federal marítimo terrestre:

1. En las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta 100 metros río arriba (artículo 49, fracción II, Figura 1).

En las lagunas costeras y esteros, la faja de 20 metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual, lo cual incluye, la superficie cubierta por manglares. Abarca las áreas ocupadas (o que fueron ocupadas, si el bosque de manglar ha sido talado) por las cuatro especies de manglares (rojo, negro, blanco y botoncillo) que habitan en nuestro país.

2. La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial (artículo 49, fracción II).
3. En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comunique directa o indirectamente con el mar, la faja de 20 metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar (Figura 1), en los términos que determine el reglamento, y
4. En el caso de marinas artificiales, no se delimitará la zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. Esta zona, correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto (marinas artificiales), no excederá de 3 m de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones (artículo 49, fracción IV).

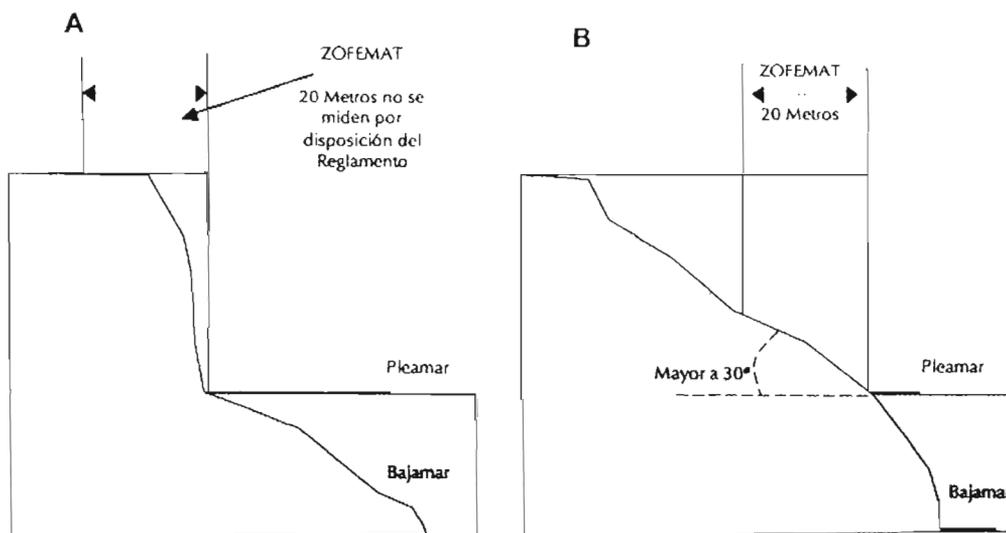


Figura 3 | Con la definición del Reglamento vigente, cuando la pendiente es mayor a 30 grados no se delimitará la ZOFEMAT (A) y usando los conceptos señalados en la LGBN, la zona federal en pendientes menores a 30 grados puede quedar en la pared del acantilado (B).

A pesar de lo señalado en la LGBN respecto a la definición de la ZOFEMAT, no se puede soslayar el hecho de que en la realidad existen casos que no permiten ubicar específicamente este bien, como en costas donde se presentan acantilados. En estos casos, el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables de comunicación, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, establece en su artículo 4º que la ZOFEMAT se determinará sólo en áreas que en un plano horizontal presenten un ángulo de inclinación de 30 grados o menos. En casos en que el acantilado presente una inclinación mayor, la autoridad no puede delimitar la ZOFEMAT; y cuando es menor a lo establecido, la superficie de zona federal puede quedar en la pared del acantilado (Figura 3). Ambas situaciones pueden ocasionar efectos graves sobre las concesiones otorgadas en estas áreas, localizadas principalmente en los estados de Baja California, Jalisco y Oaxaca.

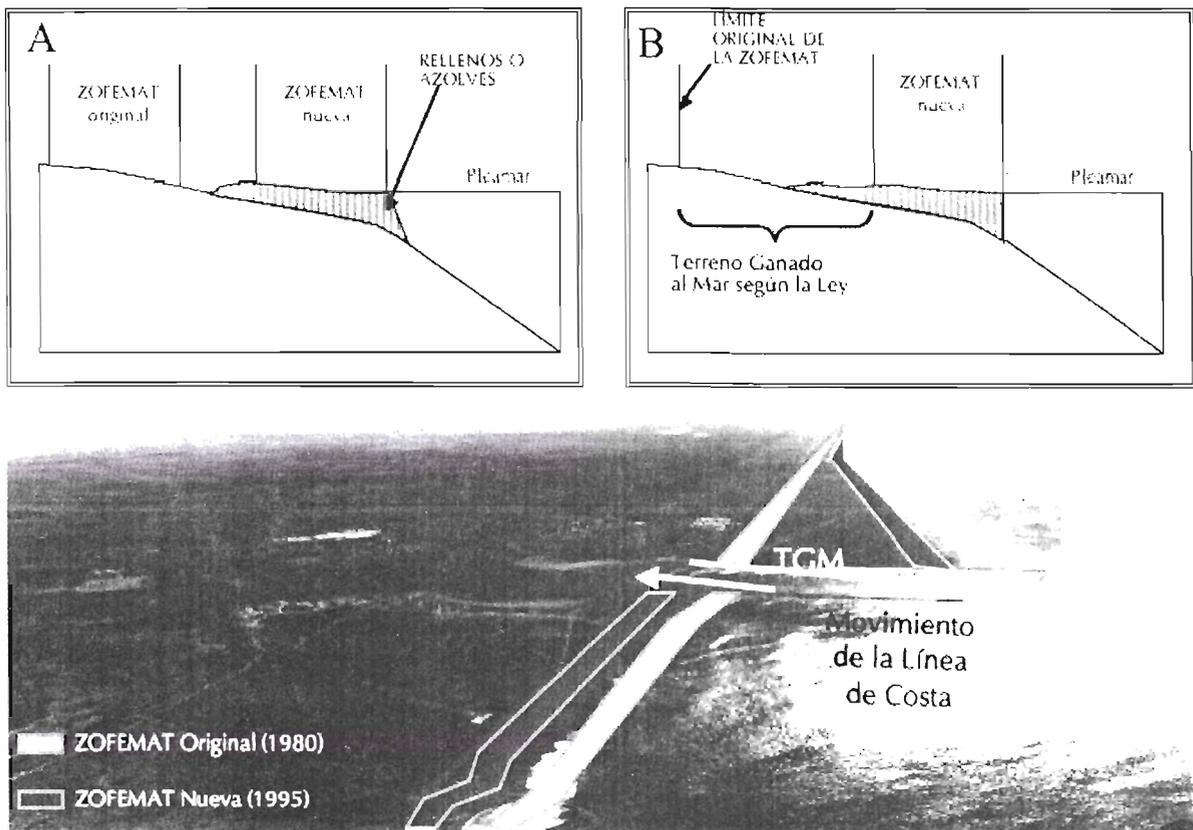


Figura 4 | Los Terrenos ganados al mar o cualquier otro cuerpo de aguas nacionales costeras resultan de la diferencia de la ubicación de la ZOFEMAT original y la nueva, resultado de rellenos o asolves (A y B). En las fotos superiores se observa el efecto de la modificación de acarreo litoral en la zona de espigones de Puerto Madero, Chiapas.

Las zonas de acantilados del país se encuentran en una laguna legal que tiene como consecuencia una incertidumbre para su uso y la generación de problemas de juicios por su posesión y ventas irregulares.

De lo señalado, es claro que, en la actualidad, las zonas de acantilados del país se encuentran en una laguna legal que tiene como consecuencia una incertidumbre para su uso y la generación de problemas de juicios por su posesión y ventas irregulares.

Por otra parte, la LGBN define que cuando por causas naturales o artificiales se ganen terrenos al mar (TGM), los límites de la zona federal marítimo terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre y el de la zona federal marítimo terrestre original (artículo 54). Los denominados terrenos ganados al mar pueden ser ganados no sólo al mar sino también a una laguna, estero, río, arroyo y en general a cualquier cuerpo de agua nacional costero, por causas naturales o por acción del hombre (Figura 4). Estos bienes, es decir los TGM, son importantes en la medida en que son los únicos factibles de ser desincorporados de los bienes públicos y pasar a ser propiedad de otra dependencia del gobierno federal, estados, municipios o particulares.

La administración de los bienes de uso común señalados hasta ahora, es decir, las playas marítimas, la ZOFEMAT y los TGM, depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2000), la cual tiene la facultad de otorgar permisos a un particular para realizar una conducta específica. Tal es el caso de

La ZOFEMAT y los TGM son administrados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual tiene la facultad de otorgar: 1) permisos para el comercio ambulante en las playas turísticas y de trabajos preliminares mientras se otorga la concesión; 2) concesiones para desarrollos de inmobiliarios turísticos particulares, hoteles, restaurantes, granjas acuícolas, marinas turísticas y campos pesqueros, así como explotaciones salineras y olipedia brava; 3) acuerdos de destino a organismos administrativos gubernamentales; y 4) decretos de desincorporación (sólo los terrenos ganados al mar son factibles de ser desincorporados).

los permisos para el comercio ambulante en las playas turísticas o de trabajos preliminares mientras se otorga la concesión.

Por otra parte, la SEMARNAT puede otorgar una concesión, que es acto administrativo discrecional por medio de la cual la autoridad faculta a un particular para utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público. Por conducto de esta figura, es que hoy se autoriza a la gran mayoría de ocupantes privados, fundamentalmente para desarrollo de inmobiliarios turísticos particulares, hoteles, restaurantes, granjas acuícolas, marinas turísticas y campos pesqueros, así como explotaciones salineras y de piedra bola.

Otra figura administrativa es el acuerdo de destino que faculta sólo a un órgano administrativo gubernamental, ya sea federal, estatal o municipal, para utilizar bienes del Estado a fin de que los usen en el servicio de las atribuciones que la ley les otorga. En nuestros días, por conducto de esta figura se autorizan ocupaciones para instalaciones petroleras, eléctricas, navales y portuarias, así como la constitución de recintos portuarios.

Finalmente, existe el decreto de desincorporación por medio del cual el Estado deja fuera del dominio público su patrimonio, con el objeto de transmitir su propiedad a un tercero. Sólo los terrenos ganados al mar son factibles de ser desincorporados, ya sea a particulares o a algunos de los tres niveles de gobierno.

Uno de los aspectos fundamentales es que las playas, la ZOFEMAT y los TGM no sólo representan bienes que son propiedad de la Nación, administrados por la SEMARNAT, sino que, en términos ambientales, comprenden las zonas de interacción entre los ambientes marinos y terrestres, donde se presentan playas arenosas, limosas, rocosas, con una diversidad de bienes accesorios como los bosques de manglar, selvas inundables y marismas (Figura 5).

Relación de la ZOFEMAT con las propiedades colindantes

A pesar de que la ZOFEMAT puede ser un elemento de gestión local o regional, existen situaciones en las que la prevalencia de la propiedad federal sobre la de otros resulta en

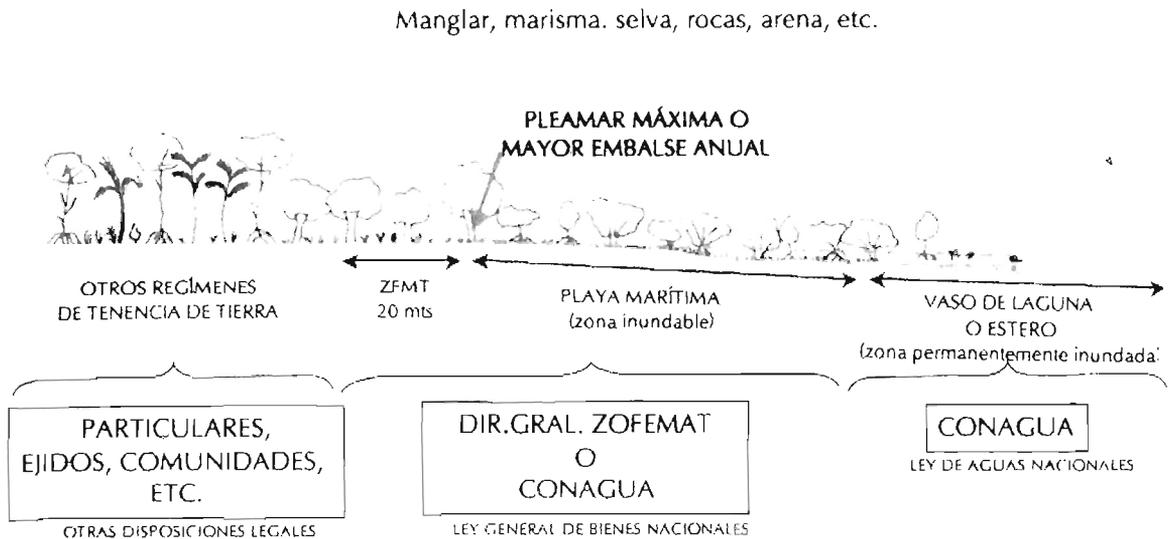


Figura 5 | En las zonas costeras las áreas de propiedad federal resultan de la diferencia de la ubicación de la playa y la ZOFEMAT, por lo que los bienes que se encuentran sobre estas superficies son en consecuencia propiedad de la Nación. Así mismo, se mencionan las autoridades que se encargan de la administración

afectaciones a los bienes de terceros. Esto ocurre cuando el mar invade la zona costera y, en consecuencia, se inundan de forma permanente terrenos que pudieron ser de propiedad privada, o cuando existen dotaciones agrarias que incluyen la ZOFEMAT y en ocasiones el propio mar, y cuando el uso de la ZOFEMAT impide el paso a las playas.

En el primer caso, la Ley señala que cuando la ZOFEMAT sea invadida total o parcialmente por las aguas, o que éstas lleguen inclusive a invadir terrenos de propiedad particular colindantes con la zona federal marítimo terrestre, ésta se delimitará de nuevo en los términos de LGBN y sus reglamentos. Las áreas de los terrenos que pasen a formar parte de la nueva zona federal marítimo terrestre perderán su carácter de propiedad privada, pero sus legítimos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les otorguen concesiones, conforme a lo establecido por esta ley (artículo 51, LGBN).

El efecto real de esta situación es que sin importar las causas que lo originen, los patrones de transporte y depositación costera pueden alterarse y, por tanto, ocasionar que el mar invada propiedades de terceros, situación muy común en la

construcción de obras costeras mal diseñadas tales como espigones, rompeolas, puentes, muelles, etc. (Figura 3). Ante esto, el sistema legal no contempla las razones por las que ocurren estas situaciones, ni la responsabilidad por el daño ocasionado por quien construyó tales obras y, sobre todo, que un particular se encuentra en estado de indefensión ante el Estado cuando sus terrenos son invadidos por el mar. Aunque se puede considerar que el origen y sentido administrativo de la ZOFEMAT es eminentemente patrimonial y de defensa de los límites del territorio continental, es necesario reflexionar si esta orientación debiera ser reconsiderada a la luz de un nuevo sentido administrativo y de prevalencia de la tenencia de tierra federal, considerando las consecuencias económicas, sociales y ambientales, locales y regionales, de la aplicación del marco jurídico actual.

En el segundo caso señalado, cuando la ZOFEMAT colinda con núcleos agrarios, la LGBN (artículo 55) señala que: “La zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar no podrán ser objetivo de afectaciones agrarias, y, en consecuencia, no podrán estar comprendidos en las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación, y restitución. Los ejidos o comunidades colindantes tendrán preferencia para que se les otorgue concesión para el aprovechamiento de dichos bienes”.

Sin embargo, en la realidad, existen numerosos casos donde se incluyeron en los decretos agrarios zonas de marismas, manglares y humedales costeros en general, así como de acantilados, sustrayendo áreas de playas marítimas de la jurisdicción federal y otorgándola, de hecho, a los núcleos agrarios. Algunos de los problemas derivados de tal situación se hacen presentes cuando se otorgan concesiones en áreas que los núcleos agrarios reclaman dentro de sus dotaciones (por ejemplo, autorizaciones para granjas camaronícolas en Nayarit, Sinaloa y Sonora), cuando se han otorgado acuerdos de destino a algún nivel de gobierno y se han afectado superficies consideradas dentro de resoluciones (Jalisco, Yucatán) o cuando otros grupos sociales o agrarios solicitan concesiones en zonas federales consideradas ejidos (Baja California Norte, Sonora).

Analizando esta situación, se observa que las dependencias del Gobierno Federal encargadas del reparto de tierra a ejidos y comunidades cometieron errores en la definición de los límites de las dotaciones, ampliaciones y restituciones agrarias al incluir zonas de playas y ZOFEMAT, contraviniendo lo establecido en la propia Constitución

y en la LGBN. Es obvio que existen consecuencias sociales y económicas importantes en caso de querer hacer valer la prevalencia de la propiedad federal sobre los grupos sociales costeros; sin embargo, no es previsible un escenario donde se modifiquen los decretos agrarios, muchos de los cuales tienen décadas de haber sido otorgados.

La tercera situación planteada, y que representa uno de los problemas más frecuentes asociados al uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, es la reducción del acceso al uso de la playa (bien público y, por tanto, de uso común). Aunque la legislación marca la obligatoriedad de establecer las servidumbres de paso o accesos públicos, existen localidades como Puerto Vallarta o Mazatlán donde el acceso a una playa popular representa un problema social.

En estos casos, la legislación aplicable, que es el Reglamento para el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, señala en su artículo 17 que “Los propietarios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, deberán permitir, cuando no existan vías públicas u otros accesos para ello, el libre acceso a dichos bienes de propiedad nacional, por lugares que para tal efecto convenga la Secretaría con los propietarios, teniendo derecho al pago de la compensación que fije la Secretaría con base en la justipreciación que formule la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En caso de negativa por parte del propietario colindante, la Secretaría solicitará la intervención de la Procuraduría General de la República, para que, por su conducto, se inicie el juicio respectivo tendiente a obtener la declaratoria de servidumbre de paso”.

La autoridad municipal tiene la obligación de establecer dentro de su planificación urbana los accesos a las playas que considere populares, ya que cuando otorga la constancia debe señalar si la zona en solicitud corresponde a un acceso a playa. En este sentido, es muy importante que las autoridades municipales elaboren y actualicen los Programas de Desarrollo Urbano para que aporten elementos de decisión a la SEMARNAT y la obliguen a considerar estas servidumbres en toda concesión otorgada. También es necesaria una mayor coordinación entre la SEMARNAT y los municipios para la recuperación de los accesos invadidos.

Es importante analizar que el otorgamiento de un permiso o concesión para el uso y aprovechamiento de estos bienes inmuebles costeros está sujeto a que las obras y actividades que se van a desarrollar cumplan con la normatividad ambiental y urbana municipal o estatal vigente. La autoridad municipal está obligada a establecer dentro de su planeación urbana los accesos a las playas que considere populares, ya que cuando otorga la constancia referida debe señalar si la zona en solicitud corresponde a un acceso a playa, lo cual no ocurre toda vez que existen pocos planes o programas de desarrollo urbano para la zona costera, y los existentes no consideran este aspecto de la infraestructura. Sin embargo, no hay que soslayar el hecho de que existen numerosas invasiones a accesos de playa y que la autoridad federal (SEMARNAT-PROFEPA) y la municipal no han actuado en forma eficiente para resolver este tipo de problemas de forma coordinada. La solución a este problema debe enfocarse a establecer una estrategia a mediano y largo plazo por parte de las autoridades municipales para el desarrollo y actualización de los Programas de Desarrollo Urbano que aporten elementos de decisión a la SEMARNAT y la obliguen a considerar estas servidumbres en toda concesión otorgada y, por otra parte, acciones coordinadas entre la SEMARNAT y los municipios para la recuperación de los accesos invadidos.

El uso fiscal ZOFEMAT en las zonas costeras

Uno de los grandes avances administrativos del desarrollo de la política de sustentabilidad en las zonas costeras ha sido la descentralización de la recaudación de derechos a las entidades federativas y, a su vez, a los municipios, asignándoles un destino específico, que puede ser la administración integral costera y concediéndoles un carácter de fondos tripartitos, que son administrados y usados para acciones acordadas por los tres niveles de gobierno.

En cuanto a las experiencias sobre este tipo de instrumentos, la SEMARNAP-SEMARNAT han promovido la firma del Anexo No. 1 al Convenio Administrativo en Materia Fiscal Federal, mediante el cual se descentralizó 100% de la recaudación por derechos de uso y goce de la zona federal marítimo terrestre a las tesorerías municipales, y se permite que 100% de los recursos obtenidos por el uso de estos bienes inmuebles se quede en el municipio de origen; también establece la obligación de destinar 30% del total recaudado al ordenamiento de la zona federal marítimo terrestre y

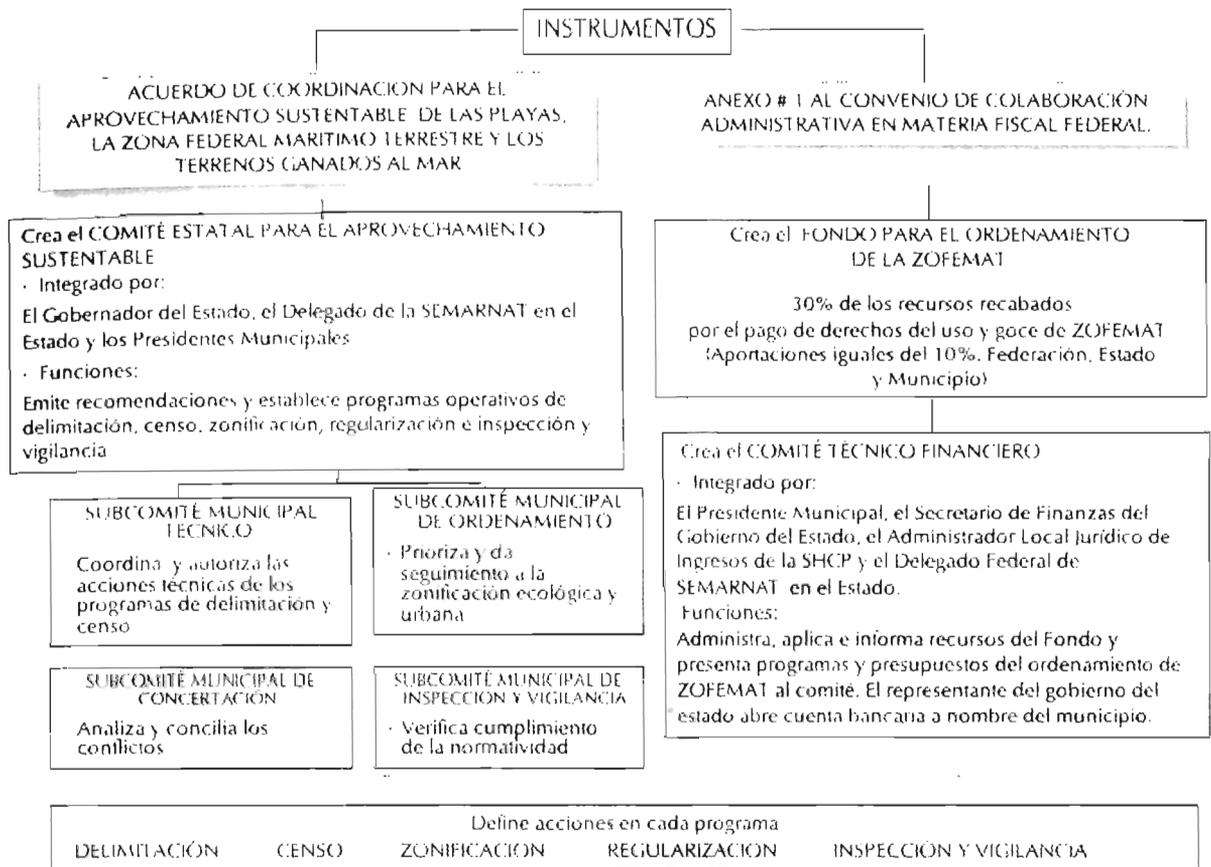


Figura 6 | Esquema de administración desarrollado para la administración tripartita de la ZOFEMAT

70% a programas sociales. Para ello, se han creado los fondos para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre que operan a través de los comités técnicos financieros de cada municipio costero (Figura 6). Este mecanismo de financiamiento ha resultado exitoso al aumentar la recaudación en casi 1000% en sólo tres años (Cuadro 1).

La SEMARNAP SEMARINAT promovió la firma del Anexo No. 1 al Convenio Administrativo en Materia Fiscal Federal, mediante el cual se descentralizó 100% de la recaudación por derechos de uso y goce de la zona federal marítimo terrestre a las tesorerías municipales. Este esquema permite que 100% de los recursos se destinen al 20% por el uso de estos bienes, el 10% para atender un crédito financiero urgente y establece la obligación de que el 70% restante se destine a programas sociales.

| Año | Millones de pesos recaudados | Millones a fondos de ZOFEMAT |
|------|------------------------------|------------------------------|
| 1993 | 12 | - |
| 1994 | 10.4 | - |
| 1995 | 36.6 | - |
| 1996 | 56 | - |
| 1997 | 52.8 | - |
| 1998 | 67 | 20.1 |
| 1999 | 95.8 | 28.74 |
| 2000 | 100 | 30 |

Cuadro 1 | Recaudación histórica nacional por concepto de pago de derechos de uso y goce de la ZOFEMAT. Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre, SEMARNAT.

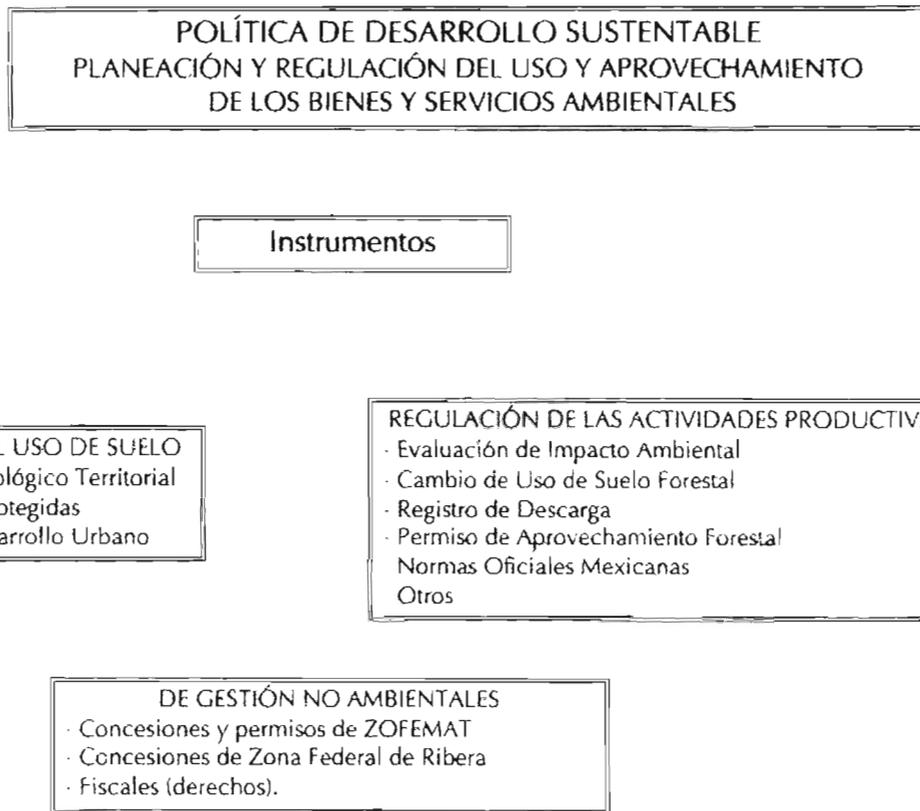


Figura 7 | Relación de las herramientas de gestión ambiental sustentable que soportan la política ambiental del sector ambiental (SEMARNAT).

El esquema de recaudación anterior no obligaba a la aportación de recursos a un fondo tripartito. El fondo fue diseñado y promovido para su firma con los 167 municipios costeros del país, y dentro de éstos se encuentran los 40 municipios costeros que comprenden las áreas de mayor ocupación y demanda; y aunque opera en su fase inicial, ya se cuenta con municipios como Benito Juárez (Cancún), que recauda 30 millones de pesos en un año, destinando 9 de ellos a acciones de regularización y ordenamiento de las ocupaciones costeras y el resto a programas sociales del propio municipio. Esta cantidad es mayor que las participaciones federales por concepto de ramo 33 (obra pública).

Por lo tanto, el avance en los trabajos de delimitación y censo en la costa, en esta materia, es fundamental; en el año 2000, se tenían documentados más de 11 mil ocupantes, y las acciones de regularización incrementaron el pago y, por consecuencia, la disponibilidad de recursos en los fondos para financiar acciones ambientales en la región.

El funcionamiento del fondo está asociado a las decisiones coordinadas de los tres niveles de gobierno en el territorio de cada municipio costero, a través del acuerdo de coordinación para el aprovechamiento sustentable de las playas, la zona federal marítimo terrestre, que ya se comentó.

Relación de la ZOFEMAT con los actuales instrumentos de gestión costera

Como parte integral de una política de sustentabilidad actual, se han insertado diversos instrumentos jurídicos y fiscales de apoyo que aunque no tienen un carácter ambiental de origen, refuerzan la aplicación de las herramientas de gestión y administración vigentes (Figura 7). Una de las más importantes en el caso de las costas es el manejo del patrimonio inmobiliario federal, el cual ha representado una herramienta de apoyo y reforzamiento de los instrumentos de regulación de uso de suelo. Como ya se señaló, el uso de la ZOFEMAT como instrumento de gestión en zonas costeras puede representar un elemento esencial en el establecimiento de políticas de desarrollo sustentable en el país. Desde el punto de vista social y económico, la importancia de las playas, de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, se puede describir en dos vertientes:

- Directamente, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de uso a grupos sociales originarios de las localidades costeras, destinados fundamentalmente a la vivienda o para la construcción de granjas acuícolas operadas por cooperativas pesqueras o grupos de ejidatarios o para pequeños negocios familiares.
- Indirectamente, a través de la consolidación de medianas y grandes inversiones inmobiliarias privadas (hoteles, restaurantes, empresas de servicios náuticos, etc.) que generan empleos y recursos fiscales.

Sin embargo, no es difícil percibir que uno de los grandes retos está representado por el marco legal que define a los tres bienes públicos mencionados, el cual carece de una orientación de sustentabilidad y presenta diversas discrepancias, producto del desarrollo histórico de la legislación. En este sentido, el marco legal de la ZOFEMAT ha evolucionado desde los criterios que la consideraban como zona de seguridad y de defensa del territorio nacional, hasta estimarla como un medio para asegurar el libre acceso a las vías de comunicación marítimas y fluviales, y como zonas de actividades conexas al comercio marítimo y a la pesca, prevaleciente hasta los años 60. En la década de los años 70, cambió a la planificación de los asentamientos humanos, con base en los criterios del desarrollo urbano de los centros de población costeros, hasta llegar a la reorientación de los criterios que guían a la administración de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, dentro de los lineamientos de la política ambiental del Gobierno Federal, adscribiendo su operación dentro de SEMARNAP ahora SEMARNAT (Figura 8).

A pesar de lo señalado, desde el punto de vista de la gestión pública, el hecho de que la administración de estos bienes nacionales esté sujeta a las disposiciones de la regulación ambiental actual permite que la política ambiental costera cuente con un poderoso y fundamental instrumento de control para la protección, conservación, restauración y buen aprovechamiento de los ecosistemas costeros en la administración de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas.

Por otra parte, uno de los aspectos medulares para el desarrollo de procesos de manejo integral costero en México es la definición de la zona costera, la cual en la

| | |
|--|--|
| Primera Época: (1821 - 1958). Criterio de seguridad nacional, administración y control de las actividades marítimas | |
| Autoridad competente: | Secretaría de Guerra y Marina (1824-1931) |
| | Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1931-1939) |
| | Departamento de la Marina Nacional (1939-1946) |
| | Secretaría de Marina (1946-1958) |
| Segunda Época: (1958 - 1976). Criterio de aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales de la Nación | |
| Autoridad competente: | Secretaría de Patrimonio Nacional (1958-1976) |
| Tercera Época: (1976 - 1994). Criterio de planificación del desarrollo urbano | |
| Autoridad competente: | Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982) |
| | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982-1992) |
| | Secretaría de Desarrollo Social (1992-1994) |
| Cuarta Época: (1994). Criterio de sustentabilidad del desarrollo | |
| Autoridad competente: | Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1994-2000) |
| | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000-2006) |

Figura 8 | Síntesis histórica de los criterios que han orientado el uso de los bienes patrimoniales costeros en México y las dependencias gubernamentales responsables.

actualidad no existe y representa un área sin límites bien establecidos, localizada entre el mar abierto y la superficie terrestre. En la práctica, esta zona puede incluir una franja angosta alrededor de la interfase tierra-mar, sobre el orden de unos cientos de metros a unos pocos kilómetros o como una extensión desde las zonas costeras inundables hasta el límite de la jurisdicción nacional de aguas oceánicas, variando según las características sectoriales y los factores geográficos que sean más relevantes para cada segmento de costa.

Confrontando los diferentes conceptos que se pudieran proponer como definición de zona costera, es indudable que por su ubicación geográfica, los tres bienes nacionales analizados en este capítulo están indefectiblemente incluidos en las zonas costeras y, por lo tanto, el uso y aprovechamiento que de ellos se haga afectará las acciones del entorno ambiental, social y económico y cualquier esquema de gestión asociado a los mismos.

Conclusiones

Con todos los elementos analizados en el presente capítulo, es fundamental señalar que la naturaleza jurídica de bienes nacionales de dominio público, administrados por el Gobierno Federal en la zona costera de México, permite que se desarrolle el diseño y la ejecución de la política pública comprometida con el tránsito hacia el desarrollo sustentable de esta parte del país, tal y como se plantea en el esquema de instrumentos operativos para la administración de estos bienes en conjunto con los estado, los municipios y la sociedad (Figura 6).

Por todo lo anterior, se puede concluir que la administración de las playas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar es uno de los puntos de partida idóneos para el diseño de una política pública basada en una estrategia de Manejo Integral de Zonas Costeras, reiterando que no debe ser el único elemento a considerar.

Finalmente, es importante reconocer que sin tratar de contradecir el argumento que se ha desarrollado en este capítulo, relativo a la importancia y potencial del manejo de la ZOFEMAT para el desarrollo de esquemas de manejo integral costero, existen temas de atención y solución inmediata que permiten el uso eficiente de este instrumento dentro de un esquema de manejo integral costero, tales como:

1. Definición de lagunas jurídicas

Una de suma importancia es la referente a las zonas de acantilados, ya que las modificaciones que ha sufrido la Ley General de Bienes Nacionales ha originado que hoy no se pueda precisar la situación jurídica en cuanto a la tenencia de tierra de estas áreas, lo que aunado al hecho de que son áreas ocupadas por extranjeros, crea continuos conflictos legales, económicos y sociales en los estados del noroeste del país. En este aspecto, hay temas como los cambios de uso de suelo forestal versus el desarrollo urbano, las concesiones pesqueras y mineras versus concesiones inmobiliarias o títulos agrarios, por citar dos casos presentes, que deben ser atendidos de manera prioritaria, ya que generan conflictos por acceso a los recursos entre diferentes grupos sociales.

2. Promoción y uso de los Comités y Subcomités de ZOFEMAT

Actualmente existen diversos convenios y acuerdos de coordinación entre los tres niveles de gobierno para la administración de las playas y la ZOFEMAT, de ellos se derivan espacios institucionales de coordinación cuyo funcionamiento es importante analizar para orientarlos, operarlos o reforzarlos. Un ejemplo es el acuerdo de coordinación para el aprovechamiento sustentable de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, el cual es un instrumento de coordinación bajo el principio de facultades concurrentes y enfocado de manera concreta a la zona costera. Es firmado por la SEMARNAT, los gobernadores y los presidentes municipales (Figura 6). Los estados y los municipios costeros han suscrito este acuerdo y se han creado y están operando (no en todos los casos) diversos comités y subcomités estatales y municipales para el financiamiento de trabajos ambientales y de ordenamiento costero, para la concertación de conflictos, definición y ejecución de trabajos técnicos costeros, así como establecimiento de acciones de inspección y vigilancia. Estos subcomités ofrecen la certeza de un espacio institucional reconocido e intergubernamental y son coordinados, en algunos casos, por la autoridad municipal; en otros, por la estatal o federal, por lo que su uso, hasta ahora limitado, debe promoverse y desarrollarse. Existen otros instrumentos como los comités consultivos de desarrollo sustentable, los comités pesqueros, los consejos de cuenca, etc., que deben considerarse y promover su funcionamiento en los temas específicos.

3. Establecimiento de una estrategia de atención a los problemas de dotaciones agrarias costeras

Las actividades productivas en la zona costera tienen como aspecto común la necesidad de terrenos federales adonde desarrollarse; en el caso del sector turístico, es el frente de playa; y en el de la acuacultura, es 100% de la superficie requerida. Como parte integral de un nuevo marco jurídico ambiental, se ha insertado la administración inmobiliaria costera federal como elemento de apoyo. Sin embargo, es importante señalar que en el caso de Sonora y Sinaloa, principalmente, existen fuertes conflictos en la mayoría de los 323 núcleos agrarios colindantes con la costa (SRA, 2000) respecto a la definición del régimen de tenencia de tierra (federal vs. agrario), lo que establece una línea de acción prioritaria, ya que ante la creciente demanda de terrenos costeros para las diferentes actividades económicas, cambia su estatus jurídico: de federal a zonas ejidales, que a su vez

favorece el cambio a propiedad privada (resultado de las modificaciones al artículo 27 constitucional) y, en consecuencia, la factibilidad del cambio de uso de suelo en propiedad privada, bajo esquemas legales distintos y menos estrictos desde la perspectiva ambiental.

4. Promoción de una reforma fiscal específica

Otro aspecto relevante es realizar, como parte de la reforma fiscal integral, modificaciones a la Ley Federal de Derechos que promuevan una política fiscal sustentable en las zonas costeras a través del uso de la ZOFEMAT, con modificaciones tales como:

- Establecer y ampliar un esquema de incentivos fiscales para particulares, como la exención del pago de derechos por el uso de bienes costeros, cuando éstos formen parte de actividades de conservación, protección o investigación.
- Establecer un esquema de incentivos fiscales a actividades de bajo impacto al uso de recursos naturales (por ejemplo, ecoturismo, turismo de aventura, protección).
- Llevar a cabo una zonificación fiscal que permita definir áreas donde el uso extractivo de los recursos tenga costos fiscales altos y encauzar los recursos a actividades de restauración.
- Promover esquemas fiscales que favorezcan o promuevan la certificación ambiental del uso de los recursos naturales (por ejemplo, el ecoetiquetado).
- Direccionar los recursos recaudados de manera directa a acciones de manejo integral costero.
- Modificar el estatus de los aprovechamientos fiscales por el uso de áreas portuarias a derechos fiscales y establecer un régimen de recaudación y uso similar al de ZOFEMAT.
- Promover que la recaudación por actividades marítimas (pasaje y tránsito) sea destinada a esquemas tripartitos.
- Impulsar, mediante estímulos que podrían ser del orden fiscal, la adopción de normas de calidad ambiental de carácter voluntario como el ISO 14000.

5. Actualización de los Planes de Desarrollo Urbano

Como se discutió, un aspecto fundamental es la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación, tales como los planes de desarrollo urbano, de manera tal que se tenga un marco legal mínimo que regule las acciones de fomento de actividades productivas de los tres niveles de gobierno.

6. Desconcentración de facultades federales a los municipios

Se debe analizar y redefinir las actividades que se encuentran normadas en el ámbito federal y que deben salir de la esfera de su competencia, para pasar a la regulación directa de los gobiernos estatales y municipales, tales como el comercio ambulante y los prestadores de servicios náuticos.

BIBLIOGRAFIA

- Ley Federal de Derechos.** Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1981, modificada el 30 de diciembre de 2000, México.
- Ley General de Bienes Nacionales.** Diario Oficial de la Federación. 8 de enero de 1982, modificada en el 29 de julio de 1994, México.
- Reglamento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.** Diario Oficial de la Federación. 21 de agosto de 1991.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (SEMARNAT).** 2000. Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).** 2000. Información del Registro Agrario Nacional (RAN).