

ESTUDIO HECHO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA,  
RAFAEL REBOLLAR, AL CONTESTAR A LA SECRETARIA DE GUERRA Y MARINA  
UNA CONSULTA SOBRE ZONAS MARITIMAS.\*

Me he impuesto, con escrupulosa atención, del expediente formado en la Secretaría del merecido cargo de Vd., con motivo de la consulta que el Jefe de Puerto de San Blas elevó el 16 de Junio de 1897, pidiendo se le instruyese acerca de su intervención y facultades, en lo relativo a la zona marítima.

Aparece del expediente de referencia que, con apoyo en la Ordenanza de poblaciones de Felipe II, Real Orden de 10 de Septiembre de 1815 y circulares de 5 de Mayo de 1851, 13 de Noviembre de 1868 y 17 de Abril de 1883, que definen la zona marítima, precisando su extensión; en la ley de 5 de Junio de 1888, que comete al Ejecutivo de la Unión, la policía y vigilancia de las vías generales de comunicación, facultándolo para reglamentar el uso público y privado de las mismas, especialmente en lo referente a la pesca, buceo de perlas y al uso ó aprovechamiento de los esteros y lagunas que se encuentren en las playas de la República, y en la ley de 26 de Marzo de 1894, que prescribe no puedan enajenarse ni estén sujetos á prescripción, sino que permanezcan siempre del dominio del Gobierno Federal, las playas del mar, la zona marítima, con una extensión de veinte metros, contados desde la orilla del agua, en la mayor pleamar, y zona de diez metros, en ambas riberas de los ríos navegables y de cinco de en los flotables, declarando, asimismo, la inalienabilidad de los esteros, estanques y lagunas de propiedad nacional, esa Secretaría, por acuerdo de 28 de Junio de 1897, comunicado al Jefe de Puerto de San Blas, el propio día, tuvo á bien resolver que, por estar bajo el exclusivo dominio de la Federación, los terrenos pertenecientes a la zona marítima, los esteros navegables y la zona situada en ambas riberas de los ríos navegables y flotables, de que se ha hecho mención, a la misma Secretaría corresponde administrar, por mediación de los Jefes de Puerto, las repetidas zonas, y facultó al de este empleo, en

San Blas, a efecto de que continuara expidiendo permisos para el corte de maderas en los terrenos comprendidos dentro de las zonas antes dichas, siempre que aquellas se destinaran al uso personal de los habitantes de la población.

La consulta del Jefe de Puerto había sido determinada por frecuentes conflictos entre los habitantes del lugar y los propietarios de tierras colindantes con la zona marítima, principalmente la Hacienda de Navarrete, que pertenece a la sucesión del Sr. General Don Leopoldo Romano, la cual posee un monte que se extiende hasta la playa.

Fácil era proveer que, por no existir ni ser de fácil demarcación un límite ostensible, entre la zona marítima y las propiedades de la Hacienda, dada su gran extensión, las personas autorizadas por el Jefe de Puerto para cortar madera en aquella zona, habían de invadir, muy frecuentemente, los bosques de la misma, ora porque, como ya se dijo, se extiende considerablemente la línea que la limita hacia la playa, ora porque dicho Jefe no sujeta sus concesiones a preceptos reglamentarios que garanticen el respeto a las propiedades ajenas, ni dispone de delegados ó agentes que ejerzan activa vigilancia. Multiplicáronse, en efecto, tales invasiones, al decir de los dueños de la hacienda de Navarrete y, tanto por esta circunstancia, como por la de que la mayor parte de la madera era tomada de la existente en el estero del pozo, el cual, a juicio de dichos dueños, carece de zona marítima; determinaron perseguir criminalmente a los cortadores, no obstante la autorización escrita que se les expedía, acusándoles de robo ante el Prefecto y autoridades judiciales comunes de Mazatlán.

Las querellas presentadas determinaron muchas veces, el encarcelamiento de los acusados y, extremado el conflicto hasta este punto, cuya gravedad consiste en el desconocimiento, por parte de las autoridades locales de Mazatlán, de un acuerdo emanado del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Guerra y Marina; esta misma dispuso someter el caso a la

---

\* *Semanario Judicial de la Federación*. Cuarta Epoca. Tomo I. México. Imprenta y Encuademación. Calle de Tiburcio Núm 18. 1898.

consideración y estudio del subscripto, concretando el punto de consulta a los términos del siguiente enunciado:

«¿En el supuesto de que se determine que esté bajo el dominio de la Secretaría de Guerra, una zona fluvial que limite con terrenos de propiedad particular, debe considerarse que la Secretaría sólo ejerce el dominio de esa zona, sin que pueda hacer uso de sus naturales productos ó está invóluto semejante derecho, en el dominio expresado?»

La ley vigente sobre la materia, es la de 26 de Marzo de 1894, sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos: en ella se funda este estudio, sin tomar en consideración la Ordenanza, Real Cédula y circulares que cita esa Secretaría, en apoyo de su acuerdo, pues tales disposiciones; que carecen de vigencia, no tienen más que el mero carácter histórico.

El art. 14 de la ley expresada, dice: «No podrán enajenarse por ningún título, ni estarán sujetas a prescripción, sino que permanecerán siempre del dominio de la Federación: I. Las playas del mar. II. La zona marítima, con una extensión de veinte metros, contados desde la orilla del agua, en la mayor pleamar y a lo largo de las costas de tierra firme y de las islas. III. Una zona de diez metros en ambas riberas de los ríos navegables y de cinco metros en los flotables. IV. Los terrenos en que se encuentren ruinas monumentales, con la superficie que se declare necesaria para el cuidado y conservación de estas.»

El texto del artículo citado, es terminante, y resuelve en definitiva, sin dar lugar a duda, que son del exclusivo dominio de la Federación, con carácter de inalienables é imprescriptibles, la zona marítima y la que, de diez metros en ambas riberas de los ríos navegables y de cinco en los flotables, establece el propio texto; pero no está a discusión el punto sobre dominio de las zonas aludidas, pues se tiene como incuestionable que corresponde a la Federación y llega el momento de plantear en términos precisos, el punto cuyo examen conduce a dar respuesta a la consulta de esa Secretaría. El punto por resolver es el siguiente: "¿Que Secretaría ó Secretarías de Estado intervienen en los asuntos relativos a la zona marítima y a la zona federal que la ley establece en los ríos navegables y flotables?"

Compréndese que la zona marítima, atentos los varios heterogéneos asuntos que con ella pueden tener relación, no debe estar sometida, por modo exclusivo y absoluto, a una sola Secretaría de Estado. En efecto: la seguridad y defensa de las costas, contra enemigos exteriores de la Nación, encomendadas al Ejército y a la Marina, son del resorte del Ministerio que a su cargo tiene estos ramos, cuyos nombres lleva: la inspección y vigilancia marítimas, de carácter aduanal, para impedir el desembarque de efectos en un punto de la costa no autorizado a donde no exista personal que haga efectivos los derechos arancelarios, persiguiendo eficazmente el contrabando y sus fraudes; exigen la intervención de la Secretaría de Hacienda y de los agentes de ella: la ejecución de obras contra la invasión de las aguas del mar y de aquellas que tengan por objeto conservar fácil y expedita la navegación del mar territorial, reclaman la ingerencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que a su cargo tiene las vías generales de comunicación; y, por último la explotación por particulares de arbolados, bosques y de otros productos naturales de la tierra, así como lo relativo a uso y

aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, corresponde a la Secretaría de Fomento, que tiene a su cargo la ocupación de los terrenos baldíos y nacionales, conforme a la ley de 26 de Marzo de 1894; la explotación de los arbolados y bosques existentes en los mismos terrenos, con arreglo al Reglamento de 10 de Octubre del mismo año; y la concesión de aguas federales para irrigación ó aplicables a la industria, en los terminos de la ley de 6 de Junio del propio año de 1894. La ley de 13 de Mayo de 1891, que distribuye los negocios entre las siete Secretarías de Estado, confirma lo expuesto antes, pues a ninguna confiere, expresamente, el despacho de los negocios relativos a la zona marítima y a la zona federal.

En el caso, materia de la consulta hecha a esta Procuraduría, se trata de la explotación de maderas (mangle, puyaque, majagua y otras), en arbolados y montes comprendidos en la zona marítima y en las márgenes del estero del Pozo. Respecto al primer punto, es decir, al corte de maderas de la zona marítima, es aplicable lo prescrito en el art. 10 y frac. III del 3o del ya citado reglamento de 10 de Octubre de 1894, que dicen: «Art. 10. La conservación, vigilancia y explotación de los bosques y terrenos baldíos y nacionales, queda a cargo de los agentes de terrenos baldíos que nombre la Secretaría de Fomento, en los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios y de los Subinspectores y Guardabosques, cuyo número y sueldos serán fijados por la misma Secretaría.»

«Art. 3o. Las atribuciones de los agentes, para el desempeño de las funciones que les comete el presente reglamento, son las siguientes:

.....

IV. Expedir los permisos que se soliciten para el corte de árboles, explotación de gomas, resinas y otros productos de los bosques: explotación de sustancias minerales que no son objeto de concesión, y caza y pesca de animales, previo el pago en la Oficina de Hacienda que corresponda, de los derechos que en cada caso se fijen.» Conforme a estos artículos, debe concluirse que la explotación de maderas, en la zona marítima, corresponde a la Administración de la Secretaría de Fomento, por medio de sus agentes de terrenos baldíos, conforme a la ley reglamentaria de que los mismos artículos forman parte, lo cual garantiza la conservación de las especies; determina con precisión haciéndola marcar claramente, la superficie autorizada, para que hagan el corte, quienes obtengan permiso; y establece un personal de vigilancia destinado al puntual cumplimiento de las disposiciones relativas.

Acerca del corte de maderas, en las márgenes del estero del Pozo, el cual, según aparece del expediente instruido en esa Secretaría, es navegable en toda su extensión y une sus aguas a las del río de Santiago; debe tenerse presente, para resolver el caso, lo dispuesto en el art. 10 y frac. D del art. 2o de la ley sobre vías generales de comunicación, expedida el 5 de Junio de 1888. Los artículos citados son como sigue: «Art. 1o. Son vías generales de comunicación, además de las carreteras nacionales, ferrocarriles, etc., para los efectos de la frac. XXII del art. 72 de la Constitución, las siguientes: Los mares territoriales.-Los esteros y lagunas que se encuentren en las playas de la República.-Los canales construidos por la Federación ó con auxilios del Erario Nacional.-Los lagos y ríos interiores, si fueren navega-

bles ó flotables.-Los lagos y ríos de cualquiera clase, y en toda su extensión, que sirvan de límites a la República ó a dos ó más Estados de la Unión.»-«Art. 2o. Corresponde al Ejecutivo Federal, la vigilancia y policía de estas vías generales de comunicación y la facultad de reglamentar el uso público y privado de las mismas, con arreglo a las bases generales que siguen:

.....

D. La pesca, buceo de perlas y *el uso ó aprovechamiento de los esteros*, lagunas que se encuentren en las playas y en los terrenos baldíos, y *de los mares territoriales*, serán reglamentados especialmente por el Ejecutivo Federal» Infiérese, pues, sin esfuerzo que el estero del Pozo, debe ser considerado como vía general de comunicación, pues se encuentra en la playa, por lo que corresponde al Ejecutivo de la Unión su policía y vigilancia; y aunque éste no ha llegado a dictar, conforme a la facultad que le concede la frac. D del citado art. 2o, las disposiciones reglamentarias del uso y aprovechamiento de los esteros, como el de que se trata, además de ser navegable, une sus aguas á las del río de Santiago, según se dijo antes, debiendo afirmarse que es aquel un brazo de este río, procede asignarle la zona federal de diez metros en ambas riberas, conforme a la frac. II del art. 14 de la ley de 26 de Marzo de 1894.

Respecto al corte de maderas en la zona federal de los ríos navegables y flotables, corresponde al ramo de la Secretaría de Fomento, por las mismas razones expuestas y ley citada al tratar, en el cuerpo de este oficio, de la propia explotación, en los terrenos comprendidos en la zona marítima.

Lo expuesto, funda la siguiente conclusión:

La Federación, conforme al art. 14 de la ley de 26 de Marzo de 1894, tiene el exclusivo dominio de la zona marítima y de la zona que la misma ley considera en ambas riberas de los ríos navegables y flotables, el cual ejerce en la forma siguiente:

A.-Por conducto de la Secretaría de Guerra y Marina, en lo que atañe a la defensa y seguridad de las costas contra enemigos exteriores de la República; ejecutando las obras de fortificación y otras que estime necesarias, para prevenir el peligro que pudiera ocurrir.

B.- Por conducto de la Secretaría de Hacienda, en lo relativo al cumplimiento de las leyes fiscales sobre impuesto a

la importación y a la exportación, así como a la persecución del contrabando marítimo.

C.- Por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, acerca de la ejecución de obras de Ingeniería, contra la invasión de las aguas del mar, obras y disposiciones concernientes a la expedita navegación en mar territorial, lagunas y esteros, situados en la playa, vías fluviales, etc., etc.

D.-Por conducto de la Secretaría de Fomento, en lo relativo a concesiones ó permisos para corte de maderas y explotación de gomas, resinas y otros productos, así como respecto a concesiones de aguas de jurisdicción federal, para irrigación ó como fuerza motriz aplicable a la industria, permisos que no debe conceder, sin oír previamente a la Secretaría de Comunicaciones, para evitar que con motivo de la explotación, sufra perjuicio la navegabilidad de los esteros y ríos de que se trata.

Concluyo, señor Secretario, manifestando a Ud., en debida respuesta a sus respetables oficios de 10 y 12 del actual, que la Procuraduría General de la República responde a la consulta a que dichos comunicados se refieren, con las siguientes opiniones:

Primera. Aunque la zona marítima y la zona federal considerada en ambas márgenes de los ríos navegables y flotables corresponde al dominio de la Federación, no se ejerce dicho dominio, exclusivamente, por la Secretaría de Guerra y Marina.

Segunda. La Secretaría de Guerra y Marina no debe entender en lo concerniente al uso y aprovechamiento de los productos naturales de las zonas antes dichas, pues este ramo es de la incumbencia de la Secretaría de Fomento, conforme al reglamento expedido por el Ejecutivo el 1o de Octubre de 1894.

Al comunicar a Ud. mi parecer, devolviéndole en 62 fojas el expediente relativo, me es grato protestarle las seguridades de mi consideración muy distinguida.

Libertad y Constitución. México, Septiembre 28 de 1901.

Rafael Rebolgar  
[rúbrica].

Al C. Secretario del Estado y del Despacho de Guerra y Marina.-Presente.

Nota: A pesar de estar fechado este volumen del *Semanario* en el año de 1898, contiene documentos de 1901. Rafael Rebolgar era un excelente abogado. Fue juez de Distrito en Tlaxcala y gobernador del Distrito Federal, antes de ser designado procurador general de la República, el primero que nombró Porfirio Díaz después de las reformas constitucionales que crearon a este alto funcionario en 1900. Este estudio revela una de las funciones de consulta que tenía el procurador y su elevada cultura jurídica