

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS EN MÉXICO

César NAVA ESCUDERO

SUMARIO: I. *Nota introductoria: ¿se privatizan nuestras zonas costeras?* II. *Nota conceptual primera: delimitación y terminología.* III. *Nota conceptual segunda: conceptos jurídicos costeros.* IV. *Nota breve que describe la situación actual: importancia, legislación y administración pública.* V. *Nota que identifica dos procesos privatizadores: concesiones y desincorporaciones.* VI. *Nota que concluye y se pregunta: legislar y privatizar, ¿es ésa la cuestión?* VII. *Nota que es adicional a la nota que concluye.* VIII. *Nota bibliográfica.*

I. NOTA INTRODUCTORIA: ¿SE PRIVATIZAN NUESTRAS ZONAS COSTERAS?

Inicio este trabajo con una cita. Se lee en la página 26 del *Derecho administrativo mexicano* del maestro Alfonso Nava Negrete lo siguiente:

Privatización de la administración es, en la hora actual, pasar la propiedad de las empresas públicas a los particulares o empresarios privados; es también abandonar actividades o servicios atendidos por organismos públicos para que sean los particulares los que carguen con ellos. Traspasar el poder público, propiedades y servicios a los dominios del poder privado. El cambio lo crea y registra el derecho, y el otrora fenómeno de publicización que transformó campos del derecho privado en esferas del derecho público, ahora se sustituye por el de privatización; vuelven a su antiguo régimen de derecho privado las actividades y servicios que el Estado adquirió, retuvo o monopolizó.¹

¹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 26.

Si bien se desprende de esta idea la existencia de diversas formas de privatización, para los fines de este trabajo nos enfocamos en dos en particular que son ya clásicas para el entendimiento de este concepto.² Se trata, en primer lugar, de actividades que realizan los particulares sobre bienes públicos en lugar de que las realice el Estado; y en segundo término, se trata de bienes que siendo propiedad de la nación podrán pasar a propiedad privada. Estas dos formas típicas de hacer *privado* aquello que es *público* sirven como marco de referencia para evaluar el proceso de privatización en el que se encuentran inmersas las zonas costeras en México.

Es entonces el propósito de este artículo, con el que pretendemos rendir un justo homenaje al maestro Alfonso Nava Negrete, examinar de qué manera el Estado mexicano está abandonando su actuar público en las zonas costeras y cómo traspasa la propiedad de las mismas (o una porción de ellas) a favor de los particulares. Por aquélla entendemos el abandono de una actividad pública por el otorgamiento de concesiones a particulares para el uso y aprovechamiento (o explotación) de bienes que son propiedad del Estado, y por ésta el traspaso a manos privadas de esos mismos bienes a través de un acto de desincorporación y su posterior enajenación. En ambos casos, estos bienes públicos conforman lo que doctrinalmente identificamos como *zonas costeras* que en su acepción jurídica más simple comprenden las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.³

² El significado del término *privatización* es en verdad amplio y puede manifestarse de diversas formas que no sólo se refieren a la venta de bienes del sector público. En este sentido, véase por ejemplo, Nava Escudero, César, *Privatisation in the UK and Latin America: a Political Decision. British Telecom (BT): a Case-study*, Inglaterra, Exeter, 1993, p. 8 (Tesis presentada para obtener el grado de maestro en administración pública por la Universidad de Exeter). Los autores británicos citan un artículo de Young, S. (1986) quien identifica al menos siete tipos diferentes de privatización: *i*) venta de bienes del sector público; *ii*) apertura de monopolios públicos para permitir la competencia; *iii*) contratación de servicios públicos; *iv*) concesión de servicios públicos; *v*) inversión privada en proyectos públicos; *vi*) inclusión de prácticas privadas en el sector público, y *vii*) reducción de subsidios e incremento de precios de servicios del sector público para que los consumidores paguen una mayor proporción de su costo real; Greenwood, John R. y Wilson, David J., *Public Administration in Britain Today*, 2a. ed., Londres, Unwin Hyman, 1989, p. 246.

³ Como se verá más adelante, a estos tres conceptos se unen otros dos que se encuentran escasamente regulados en nuestra legislación pero que forman parte integral de un concepto más amplio de zona costera: los ambientes costeros y las formaciones rocosas y acantilados.

La razón de abordar el tema de las zonas costeras —por cierto, escasamente explorado en la literatura jurídica mexicana— se debe a la falta de atención e inclusión en las agendas políticas del Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo para su adecuada regulación. Mucho se discute sobre las ventajas y desventajas de privatizar o no temas relacionados con la energía eléctrica o el petróleo, pero casi nada se dice de aquellos bienes públicos, como las zonas costeras del país, sobre los que se ha iniciado e incluso consolidado ya un proceso privatizador.

II. NOTA CONCEPTUAL PRIMERA: DELIMITACIÓN Y TERMINOLOGÍA

Lo *costero* o *costera* es lo perteneciente o relativo a la costa. En una de sus acepciones, la palabra *costa* proviene del gallego o del catalán y se constituye a partir de dos características fundamentales: la orilla del mar y la porción de tierra cercana a ella.⁴ Si por *zona* entendemos superficie, extensión, o mejor aún, espacio, entonces la expresión *zona costera* se refiere de manera conjunta a un espacio de tierra (lo terrestre), a un espacio de mar (lo marino), y a la constante interacción que existe entre ellos. A esta definición deberán agregarse, aunque por tradición no se haya hecho, tanto el espacio situado por encima de las porciones terrestre y marina (es decir, el aire, aquello que forma la atmósfera), como el espacio situado por debajo de éstas.

Existen otras expresiones que se utilizan indistintamente para referirse a ese espacio terrestre-marino (o sólo al terrestre o al marino) y su interacción. Hay así combinaciones terminológicas entre diversos vocablos. Las más comunes (sin que sea una lista exhaustiva) son: costa marina, costas marítimas, costa del mar, costa terrestre, costa marítimo-terrestre, franja costera, orla costera, borde costero, medio costero, medio ambiente costero, litoral costero, perfil costero, ecosistema costero, ordenación costera, ordenación de las zonas costeras, ordenamiento territorial costero, ordenamiento (ecológico) costero, etcétera.

⁴ De esto da cuenta la Real Academia de la Lengua Española en su diccionario de la lengua al definirla —entre muchos otros significados— como orilla del mar, de los ríos, lagos, etcétera, y tierra que está cerca de ella; véase Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, 1992.

Si bien la expresión zona costera apunta hacia una idea de interacción espacial tierra-mar y mar-tierra, es común que se le diferencie de la llamada *zona marina*. La palabra *marino* (o *marina*) es lo perteneciente al mar, y la noción *mar* proviene del latín *mare* que en una de sus acepciones significa masa de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie de la Tierra.⁵ Mientras que la zona marina pudiera referirse estrictamente sólo a la porción marina (y a la porción terrestre por debajo de ella), la zona costera lo haría a una porción terrestre y a una porción marina y sus interacciones (incluyendo los espacios situados por encima y por debajo de ambas porciones y sus interacciones). Esta distinción no es siempre así aceptada y en ocasiones se presentan significados más amplios o más reducidos en los que incluso uno de estos vocablos es el género del otro. Esto es posible detectarlo, por ejemplo, en diferentes foros internacionales, como sucedió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, en donde el capítulo 17 de la denominada Agenda 21 —documento emanado de dicha conferencia— establece que por medio marino se entiende los océanos, los mares y las zonas costeras adyacentes. El citado texto hace una distinción expresa, por un lado de las zonas marinas y por el otro de las zonas costeras, si bien enfatizando la necesidad de contar con un enfoque integral para su entendimiento y regulación.⁶ La separación terminológica de ambas zonas también encontró eco en la reciente Conferencia Global Sobre los Océanos y las Costas, celebrada en la sede de la Unesco, en París, en 2001 (en torno a la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible, Río + 10, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002), en la que se señaló que el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza no podrían ser alcanzados sin océanos y costas saludables.⁷ En clara alusión a la protección ambiental, en esta conferencia se hizo referencia a cada una de ellas —áreas costeras y marinas— aunque, desde luego, bajo un enfoque ecosistémico.

⁵ *Idem*.

⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “17. Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”, *Programa 21: Capítulo 17*, División para el Desarrollo Sostenible, 23 de enero de 2003; <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21spchapter17.htm>.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Proclama UNESCO urgente necesidad de proteger áreas oceánicas y costeras”, *Noticias*, 2001; <http://www.unesco.org.-cu/Noticias/noticia121201.htm>.

Conforme a la definición y delimitación conceptual que hasta ahora se ha hecho de la zona costera, podemos identificar las siguientes variables para el caso mexicano:

- a) La expresión *zonas costeras* y los vocablos *costa* o *costero*, aparecen de manera esporádica y aislada en nuestra legislación.
- b) No obstante su breve mención en diferentes leyes, no existe una definición que permita identificar sus componentes espaciales.
- c) El *espacio terrestre* de la zona costera no sólo se refiere a *tierra firme* sino a porciones *acuáticas* que no son, sin embargo, consideradas jurídicamente como espacios marinos.⁸ Este espacio terrestre se identifica con cinco conceptos: playas marítimas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar, ambientes costeros, y formaciones rocosas y acantilados.
- d) El *espacio marino* de la zona costera se identifica con la expresión *zonas marinas*, las cuales se conforman por: mar territorial, aguas marinas interiores, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental e insular, y cualquiera otra permitida por el derecho internacional.

De estas variables se desprende que en México, desde un punto de vista estrictamente jurídico, se distingue una zona marina de una zona costera. En la primera, se regula la parte relativa al mar que comprende seis partes o espacios marinos; en la segunda se regula la parte relativa a la tierra y a porciones acuáticas no marinas adyacentes al mar que comprenden cinco partes o espacios terrestres. Así, es jurídicamente correcto asociar en la actualidad el concepto de zona costera a un espacio terrestre que comprende tanto una porción de tierra firme como una porción acuática no marina, ambas cercanas al mar.

III. NOTA CONCEPTUAL SEGUNDA: CONCEPTOS JURÍDICOS COSTEROS

Según lo señalado en el inciso anterior, desde un punto de vista jurídico las zonas costeras en México comprenden cinco conceptos: *i*) playas

⁸ Estos espacios acuáticos no marinos incluyen, por ejemplo, desde porciones de tierra firme con humedad constante (como los pantanos) hasta porciones de transición entre aguas continentales y marinas (como los humedales), aguas salobres, o planicies con inundaciones temporales de aguas marinas (como las marismas).

marítimas; *ii*) zona federal marítimo terrestre; *iii*) terrenos ganados al mar; *iv*) ambientes costeros, y *v*) formaciones rocosas y acantilados. Los tres primeros se encuentran regulados fundamentalmente en la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)⁹ y su Reglamento denominado Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (RUAZOFEMAT);¹⁰ el cuarto lo está como una categoría conceptual de reciente creación en el Reglamento Interior¹¹ de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y se relaciona con otras disposiciones de la LGBN y su Reglamento; y el último se encuentra regulado en el propio Reglamento de la LGBN.¹²

1. *Playas marítimas*

Define la fracción IV del artículo 7o. de la LGBN a las playas marítimas de la siguiente manera (véase figura 1):

Artículo 7o. Son bienes de uso común:

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;

Las playas marítimas son bienes de uso común y por lo tanto se consideran bienes nacionales. Los bienes de uso común están sujetos al régimen de dominio público de la Federación y por lo tanto son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Aunque la LGBN establezca la posibilidad de que ciertos bienes —o inmuebles federales, como también los llama— sujetos al régimen de dominio público de la Federación puedan desincorporarse de dicho régimen y se autorice su enajenación (según se determine) a particulares, no es el caso de las playas marítimas. Lo anterior, en virtud de que sólo podrán ser objeto de actos de administración y

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004.

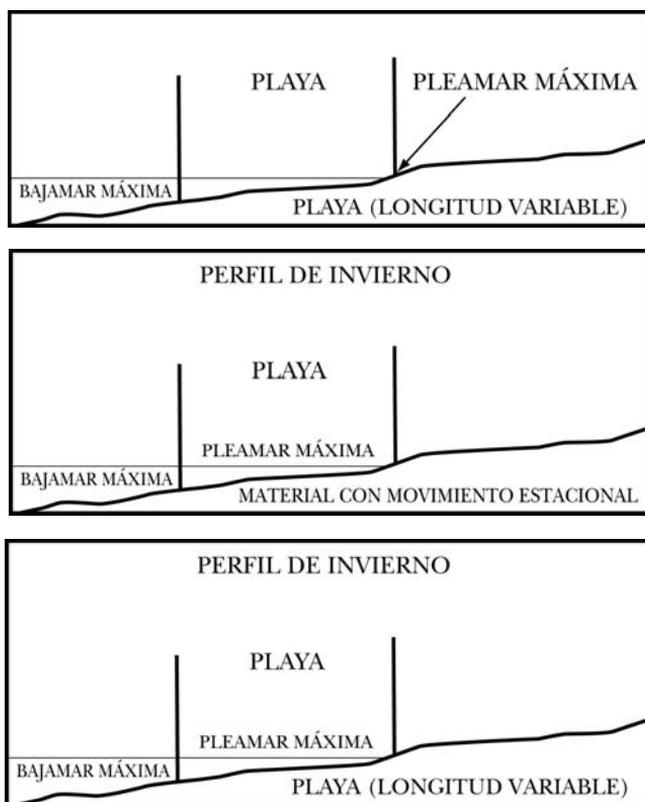
¹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1991.

¹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2003.

¹² Es importante señalar que tanto los conceptos de *ambientes costeros* como el de *formaciones rocosas y acantilados* se encuentran escasamente regulados y se mencionan en reglamentos y no en leyes, lo que se traduce en que sean inconstitucionales (véase más adelante). Sin embargo, los mencionamos como dos categorías conceptuales por su trascendencia para la regulación de las zonas costeras.

disposición (enajenaciones, ventas, donaciones, etcétera) los bienes que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común (según lo señala el artículo 84, párrafo primero de la LGBN), supuesto jurídico este último que le es propio a las playas marítimas. Esto se traduce en que en México no existen playas (marítimas) privadas desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Figura 1. Delimitación de las playas marítimas.



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.¹³

¹³ Todas las imágenes que se presentan en este trabajo fueron obtenidas de <http://portal.semarnat.gob.mx>.

Aunque se discute si las playas marítimas son susceptibles de ser materia de concesión en virtud de que el párrafo segundo del artículo 8o. de la LGBN considera que los bienes de uso común son concesionables para aprovechamientos especiales, ni la propia LGBN ni su Reglamento contemplan expresamente la posibilidad de que estos espacios puedan concesionarse, como sí lo hace para la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Se otorgan, eso sí, permisos, por ejemplo, para ejercer el comercio ambulante.

En este sentido, se ha querido argumentar —cuestión que no compartimos— que el fundamento de que las playas marítimas sean susceptibles de concesionarse se encuentra en la fracción XXXIX del artículo 32-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),¹⁴ en la que de manera genérica se establecen los actos de autoridad que podrá emitir la Semarnat en diversas materias, entre otras, sobre las playas marítimas. Establece este artículo en la fracción referida lo siguiente:

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

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

Como bienes de uso común, cualquier persona puede usar, disfrutar y gozar las playas marítimas sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos respectivos. Por lo que cometerá una infracción a la normatividad aplicable quien obstruya o impida el libre acceso o tránsito a las playas marítimas; en todo caso, la construcción e instalación de obras estarán sujetas a lo que apruebe la Semarnat conforme a las excepciones establecidas en la legislación correspondiente. Desde luego, está prohibida la realización de actos o hechos que contaminen las playas marítimas.

2. Zona federal marítimo terrestre

Existen diferentes formas para delimitar la superficie que abarca este concepto. Tanto para la parte continental como para las islas, la pauta

¹⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

nos la da el artículo 119 de la LGBN en sus diversas fracciones. Señala la primera parte de la fracción I lo siguiente (véase figura 2):

Artículo 119. Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas...

Este punto de partida se ve acotado por el artículo 4o. del RUAZO-FEMAT al señalar que dicha faja de veinte metros únicamente se determinará en aquellas zonas que en un plano horizontal presenten un ángulo e inclinación de treinta grados o menos. Desafortunadamente, la LGBN y su Reglamento son omisos respecto a aquellas superficies con una inclinación mayor a treinta grados. Como se verá más adelante, al tratarse de formaciones rocosas y acantilados, el Reglamento señala que se determinará la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre únicamente cuando la inclinación sea de treinta grados o menor en forma continua.

La segunda forma de delimitar zona federal marítimo terrestre se encuentra en la segunda parte de la propia fracción I del mismo artículo 119 al incluir a las riberas de los ríos en su desembocadura con el mar (véase figura 3). Señala esta parte lo siguiente:

Artículo 119. Tanto en el macizo continental...:

I. ...la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua... a las riberas de los ríos desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

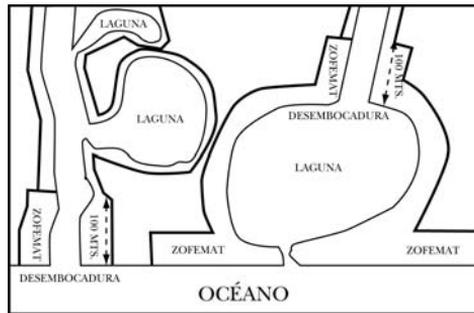
Lamentablemente, el párrafo tercero del artículo 4o. del Reglamento de la LGBN crea confusión respecto a este tipo de delimitación, pues establece que para el caso de los ríos la zona federal marítimo terrestre se determinará desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual, lo que no excederá en ningún caso los 200 metros. No está claro si esta disposición se refiere a la última parte de la fracción I del artículo 119, arriba citado, que de ser así estaría contraviniendo lo estipulado por ley, o si está estableciendo alguna nueva forma de delimitación, que de ser así estaría rebasando los límites de la propia ley.

Figura 2. Delimitación de la zona federal marítimo terrestre (playas).



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

Figura 3. Delimitación de la zona federal marítimo terrestre (ríos).



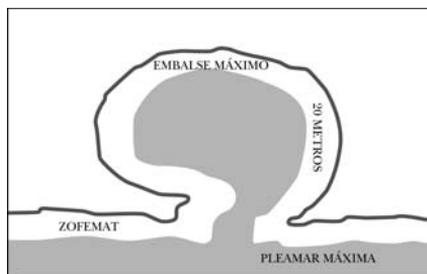
Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

Otra forma para determinar zona federal marítimo terrestre se refiere a los lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina conectados directa o indirectamente con el mar (véanse figuras 3 y 4). Así lo señala la fracción III del multicitado artículo 119:

Artículo 119. Tanto en el macizo continental...:

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

Figura 4. Delimitación de la zona federal marítimo terrestre (lagos y lagunas).



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

La fracción II del artículo 119 establece una cuarta forma para delimitar este concepto. En esta ocasión se trata de los cayos y arrecifes:

Artículo 119. Tanto en el macizo continental...:

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

Finalmente, existe una quinta manera para conocer de zona federal marítimo terrestre y tiene que ver con las llamadas marinas. En este caso, cuando se construye una marina la zona federal marítimo terrestre se reducirá de veinte a tres metros y, como veremos más adelante, los diecisiete metros restantes serán ahora terrenos ganados al mar. Señala la segunda parte de la fracción IV del artículo 119 de la LGBN:

Artículo 119. Tanto en el macizo continental...:

IV. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas... no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones;

La propia LGBN exceptúa la delimitación de zona federal marítimo terrestre para el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre (véase figura 5).

Figura 5. No delimitación de la zona federal marítimo terrestre (marinas).



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

Al igual que las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre es un bien de uso común y por lo tanto se considera un bien nacional. Como hemos dicho anteriormente, los bienes de uso común están sujetos al régimen de dominio público de la Federación y por lo tanto son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Al tratarse de un bien de uso común, la zona federal marítimo terrestre no está sujeta a actos de desincorporación y su posterior autorización a enajenarse. Es decir, desde un punto de vista jurídico, ni las playas (marítimas) ni esa faja de veinte metros de ancho adyacente a éstas podrán estar en manos de propietarios privados.

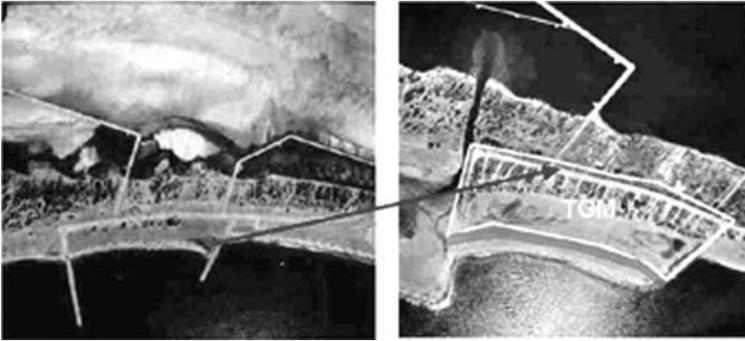
Contrariamente a lo que sucede con las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre sí es susceptible de concesionarse para su uso y aprovechamiento, pues así se señala explícitamente en la LGBN y su Reglamento. El objeto de las concesiones para usar, ocupar y aprovechar esta superficie puede ser muy variado, pero como bienes de uso común, cualquier habitante de la República puede usar, disfrutar y gozar de ella sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos respectivos. De esta manera, los concesionarios deben abstenerse de construir obras o realizar actos que impidan el libre acceso a dicha superficie, con las excepciones que al efecto señale la legislación correspondiente. Si bien está prohibida la realización de actos o hechos que contaminen la zona federal marítimo terrestre, los concesionarios —si así se estipula como parte de sus obligaciones— deberán coadyuvar en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

3. *Terrenos ganados al mar*

La LGBN establece en su artículo 125 las dos formas por las que se ganan terrenos al mar: causas naturales y causas artificiales. Cuando esto sucede se llevará a cabo una nueva delimitación de zona federal marítimo terrestre (véase figura 6). La nueva configuración de zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar (*i.e.* su identificación y deslinde) correrá a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Señala este artículo lo siguiente:

Artículo 125. Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la zona federal marítimo terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre y el límite de la zona federal marítimo terrestre original.

Figura 6. Delimitación de los terrenos ganados al mar.

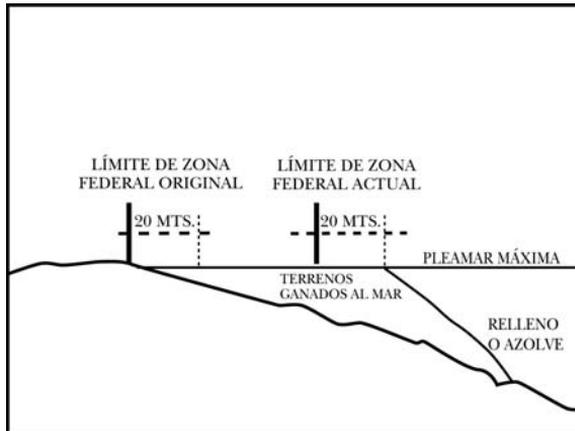


Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

Por un lado, se ganan terrenos al mar de manera natural por fenómenos meteorológicos como los ciclones tropicales (cuya etapa de mayor afectabilidad es la del huracán¹⁵). Por el otro, se pueden ganar artificialmente terrenos al mar a través de la construcción de las llamadas rompeolas o escolleras que son obras realizadas con piedras (u otros materiales) echadas al fondo del mar para formar verdaderas barreras o diques de defensa en contra del oleaje. Estas obras (que también sirven para la construcción de muelles) tienen el efecto de *alejarse* el mar y con ello descubrir nuevas superficies que formarán parte de una nueva delimitación de zona federal marítimo terrestre. Lo mismo sucede para el caso de ganar artificialmente terrenos al mar a través de obras de relleno o azolve tal y como se muestra en la figura 7. En uno u otro caso se requiere de la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la intervención, según corresponda, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mismas que determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras.

¹⁵ La evolución de un ciclón tropical puede dividirse en cuatro etapas: nacimiento (depresión tropical), con vientos de hasta 62 kilómetros por hora o menos; desarrollo (tormenta tropical), con vientos de hasta 117 kilómetros por hora; madurez (huracán), con vientos de hasta 370 kilómetros por hora, divididas en cinco categorías; y disipación (fase final). Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas del Medio Ambiente*, México, 1998, pp. 83-85.

Figura 7. Delimitación de los terrenos ganados al mar (rellenos o azolve).



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

Aunado a lo anterior, existe una tercera forma en la que se generan terrenos ganados al mar aunque en estricto sentido no estemos necesariamente en presencia de un *alejamiento* del mar. Es decir, se trata de una superficie a la que se le denomina terrenos ganados al mar con todas las consecuencias jurídicas que ello implica, pero su formación no se deriva de una obra que forzosamente *aleje* el mar al *descubrir* (e.g. rompeolas) o *augmentar* (e.g. rellenos) nuevas superficies terrestres, sino de la construcción de una marina artificial. Por mandato expreso de la LGBN, cuando se construye una marina, la faja original de veinte metros de zona federal marítimo terrestre no excederá de tres metros de ancho y los diecisiete metros restantes se considerarán terrenos ganados al mar.

Contrarios a la naturaleza jurídica de sus dos antecesoras —las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre—, los terrenos ganados al mar no son bienes de uso común. Por lo que estos bienes inmuebles son susceptibles de desincorporarse del régimen de dominio público de la Federación y autorizar su enajenación a particulares. Esta situación —así establecida en la LGBN— nos lleva al cuestionamiento siguiente: si los terrenos ganados al mar están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, lo que a su vez significa que se trate de bienes inalienables, ¿cómo es entonces que se pueden enajenar? Creemos que la contestación subyace en una excepción que hace la ley a esta aseveración en el

sentido de que si bien los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, habrá ciertos bienes que de manera excepcional sí puedan venderse. Este es el caso por excepción de aquellos bienes que estando sujetos a dicho régimen no sean ni de uso común ni tampoco útiles para destinarlos al servicio público. La LGBN señala que los bienes inmuebles que se encuentren en esta situación (*i.e.* se desincorporen del régimen del dominio público) perderán únicamente su carácter de inalienables.¹⁶ En otras palabras, desde un punto de vista jurídico, una porción de zona costera que es denominada *terreno ganado al mar* podrá estar en manos de propietarios privados.

Al igual que la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar son susceptibles de concesionarse para su uso y aprovechamiento conforme a lo que se señala de manera explícita tanto en la LGBN como en su Reglamento. El objeto de las concesiones para usar, ocupar y aprovechar esta superficie puede ser de la misma manera muy variado. Al tratarse de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, se podrá estipular en las concesiones que los concesionarios se obligan a garantizar el libre tránsito sobre ellos, así como el deber de coadyuvar en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

También se pueden perder terrenos al mar aunque la ley no distinga si esto será por causas naturales o artificiales. Cuando se pierden terrenos al mar por invasión de aguas a la zona federal marítimo terrestre o incluso a los terrenos adyacentes (aun de propiedad privada), se delimitará nueva zona federal marítimo terrestre. La situación patrimonial de los propietarios que se encuentren bajo este supuesto normativo cambia y

¹⁶ Existe cierta duda sobre la verdadera naturaleza jurídica de los terrenos ganados al mar una vez que han sido desincorporados para que se autorice su enajenación. Por un lado, se argumenta que por el hecho de que son bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, y que por lo tanto son inalienables, la desincorporación de ese régimen provoca, por ese solo hecho, que estos bienes dejen de ser terrenos ganados al mar, puesto que los particulares no pueden ser propietarios de bienes sujetos a dicho régimen. Por otro lado, al establecer la LGBN en su artículo 95, párrafo segundo, que los bienes inmuebles que se desincorporen del régimen del dominio público perderán únicamente su carácter de inalienables, hace pensar que esos bienes continúan siendo verdaderos bienes sujetos al régimen de dominio público aun desincorporados, es decir, su naturaleza no varía, por lo que los particulares adquieren bienes del dominio público que son por excepción establecida en ley, enajenables. Es decir, en esta última idea desincorporación no significa en estricto sentido separación del régimen al que están sujetos. En este sentido, y como se verá más adelante, los acuerdos administrativos de desincorporación se refieren lisa y llanamente a superficies de terrenos ganados al mar.

entonces las propiedades privadas *pierden* ese carácter y se convierten ahora por disposición legal en zona federal marítimo terrestre. Esta situación genera, desde luego, que los antiguos propietarios privados podrán solicitar —si bien con un derecho de preferencia— concesión para el uso, ocupación y aprovechamiento de la nueva zona federal marítimo terrestre (antes terrenos suyos) con el pago de derechos sobre dicho espacio, según corresponda. Señala el artículo 122 de la LGBN lo siguiente:

Artículo 122. En el caso de que la zona federal marítimo terrestre sea invadida total o parcialmente por las aguas, o de que éstas lleguen inclusive a invadir terrenos de propiedad particular colindantes con la zona federal marítimo terrestre, ésta se delimitará nuevamente en los términos de esta ley y sus reglamentos. Las áreas de los terrenos que pasen a formar parte de la nueva zona federal marítimo terrestre perderán su carácter de propiedad privada, pero sus legítimos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les concesione, conforme a lo establecido por esta ley.

Es común que se pierdan terrenos al mar de manera natural por la presencia de los comentados fenómenos meteorológicos conocidos como ciclones tropicales. Típico ejemplo de ello han sido las costas en el estado de Quintana Roo (ubicado en la Península de Yucatán), que han experimentado en los últimos años, al menos en dos ocasiones, la invasión de aguas de mar. En septiembre de 1988, con el huracán Gilberto, y más recientemente en octubre de 2005, con el huracán Wilma, la existente zona federal marítimo terrestre se ha ido recorriendo tierra adentro hasta alcanzar como en el caso de Cancún las construcciones que forman la zona hotelera.¹⁷

El RUAZOFEMAT establece algunos lineamientos para determinar cuándo se está en presencia de un terreno perdido al mar. El artículo 18 del mismo señala en sus párrafos primero y segundo lo siguiente:

Artículo 18. Cuando de manera definitiva y permanente algún terreno quede invadido por el agua del mar, la secretaría realizará el deslinde, identificación topohidrográfica y amojonamiento de la nueva zona federal marí-

¹⁷ Las preocupaciones de los inversionistas en esta zona turística por la pérdida de superficies con playas de arena tiene ya varios años. Se ha especulado que durante los últimos años (anteriores al huracán Wilma) se habrían *perdido* entre 30 y 40 metros de playa y/o zona federal marítimo terrestre. Véase Becerra Gallo, Mauricio, “La zona federal marítimo-terrestre”, *El Mundo del Abogado*, México, año 3, núm. 22, febrero de 2001, pp. 53 y 54.

timo terrestre. Los terrenos que integren la nueva zona federal marítimo terrestre pasarán por ese hecho a ser propiedad de la nación, de acuerdo con la legislación en la materia, pero sus antiguos propietarios tendrán derecho de preferencia para que se les concesionen, conforme a las disposiciones aplicables.

Se entiende que un terreno ha quedado invadido de manera definitiva y permanente cuando haya permanecido invadido por el agua del mar por un lapso ininterrumpido mayor a los ciento ochenta días naturales y del estudio que se realice no se prevea su retiro gradual.

4. *Ambientes costeros*

Los llamados ambientes costeros como concepto no se encuentran regulados expresamente ni por la LGBN (ni por su Reglamento) ni tampoco por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).¹⁸ La creación de esta nueva expresión descriptiva como uno de los componentes de las zonas costeras se concibe en el Reglamento Interior de la Semarnat de principios de 2003 y la considera como un concepto asociado a las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. La redacción del texto en el artículo relativo a las atribuciones de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros es más que desafortunada puesto que no queda claro cuáles son los ambientes costeros. Transcribimos las tres primeras fracciones del artículo 30 del Reglamento Interior de la ya citada dependencia del Ejecutivo Federal:

Artículo 30. La Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros tendrá las atribuciones siguientes:

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 de este artículo, y de los ambientes costeros asociados a éstos;

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

¹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

Es así que el Reglamento Interior de la Semarnat, de 2003, es, a todas luces, un reglamento inconstitucional puesto que rebasa el contenido tanto de la LGBN como el de la LGEEPA, en virtud de que aquél crea una situación jurídica que ninguna de estas dos leyes recoge —incluyendo además en este mismo supuesto a la LOAPF—. En contra de esta aseveración, no aceptamos el argumento de que la creación de la expresión ambientes costeros (por muy necesaria que ésta sea) sirve para llenar un vacío legal o para complementar la ley. Transcribimos lo que al respecto señala el maestro Nava Negrete:

El reglamento no complementa la ley, porque entonces estaría legislando el presidente de la República; lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas. Esto significa que el reglamento no puede prever mandatos que rebasen el contenido natural de la ley; está subordinado siempre al texto de la ley; su expresión, en extensión numérica de palabras, puede ser mayor que la ley pero no puede exceder el contenido de la misma.¹⁹

Figura 8. Delimitación de ambientes costeros.



Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

De manera informal y si se tienen los medios informáticos para ello, es posible conocer a lo que se refieren los ambientes costeros, pues según se establece en la página de Internet de la Dirección General de Zo-

¹⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 1, p. 84.

na Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros,²⁰ éstos comprenden a los humedales, marismas, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar y de sus litorales o zonas federales (véase figura 8). Es fácil advertir que algunos de estos términos encuadran en uno de los componentes del concepto de zonas costeras que hemos analizado aquí: se trata en su mayoría de porciones acuáticas no marinas adyacentes al mar. Sin embargo, la concepción que hace la Dirección General citada en su página electrónica, crea confusión con ciertos términos como es el caso de las lagunas que estén conectadas al mar, en virtud de que la fracción V del artículo 36 de la Ley Federal del Mar²¹ considera a las lagunas comunicadas (permanente o intermitentemente) con el mar como aguas marinas interiores. Luego, no es claro si las lagunas de las que habla la página de Internet citada son espacios diferentes a los mencionados en la Ley Federal del Mar o si se trata en realidad de una zona marina, y por lo tanto estarían sujetas a disposiciones legales diferentes.

No obstante las obligaciones que México ha adquirido en el concierto internacional de las naciones para regular, por ejemplo, humedales y manglares, no se tiene un sustento jurídico apropiado en la legislación nacional.²² Lo poco que se ha regulado está disperso y causa confusión. Así, por ejemplo, si bien la Ley de Aguas Nacionales (LAN)²³ establece lo que debe entenderse por humedales, no deja en claro cuál es su naturaleza jurídica y desde luego no menciona que éstos formen parte de algo llamado ambientes costeros.²⁴ Por su lado, la LGEEPA sólo se refiere a los humedales cuando se trata de la evaluación del impacto ambiental; esto es, la LGEEPA somete al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a las obras y actividades que se realicen sobre ellos. Mientras tanto, y para mayor confusión, el Reglamento de la propia LGEEPA, en materia de evaluación del impacto ambiental,²⁵ considera a los humedales como ecosistemas. La situación es aún peor para el caso de los man-

²⁰ Véase Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, *Conceptos Básicos*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mayo de 2005; <http://portal.semarnat.gob.mx>.

²¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1986.

²² Para mayor abundamiento, véase Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 348-350.

²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 1992.

²⁴ Véase Comisión Nacional del Agua, *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*, México, Comisión Nacional del Agua, 2004, p. 5.

²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2000.

glares puesto que no se les menciona en leyes donde podrían estar regulados como la LGBN o la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).²⁶ La LGEEPA y su Reglamento, en materia de evaluación del impacto ambiental, tratan a los manglares igual que a los humedales. Es decir, se refieren a los manglares, a propósito de someter al procedimiento de evaluación del impacto ambiental las obras y actividades que se realicen sobre ellos, al mismo tiempo que son considerados como ecosistemas.

Como una práctica que parece ya común en la administración pública federal, la Semarnat ha intentado regular a través de normas oficiales mexicanas situaciones no previstas o confusamente previstas en leyes y reglamentos, como es el caso de humedales y manglares. Es así que la NOM-022-SEMARNAT-2003²⁷ establece que el humedal costero es la unidad hidrológica que contiene comunidades vegetales de manglar. Siendo uno género y el otro especie, aumenta irremediamente la confusión sobre cada concepto y su consiguiente naturaleza jurídica.

Pero más allá de problemas conceptuales, el querer gobernar a través de instrumentos jurídicos como las normas oficiales mexicanas (para llenar vacíos jurídicos que no contemplan las leyes ni sus reglamentos) conlleva riesgos de aplicación, interpretación, certidumbre a los particulares, y sobre todo, de posible abuso regulatorio por parte del Ejecutivo Federal. Así sucedió con la norma que aquí mencionamos y que se refiere al establecimiento de las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. En mayo de 2004, se le hizo a esta norma una modificación²⁸ a la que cerca de treinta organizaciones no gubernamentales se opusieron por contrariar, según afirman, un consenso logrado por científicos y ambientalistas en un proceso de siete años de elaboración de la misma. La inconformidad radica en que dicha modificación, al decir de estas organizaciones, favorece a desarrolladores turísticos, pues establece indebidas excepciones a la prohibición de actividades con alto impacto ambiental en humedales costeros, siempre y cuando se establezcan, en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, medidas de compensación en beneficio de los humedales.²⁹

²⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003.

²⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

²⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2004.

²⁹ Véase Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Greenpeace, IFAW, “¡Ya basta Alberto Cárdenas!”, *La Jornada*, México, 23 de mayo de 2005.

5. *Formaciones rocosas y acantilados*

El último concepto que abarca la noción de zonas costeras se refiere a las llamadas formaciones rocosas y acantilados, cuya existencia en nuestra legislación es patéticamente limitada.

Irrumpe este concepto en la legislación mexicana vigente, a propósito de la delimitación y determinación de zona federal marítimo terrestre. El segundo párrafo el artículo 4o. del Reglamento de la LGBN señala lo siguiente:

Artículo 4o. La zona federal marítimo terrestre se determinará...

Tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la secretaría determinará la zona federal marítimo terrestre dentro de una faja de veinte metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de treinta grados o menor en forma continua.

Al igual que sucede con los ambientes costeros, al no existir disposición alguna en la LGBN sobre la delimitación de zona federal marítimo terrestre en estas formaciones rocosas y acantilados, debe entenderse que dicha disposición es inconstitucional al ir más allá de lo que establece el texto de la ley citada.

Para fines de asignación de derechos de propiedad, las formaciones rocosas y acantilados no son considerados como bienes nacionales que estén sujetos al régimen de dominio público de la Federación. El lamentable vacío respecto a la definición sobre la naturaleza jurídica de este concepto se traduce en que grandes superficies de zona costera son susceptibles de pertenecer a particulares.³⁰ Vale la pena comentar en este sentido, que la anterior Ley General de Bienes Nacionales de 1982 habría tratado en un principio de llenar este vacío al incluir en su texto aquellos casos en los que si la costa carecía de playas y presentaba formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros se contaría a partir del punto en la parte superior de dichas formaciones rocosas o acantilados en los que se pudiera transitar libremente y en forma continua.³¹ Sin em-

³⁰ En este sentido, véase Cortina Segovia, Sofía y Quiñones Valadez, Leticia, *Análisis y recomendaciones del marco jurídico aplicable a océanos y costas*, México, Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental, Instituto Nacional de Ecología, mayo de 2005, p. 80; http://www.ine.gob.mx/download/anal_recom_marco_jur.pdf.

³¹ La fracción II del artículo 49 de la LGBN de 1982 al momento de ser abrogada señalaba lo siguiente: “Artículo 49. II: Cuando la costa carezca de playas y presente forma-

bargo, esta disposición que recogería la fracción II del artículo 49 fue duramente criticada (y considerada de dudosa constitucionalidad), por lo que fue modificada en dos ocasiones. Y es que no sólo se cuestionaba lo problemático que sería delimitar zona federal marítimo terrestre en zonas topográficas irregulares (donde el transitar libremente y de forma continua podría estar kilómetros tierra adentro), sino que equivalía a una expropiación de terrenos de particulares, lo que inhibía los proyectos de inversión —particularmente los turísticos, en los que los inversionistas no aceptaban que sus construcciones pasaran a propiedad federal y que vencido el plazo de la concesión pagaran derechos sobre sus propias construcciones y por el uso de los ahora terrenos de propiedad federal—. ³² Pocos años después se intentó solucionar este problema con una modificación a la ley, en el año de 1987, que eliminó los requisitos de que fuera transitable (libremente) y de que para medir los veinte metros se iniciara en el punto superior de acantilados y formaciones rocosas. Finalmente, en el año de 1992 se reformó nuevamente la ley en comento, y se suprimió cualquier referencia de regulación a estos dos conceptos.

Diez años más tarde, en las mesas de discusión de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —hoy Secretaría de la Función Pública— para la elaboración de lo que sería la LGBN de 2004, se intentó incluir la idea de regular y definir la naturaleza jurídica de las formaciones rocosas y los acantilados. Sin embargo, dicho intento fracasó ante el temor por parte de los redactores de la ley, que la discusión y eventual oposición respecto a una reformulación de estos conceptos afectarían los tiempos diseñados para su conclusión so pretexto de tratarse de un proyecto de ley sexenal.

IV. NOTA BREVE QUE DESCRIBE LA SITUACIÓN ACTUAL: IMPORTANCIA, LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

México cuenta con más de 11,000 kilómetros de litoral. De estos, el 70% pertenece a las vertientes del Océano Pacífico, el Golfo de California y el Mar de Cortés. El otro 30% pertenece a las vertientes del Golfo

ciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará desde el punto de la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua...”.

³² Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 80 y 81.

de México y el Mar Caribe. Si todo el litoral mexicano reuniera las características de presentar playas de tierra firme, transitables y contiguas a dichas playas, y estuvieran en un plano horizontal que presentaran un ángulo e inclinación de treinta grados o menos, y quisiéramos de manera muy simplista multiplicar esos 11 mil kilómetros por los veinte metros que representan la faja de zona federal marítimo terrestre, obtendríamos una gran extensión de alrededor de 220,000 kilómetros cuadrados por este concepto.³³ Como es lógico suponer, sin embargo, no todo el litoral mexicano reúne esas características. Tener un dato aproximado de la superficie que comprende la zona costera como aquí se ha definido, tendría que tomar en cuenta no sólo el espacio donde se pudiera delimitar zona federal marítimo terrestre y multiplicarlo por la longitud correspondiente, sino sumar los espacios que abarcan los otros cuatro conceptos: playas marítimas, algunos terrenos ganados al mar, los ambientes costeros (o en su caso, las porciones acuáticas no marinas) y las formaciones rocosas y los acantilados.

De cualquier manera, el país cuenta con 16,000 kilómetros cuadrados de superficie estuarina y más de 12,000 kilómetros cuadrados de lagunas costeras que permiten la existencia de ecosistemas costeros impresionantemente ricos en biodiversidad marina y terrestre. De la amplia gama de recursos y ecosistemas costeros en el país, se traduce que, en términos de litorales (junto a superficie marina), México sea uno de los doce países mejor dotados a nivel mundial.³⁴ Con todo, la contaminación y el deterioro ambientales amenazan seriamente su existencia y su destrucción irreversible.

Por lo anterior, es necesario hacer hincapié en la situación actual de nuestras zonas costeras respecto a tres temas fundamentales: *i*) importancia; *ii*) legislación, y *iii*) administración pública.

³³ Mauricio Becerra Gallo calcula en 260 mil kilómetros cuadrados esta zona al considerar en 13 mil kilómetros los litorales mexicanos; *op. cit.*, nota 17, p. 52. La propia Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales estima los litorales en 11,122 kilómetros; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*, México, 2001, p. 27. Las aproximaciones que se tienen sobre el tema irremediablemente varían.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *op. cit.*, nota 15, pp. 69 y 70.

1. *Importancia*

Son tres los pilares del desarrollo sustentable: economía, sociedad y ambiente. Los tres se reflejan de manera precisa en las zonas costeras y de aquí su trascendencia para nuestro país.

- a) *Importancia económica.* Variadas son las actividades que contienen una dimensión económica y que representan un sustento para las comunidades costeras y no costeras de nuestro país. Aquí mencionamos sólo algunas de ellas: ingente flujo comercial a través de importación y exportación de mercancías; derrama de divisas extranjeras; inversión turística; ingresos por concepto de contribuciones para el gasto público; extracción de minerales; comunicaciones y transportes; generación de energía; pesca; acuicultura; pastoreo; silvicultura.
- b) *Importancia social.* Representan estas zonas un espacio para una gran cantidad de manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y científicas. Es así que se desarrollan presentaciones teatrales; cinematográficas; festivales de danza; carnavales; conciertos de música; concursos y eventos recreativos; torneos y campeonatos deportivos; congresos o seminarios científicos. Son, asimismo, lugares de diversidad cultural donde aún se asientan comunidades indígenas y en los que a la vez se localiza un patrimonio arqueológico e histórico invaluable. Desde un punto de vista sociopolítico son áreas estratégicas y de seguridad nacional. Lamentablemente, son también zonas para el tráfico de órganos, droga, indocumentados, etcétera.
- c) *Importancia ambiental.* Fundamental para la viabilidad de nuestro país (su medio natural y su medio construido) es lo que ocurre y lo que significan las zonas costeras: son hábitat de todo tipo de flora y fauna (terrestre y acuática); desde luego, hábitat también de especies endémicas; ahí se encuentran centros de reproducción de especies migratorias; por tanto, son lugares de una enorme diversidad biológica con un vasto patrimonio genético; se localizan también bosques y aguas (continentales o dulces, salobres y marinas); proveen de servicios ambientales, como el paisaje; mantienen y permiten la continuidad de los ciclos hidrológico y climático.

Enfatizamos que el gran reto o dilema, a la vez que oportunidad, con la que se debieran percibir (y regular) nuestras zonas costeras, consiste en la combinación de estos tres pilares del desarrollo sustentable. En

otras palabras, de nada serviría al país fortalecer las actividades económicas y fomentar las actividades sociales si éstas generan —los ya de por sí muy evidentes— altos niveles de contaminación y degradación ambientales y sobreexplotación de recursos naturales (costeros y marinos).³⁵ De tal manera, que cualquier intento por diseñar una estrategia jurídica para una *gestión integral de la zona costera* deberá tomar en cuenta los espacios terrestre y marino (incluyendo los espacios por encima y por debajo de ellos), a la vez que encontrar un punto de equilibrio entre factores económicos, sociales y ambientales.

2. Legislación

Como bien señalan Donna R. Christie y Richard G. Hildreth,³⁶ las interacciones naturales de los espacios terrestre y marino y sus recursos naturales son complejas, y por lo tanto producen consecuencias legales igual de complicadas. Esto ha provocado que se generen conflictos jurídicos de todo tipo, relacionados con derechos de propiedad (públicos vs. privados) y con la asignación de competencias y atribuciones entre entes públicos. Toda esta situación es aún más confusa y problemática si estamos, como en el caso de México, ante la presencia de un *mare magnum* de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, normas oficiales mexicanas y demás normatividad administrativa federal (estatal y municipal) que se entrelazan, yuxtaponen e incluso contradicen. Esta situación de dispersión legislativa ha generado en muchas ocasiones una verdadera sobrerregulación³⁷ para el uso, ocupación y aprovechamiento de estos bienes públicos, creando costos innecesarios e incertidumbre jurídica a los particulares. Intricado es pues identificar la participación de diversas dependencias del Ejecutivo Federal (y de los estados y los municipios) en el ámbito de

³⁵ En este sentido, y a propósito de un análisis sobre la gestión de la zona costera en España, Mercedes Ortiz García señala que al caracterizarse esta zona por una intensa actividad humana y una gran riqueza ecológica se hace imprescindible algo que denomina una *relación fluida* entre el uso antrópico y el medio natural que ahí se desarrolla. Para lograr un desarrollo armónico y sustentable es necesario según afirma diseñar una estrategia coordinada de los aspectos económicos, sociales, ecológicos, etcétera; García Ortiz, Mercedes, *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 32 y 33.

³⁶ Christie, Donna R. y Hildreth, Richard G., *Coastal and Ocean Management Law*, 2a. ed., St. Paul, Minnesota, Estados Unidos, West Group, 1999, p. 1.

³⁷ Compartimos en este mismo sentido la opinión de Cortina Segovia, Sofía y Quiñones Valadez, Leticia, *op. cit.*, nota 30, p. 79.

sus respectivas competencias, y el cuerpo legal que habrá de aplicarse (y que habrá de prevalecer frente a los demás cuerpos legales) según el supuesto jurídico del que se trate.

Lamentablemente, nuestra carta magna no establece de manera expresa la regulación de las zonas costeras, ni como concepto ni en su conjunto. Tampoco lo hace nuestra legislación, pues no se encuentra la expresión zonas costeras regulada de manera integral. En todo caso, nos encontramos frente a una legislación dispersa que regula de manera separada ciertos espacios o porciones (como es el caso de los humedales mencionados) de lo que conforma el concepto de zona costera.

Las veintún leyes que consideramos más importantes de aplicación directa o indirecta en las zonas costeras (agregando la porción marina) son:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados.

Ley de Pesca.

Ley de Puertos.

Ley de Navegación.

Ley Federal del Mar.

Ley Minera.

Ley Federal de Turismo.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Federal de Vivienda.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley Federal de Derechos.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Es fundamental señalar que todas estas leyes cohabitan con leyes estatales y con legislación municipal; por si fuera poco, lo hacen también con planes y programas federales, estatales y municipales.

3. *Administración pública*

Por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas (marítimas), la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (artículo 32-bis, fracción VIII). A su vez, la LGBN considera a dicha secretaría como una dependencia administradora de inmuebles (que son definidos por la propia ley como terrenos con o sin construcciones de la Federación, así como aquéllos en que ejerza la posesión, control o administración a título de dueño).

Debido al gran número de actividades que se realizan en las zonas costeras, intervienen en ellas en menor o mayor medida al menos trece secretarías de Estado, incluyendo, desde luego, a la del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

También participan organismos públicos descentralizados —como Petróleos Mexicanos (Pemex)—, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o la Comisión Nacional Forestal (Conafor) —y órganos desconcentrados— como la Comisión Nacional del Agua (CNA) o el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

A esta amalgama de dependencias, organismos y órganos federales, se unen diecisiete estados costeros distribuidos en las vertientes arriba mencionadas:

Baja California.

Baja California Sur.

Campeche.
Chiapas.
Colima.
Guerrero.
Jalisco.
Michoacán.
Nayarit.
Oaxaca.
Quintana Roo.
Sinaloa.
Sonora.
Tabasco.
Tamaulipas.
Veracruz.
Yucatán.

A dependencias y entidades del Ejecutivo Federal y a entidades fedrativas, se unen de igual manera 166 municipios costeros y la participación de los sectores social y privado.

V. NOTA QUE IDENTIFICA DOS PROCESOS PRIVATIZADORES: CONCESIONES Y DESINCORPORACIONES

Identificamos al menos seis actos administrativos que realiza la dependencia del Ejecutivo Federal —la Semarnat—, encargada por ley de ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar para el uso y aprovechamiento de las zonas costeras. Estos son: *i*) las concesiones; *ii*) los permisos (o autorizaciones); *iii*) los acuerdos de destino; *iv*) los acuerdos administrativos de desincorporación; *v*) los acuerdos intersecretariales; y *vi*) los convenios de colaboración o coordinación y de concertación.

De estas seis maneras en las que la administración pública federal expresa su voluntad dirigida a producir efectos de derecho, se identifican principalmente a las concesiones y a las desincorporaciones como parte de un proceso de privatización de las zonas costeras en el país.³⁸ Como dijimos al principio de este artículo, las primeras se refieren a una activi-

³⁸ Desde luego, forman parte de un acto de privatización según lo hemos referido anteriormente, los convenios de concertación que se celebren con el sector privado. En esta ocasión sólo analizamos concesiones y desincorporaciones.

dad, que es el uso y aprovechamiento (o explotación) de bienes del dominio público de la Federación, y las segundas a un acto de enajenación de dichos bienes.

1. *Concesiones*

La reina de todos los actos administrativos en las zonas costeras de México es la concesión administrativa. Lo es así por el número que se otorga a particulares y por las extensiones territoriales que abarcan para el uso, aprovechamiento o explotación de ciertos bienes sujetos al dominio público de la Federación.

Las concesiones se definen como actos que crean en un particular el derecho para explotar un bien propiedad del Estado, con una prestación a favor de éste.³⁹ Es claro que el concesionario particular no adquiere la propiedad del bien concesionado, simplemente se crea a su favor un derecho para realizar una actividad que consiste en usar, aprovechar o explotar bienes inmuebles que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación. La contraprestación común que recibe el Estado es el pago de derechos correspondientes. Si bien las concesiones no crean derechos reales a favor de los concesionarios, éstos podrán obtener de la secretaría otorgante —en éste caso la Semarnat— autorización, tanto para dar en arrendamiento o comodato fracciones de los bienes inmuebles concesionados, como para ceder los derechos y obligaciones derivados de las propias concesiones.

La mera solicitud de un particular para que se le otorgue una concesión con todo y que reúna los requisitos previstos para ello, según lo establecido en la LGBN y su Reglamento o en las leyes específicas respectivas, no obliga por ese solo hecho a la Semarnat a otorgar el título de concesión. Debemos insistir que el otorgamiento de las concesiones es *potestativo*, no obligatorio. En este sentido, es más que contundente el artículo 72 de la LGBN en su primer párrafo:

Artículo 72. Las dependencias administradoras de inmuebles *podrán otorgar*⁴⁰ a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los

³⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 1, p. 383. Recordamos que las concesiones no sólo se otorgan para la explotación de un bien público, sino también para la prestación de servicios públicos.

⁴⁰ Las cursivas son del autor para destacar la naturaleza potestativa en el otorgamiento de concesiones.

inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales.

Para el otorgamiento de las concesiones, la Semarnat deberá atender una serie de requisitos establecidos por la LGBN, entre los que se encuentran el que no sea posible o conveniente que emprenda ella misma la explotación directa de los bienes inmuebles respectivos. El hecho de que esta dependencia del Ejecutivo Federal decida no explotar el bien inmueble del que se trate por no ser posible o conveniente, no significa que tenga la obligación de otorgar la concesión a un particular. De aquí se desprende, que si la Semarnat otorga concesiones para el uso y aprovechamiento de zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, es porque ha decidido (pues nadie la obliga) abandonar su actuar público respecto de estos bienes y dejar dicha actividad a los particulares; es decir, hace de una actividad pública una actividad privada, que es el uso y aprovechamiento (o explotación) por particulares de ciertas superficies de la zona costera.

El abandono de la actividad pública que se manifiesta a través del otorgamiento de títulos de concesión se acompaña de otras resoluciones administrativas, tales como las prórrogas, las cesiones de derechos y obligaciones, las modificaciones a las bases y condiciones de las concesiones, o los derechos de preferencia o de prelación. Desde luego, las concesiones y sus resoluciones administrativas podrán, según corresponda, estar sujetas al rescate, negativa, o extinción de las mismas.

Las estadísticas que se reportan mes con mes respecto al otorgamiento de concesiones, permite darnos una idea del grado de privatización de nuestras zonas costeras a través de estos actos administrativos. Tomamos como ejemplo información disponible relativa sólo a seis meses (de abril a septiembre) de 2005, puesto que un estudio más amplio y comparado de los últimos años rebasa con mucho el espacio con el que contamos en este artículo.

Sólo por nuevos títulos de concesión (sin contar prórrogas, cesiones de derechos y obligaciones, o modificación a las bases) se contabilizan para este periodo más de 500 resoluciones otorgadas; el mes en el que mayor número de nuevas concesiones se otorgaron en este periodo —junio— abarcó casi 3 millones de metros cuadrados de superficie, mientras

que el de menor número —agosto— abarcó más de 250 mil metros cuadrados de superficie (véase tabla 1).

Tabla 1. Títulos de concesión (de abril a septiembre de 2005)

<i>Mes</i>	<i>Concesiones: 579</i>	<i>Volumen</i>	<i>Superficie (m2)</i>
Abril	97		
Mayo	109		
Junio	162	Mayor	2,788,994
Julio	102		
Agosto	47	Menor	260,500
Septiembre	62		

Fuente: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, 2005.

El número de concesiones y de metros cuadrados de superficie no depende de algún parámetro preestablecido por la Semarnat. Es decir, en un mes se pueden identificar mayor número de concesiones, con las superficies más grandes pero también con las superficies más pequeñas, y viceversa, en un mes se pueden identificar superficies enormes o verdaderamente insignificantes pero con un número reducido de concesiones.

Esta variabilidad se observa en el periodo analizado. Retomamos los ejemplos de los meses con mayor y menor número de concesiones. En efecto, en el mes de mayor número de concesiones (junio) se otorgaron las concesiones de mayor y de menor extensión en metros cuadrados en comparación a la de menor número de concesiones (agosto). Así, en el mes de junio se otorgó un nuevo título de concesión a favor de Crustamar, SCL, en el municipio de Elota, Sinaloa, con la superficie de 1,408,868.35 metros cuadrados, con una vigencia de quince años para uso de acuicultura; y un nuevo título de concesión a favor de José Julián y/o David Martínez y/o Martínez Cruz y/o Cruz en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, con la superficie de 5.84 metros cuadrados con una vigencia de quince años para uso de local comercial para la venta de artesanías en general y cocteles de frutas tropicales. En tanto que en el mes de agosto se otorgó un nuevo título de concesión a favor de Desarrollo Marina Vallarta,

S. A. de C. V. en el municipio de Puerto Peñasco, Sonora, con la superficie de 106,529.23 metros cuadrados, con una vigencia de quince años para uso de ornato; y un nuevo título de concesión a favor de Mario Enrique Hernández Aguilar en el municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas, con la superficie de 18.38 metros cuadrados, con una vigencia de quince años para uso de venta de artesanías y artículos de playa.⁴¹

2. *Desincorporaciones*

Se les conocía como Decretos Presidenciales de Desincorporación antes de la entrada en vigor (en mayo de 2004) de la vigente LGBN; ahora son Acuerdos Administrativos de Desincorporación. Aquéllos tenían la distintiva característica de que la decisión última para desincorporar un bien sujeto al dominio público de la Federación y autorizar su enajenación recaía en el primer burócrata de la administración pública: el titular del Ejecutivo Federal. En cambio, ahora quien decide si se desincorporan y autorizan para su enajenación es el titular de la dependencia: se trata de un verdadero Acuerdo Secretarial.

El cambio de un Decreto Presidencial a un Acuerdo Secretarial se sustenta en el “absurdo” argumento de pretender simplificar los trámites para llevar a cabo el acto de desincorporación y autorización para la enajenación correspondiente, tal y como se desprende de la lectura de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la LGBN presentada por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2002.⁴² En efecto, el razonamiento de los creadores de esta ley para utilizar ahora Acuerdos Secretariales en lugar de Decretos Presidenciales se fundamenta en motivos de simplificación administrativa. Razonamiento que es ilógico e incomprensible, puesto que lo que básicamente se elimina con la nueva ley —como si esto hubiera excesivamente alargado o complicado una desincorporación— es la opinión de la Consejería Jurídica de la Presidencia para determinar si procede o no dicho acto. Lo que creemos subyace en esta reforma es abrir las puertas para una fácil y expedita privatización de bienes inmuebles y evitar el desgaste político del presidente de la República

⁴¹ Esta información está disponible en la página de Internet de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, a la que se llega por la dirección electrónica: <http://portal.semarnat.gob.mx>.

⁴² Véase para mayor detalle, Secretaría de la Función Pública, *Ley General de Bienes Nacionales*, México, julio de 2004, pp. 13 y 24.

de ser acusado con la frase popular de un “vende patrias”. El foco de atención se traslada así al titular de la Semarnat en turno.

En las zonas costeras, el único bien que está sujeto por ley a que se desincorpore del régimen del dominio público de la Federación y se autorice su enajenación, son los terrenos ganados al mar. La LGBN señala que los bienes inmuebles podrán ser enajenados (previa desincorporación del régimen de dominio público) cuando no sean útiles para destinarlos a un servicio público o no sean de uso común. El hecho de que los terrenos ganados al mar se encuentren en el supuesto jurídico de no considerarse por ley bienes de uso común y que además la Semarnat determine que estos no son susceptibles de destinarse preferentemente a la prestación de servicios públicos, no significa que deba procederse a su desincorporación y enajenación a particulares. Los terrenos ganados al mar pueden desincorporarse o no y, al igual que la zona federal marítimo terrestre, pueden concesionarse o no. Establece claramente el segundo párrafo del artículo 124 de la LGBN lo siguiente:

Artículo 124. Sólo podrán realizarse obras para ganar artificialmente terrenos al mar...

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponderá la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar, debiendo destinarlos preferentemente para servicios públicos, atendiendo a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. Sin embargo, cuando sea previsible que no se requieran para la prestación de servicios públicos, *podrán desincorporarse*⁴³ del régimen de dominio público de la Federación para disponer de ellos conforme a lo señalado en los artículos 84 y 95 de esta ley.

Utilizamos el mismo razonamiento que para las concesiones: las desincorporaciones son actos *potestativos*, no obligatorios. Esto es, aunque la LGBN establezca la posibilidad de que los terrenos ganados al mar puedan desincorporarse, no se traduce en que exista la obligación por parte de la Semarnat para hacerlo y luego autorizar su enajenación. Cuando se ganen terrenos al mar ya sea por causas naturales (como huracanes) o por causas artificiales (rellenos, rompeolas o marinas), esta secretaría decidirá si procede o no a desincorporarlas tomando en cuenta,

⁴³ Las cursivas son del autor para destacar la naturaleza potestativa de las desincorporaciones.

como ya hemos señalado, que estos terrenos no sean susceptibles a la prestación de servicios públicos, y que además determine la conveniencia de llevar a cabo la enajenación. Luego, si la Semarnat decide (pues nadie la obliga) a desincorporar los terrenos ganados al mar del dominio público de la Federación y autorizar su enajenación a particulares, es porque ha querido o determinado pasar la propiedad de un bien que es público a manos privadas.

Quienes tienen un derecho de preferencia para adquirir terrenos ganados al mar (o según el caso, para que se les concesione), son aquellos particulares que tengan concesionada la superficie que ha dejado de ser zona federal marítimo terrestre. Para los casos en los que el particular cuente con una concesión para la construcción y operación de una marina o granja acuícola y solicite a la Semarnat la enajenación de los terrenos ganados al mar, en caso de que dicha dependencia desincorpore y autorice la enajenación de terrenos ganados al mar, ésta será a título oneroso a favor del solicitante. Antes de que entrara en vigor la vigente LGBN de 2004 existía la duda de si a dicha solicitud de desincorporación y su respectiva autorización para enajenación debía dársele trámite una vez concluidas las obras respectivas; sin embargo, la nueva ley facilitó a los particulares la adquisición de estos bienes inmuebles al establecer que la solicitud (y debe por tanto entenderse que su tramitación respectiva) podrá presentarse antes o durante la construcción y operación de la marina o granja de que se trate.

Durante los primeros casi cuatro años del sexenio del licenciado Vicente Fox —periodo en el que todavía era vigente la anterior LGBN de 1982— no se expidió ni uno de los entonces Decretos Presidenciales de Desincorporación. A partir de la entrada en vigor de la LGBN de 2004 (que abrogó a su homóloga de 1982), y ya como titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez —quien substituyera en su cargo al licenciado Víctor Lichtinger Waisman (de diciembre de 2000 a septiembre de 2003)—, se inició el proceso de privatización de los terrenos ganados al mar a través de enajenaciones a particulares. Proceso que por cierto ha continuado con el tercer secretario designado al frente de la Semarnat en menos de cinco años de gobierno foxista: el ingeniero José Luis Luege Tamargo, quien substituyó a Cárdenas Jiménez en junio de 2005.

El *falso* argumento de la simplificación administrativa para substituir a los Decretos Presidenciales por los Acuerdos Secretariales, ha logrado su

objetivo principal: tener una forma ágil de privatizar una porción importante de las zonas costeras en México. En efecto, en tan solo los primeros nueve meses de este año (de enero a septiembre de 2005) se han expedido once acuerdos por los que se desincorpora del régimen del dominio público de la Federación diversas superficies de terrenos ganados al mar (estero y/o laguna) con autorización para enajenarlos a título oneroso a particulares.

Tabla 2. Acuerdos de desincorporación (de enero a septiembre de 2005)

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Superficie (m2)</i>	<i>Objeto</i>
Baja California Norte	Ensenada	124.53	Servicios turísticos recreativos
Baja California Norte	Ensenada	229.04	Local comercial / estacionamiento
Baja California Norte	Ensenada	724.53	Restaurante
Baja California Norte	Ensenada	123,276.02	Desarrollo náutico-turístico residencial
Baja California Sur	Loreto	9,164.03	Protección
Campeche	Ciudad del Carmen	8,229.11	Taller, oficina y patio de maniobras
Nayarit	San Blas	400.00	Casa-habitación / venta artesanías
Nayarit	San Blas	400.00	Casa-habitación
Quintana Roo	Benito Juárez	1,505.45	Estacionamiento
Quintana Roo	Benito Juárez	47,181.57	Actividades turísticas
Sinaloa	Culiacán	157,595.75	Investigación y aprovechamiento

Fuente: Diario Oficial de la Federación, diversas fechas, 2005.

Estas superficies desincorporadas suman casi un total de 350,000 metros cuadrados (véase tabla 2). Las dos porciones territoriales más extensas corresponden, primero, a una superficie de 157,595.75 metros cuadrados de terrenos ganados al Estero Veinticinco (así como sus instalaciones y construcciones) ubicados en un lugar conocido como predio Higueras de Abuya, cerca de la población de Nicolás Bravo, frente al Estero Veinticinco (Agua Amarga), municipio de Culiacán, Sinaloa, a favor de Cimarrón Paraíso Natural, S. C., para que la continúe utilizando como Centro de Investigación y Aprovechamiento del Recurso Fauna Silvestre; y segundo, a una superficie de 123,276.02 metros cuadrados de terrenos ganados al mar (así como sus instalaciones y construcciones) ubicados en el predio conocido como La Salina, municipio de Ensenada, Baja California, a favor de Banco Mercantil del Norte, S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, Institución Fiduciaria del Fideicomisario "B" Puerto Salina, S. A. de C. V., para que se utilice como un desarrollo náutico turístico residencial. La más pequeña porción de estas desincorporaciones corresponde a una superficie de 124.53 metros cuadrados de terrenos ganados al mar (así como sus instalaciones y construcciones) ubicados frente al bulevar costero Lázaro Cárdenas, local 3 del lote 7, manzana 1, sección primera del centro comercial y turístico Todos Santos, S. A., municipio de Ensenada, Baja California, a favor de Antojitos Peninsulares de Baja California, S. A. de C. V., con el objeto de que la utilice para servicios turísticos recreativos.⁴⁴

Por último, es importante señalar que aunque el número y la cantidad de metros cuadrados por superficie que se desincorpora no pareciera significativa, si se compara con el número de concesiones otorgadas o con la superficie de zona federal marítimo terrestre concesionada, sorprende que en tan poco tiempo se hayan enajenados ya estas porciones de tierra a particulares.

VI. NOTA QUE CONCLUYE Y SE PREGUNTA: LEGISLAR Y PRIVATIZAR, ¿ES ÉSA LA CUESTIÓN?

Dos reflexiones finales. La primera tiene que ver con la necesidad o no de contar con una ley específica en materia costera (*e.g.* Ley de Cos-

⁴⁴ Curiosamente, estos tres ejemplos de los once aquí citados pueden ubicarse en el mismo *Diario Oficial de la Federación* del 12 de enero de 2005.

tas o Ley de Zonas Costeras); la segunda, con la de examinar si queremos o no, si nos conviene o no, privatizar nuestras zonas costeras.

1. *¿Ley de costas?*

Hemos insistido en varios foros de discusión —burocráticos y universitarios— sobre la necesidad de contar con una ley en esta materia. La razón principal es muy simple y peca de obviedad: se requiere de una regulación integral, sistematizada y coherente de las zonas costeras en este país. Esto no quiere decir que sea sencillo de lograr. Quizá los tres retos a los que nos enfrentamos con semejante aseveración sean los siguientes:

- a) *Desinterés y apatía*: aquélla adjetiviza perfectamente al Ejecutivo Federal, ésta lo hace de la misma manera al Congreso de la Unión. Es necesario que ambos poderes lleven al más alto nivel de sus agendas políticas la necesidad y la conveniencia de crear una ley costera. La iniciativa de Ley de Zonas Costeras presentada ante la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 2005 no es precisamente el mejor ejemplo de lo que se desea para regular las zonas costeras. Tan solo tres aspectos de la ley evidencian su desaseo: primero, se omite señalar qué dependencia del Ejecutivo Federal será la encargada de realizar los actos administrativos sobre un nuevo concepto de zonas costeras (como convenios de colaboración o acuerdos de destino, a los que por cierto ignora). En este sentido, la iniciativa de ley establece la creación de una Unidad Técnica de Zonas Costeras dependiente de la Semarnat, pero no especifica su naturaleza jurídica y mucho menos establece si será ésta la competente para la emisión de actos de autoridad. Segundo, se ignora por completo la nueva situación patrimonial (incluyendo terminología) de los bienes inmuebles regulados por la vigente LGBN, de la que no se hace mención alguna. Tercero, en ninguno de sus artículos transitorios (a los que por cierto denomina incorrectamente *disposiciones transitorias*) señala si se derogan o no todas aquellas disposiciones que se opongan a lo que establece esa ley, como tampoco señala si, en tanto se expide el o los reglamentos y demás disposiciones derivadas de la misma, se continuarán aplicando las disposiciones reglamentarias (como es el caso del RUAZOFEMAT) y administrativas vigentes en lo que no se opongan a ella.

- b) *Dispersión normativa*: tarea de romanos será armonizar en una sola ley la legislación que actualmente se aplica. Sin embargo, no se requiere de una ley extensa y con ello abrumar y confundir a gobernados. No se trata de diseñar una ley más a las ya existentes, sino de hacerla lógica, comprensible e integral, enfocándose desde luego a resolver la yuxtaposición de competencias entre entes públicos y determinar con claridad, en su caso, las atribuciones que la ley otorgará a estados y municipios.
- c) *Oscilación de prioridades*: hay quienes dan mayor importancia a lo económico, otros a lo social, otros a lo ambiental. Hermanar a estos tres aspectos es intentar alcanzar la sustentabilidad en el desarrollo de una zona llena de oportunidades para el país. Las leyes no son perfectas; son perfectibles. Una ley para el manejo integral de las zonas costeras en el país no resolvería todos los problemas que se presentan en nuestro litoral pero sí facilitaría la resolución de acertijos y dilemas actuales.

2. Privatizar o no privatizar, ¿es ésa la cuestión?

Si dicha pregunta no figura en el debate político y/o legislativo, habrá que incluirla. No es la única cuestión a discutir, pero debe advertirse que la tendencia de la regulación existente es la de privatizar estas zonas. Entonces, debemos reflexionar en lo siguiente:

- a) *Abandono de actividades*. Es verdad que el Estado no puede intervenir en todas las actividades que puedan desarrollarse para el uso y aprovechamiento de playas marítimas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. Sería absurdo sugerir que actividades como las que llevan palaperos o vendedores de artesanías sobre bienes costeros no fueran susceptibles de concesionarse. Por la misma razón, sería absurdo pensar que el Estado no puede o no debe llevar a cabo actividades para el uso y aprovechamiento de las zonas costeras y destinarlas a servicios públicos u ocuparse de ellas por razones de interés público. Si bien es enorme el número de ocupaciones irregulares en nuestras zonas costeras, esto no es justificación para que la Semarnat otorgue a diestra y siniestra concesiones. Ayudarse o auxiliarse del sector privado no es malo, al contrario, en muchas ocasiones es deseable y necesario. Sin embargo, se per-

cibe la falta de una política nacional costera que pudiera establecer claramente la labor pública de quien ejerce la posesión y la propiedad de la nación en estas zonas. Dejar en el olvido la regulación, por ejemplo, de formaciones rocosas y acantilados, es una forma de aceptar sin más la participación de particulares y una forma de hacer patente el desgobierno ocasionado por la falta de rumbo hacia una sustentabilidad costera.

- b) *Enajenación de bienes*. Los bienes públicos no son mercancías que debieran someterse al mejor postor. Nos cuestionamos, ¿el Estado *no puede* ejercer la posesión y propiedad de ciertos bienes y por eso vende? ¿No será que el Estado ya *no quiere* ejercer dicha posesión y propiedad y por eso vende? Permitir que los sectores privado y social intervengan en las zonas costeras para su uso y aprovechamiento sustentable no significa que el Estado tenga que dejar de ser propietario de sus bienes. Si nada garantiza que el Estado sepa usar y aprovechar mejor o explotar playas marítimas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar (tomando en cuenta ambientes costeros y formaciones rocosas y acantilados) tampoco lo es que el particular sí lo sepa hacer. En principio, pensamos que no existe justificación económica, social o ambiental suficientes para que los terrenos ganados al mar se desincorporen de su régimen de dominio público y se enajenen a particulares. Hay numerosísimos ejemplos de cómo los particulares han podido invertir, luego llevar a cabo sus actividades de lucro, y por lo tanto, recuperar su inversión y más, sin necesidad de que sean propietarios de estos bienes. Por lo que no es el Estado quien debe preocuparse por encontrar razones de peso o justificaciones éticas o sustentables para no llevar a cabo dichas enajenaciones; en todo caso, es el sector privado —es decir, los interesados en comprar— quien debe encontrar razones suficientes para justificar el porqué sí habría que enajenar éstos u otros bienes. Habrá que recordar que ahí donde hay bienes, hay patria (*ubi bene, ibi patria*).

VII. NOTA QUE ES ADICIONAL A LA NOTA QUE CONCLUYE

Inicié este trabajo con una cita, lo acabo con otra cita. Se trata ahora del último párrafo de un artículo titulado *Un hogar... mi biblioteca*, publicado el 22 de junio de 1956 —hace casi cincuenta años—. Gracias a

la relación y la intimidad familiar, sabemos que ese es el primer artículo de a quien ahora se le rinde homenaje:

¡Imaginación sublime y conciencia plena de grandezas y maravillas son necesarias para comprender que, desde este hogar tapizado de libros y horizontes se contempla a la naturaleza en absoluto reposo, que sin mirar su belleza y sin tocar su rostro se siente el influjo divino de su presencia!

Por tus cuarenta y cinco años de docencia, querido maestro, tu hijo te felicita. Enhorabuena.

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

1. Libros

ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003.

CHRISTIE, Donna R. y HILDRETH, Richard G., *Coastal and Ocean Management Law*, 2a. ed., St. Paul, Minnesota, Estados Unidos, West Group, 1999.

GREENWOOD, John R. y WILSON, David J., *Public Administration in Britain Today*, 2a. ed., Londres, Unwin Hyman, 1989.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

ORTIZ GARCÍA, Mercedes, *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

2. Revistas

BECERRA GALLO, Mauricio, “La zona federal marítimo-terrestre”, *El Mundo del Abogado*, México, año 3, núm. 22, febrero de 2001, pp. 52-55.

3. Legislación nacional

Acuerdos de desincorporación de enero a septiembre de 2005 (publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 12, 13 y 17 de enero; 23 y 29 de agosto; y 26 de septiembre).

Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Aguas Nacionales.
Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Ley de Navegación.
Ley de Pesca.
Ley de Planeación.
Ley de Puertos.
Ley Federal de Derechos.
Ley Federal de Turismo.
Ley Federal de Vivienda.
Ley Federal del Mar.
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Bienes Nacionales (1982 y 2004).
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
Ley General de Vida Silvestre.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
Ley Minera.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley sobre la Celebración de Tratados.
Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003.
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

4. Legislación internacional

5. Otras fuentes

- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Greenpeace, IFAW, “¡Ya basta Alberto Cárdenas!”, *La Jornada*, México, 23 de mayo de 2005.
- Comisión Nacional del Agua, *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*, México, Comisión Nacional del Agua, 2004.
- CORTINA SEGOVIA, Sofía y QUIÑONES VALADEZ, Leticia, *Análisis y Recomendaciones del Marco Jurídico aplicable a océanos y costas*, México, Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental, Instituto Nacional de Ecología, mayo de 2005; http://www.ine.gob.mx/download/anal_re-com_marco_jur.pdf.
- Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, *Conceptos Básicos*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mayo de 2005; <http://portal.semarnat.gob.mx>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas del Medio Ambiente*, México, 1998.
- NAVA ESCUDERO, César, *Privatisation in the UK and Latin America: a Political Decision. British Telecom (BT): a Case-study*, Inglaterra, Exeter, 1993 (Tesis presentada para obtener el grado de maestro en administración pública por la Universidad de Exeter).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “17. Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”, *Programa 21: Capítulo 17*, División para el Desarrollo Sostenible, 23 de enero de 2003; <http://www.un.org/esa/sustdev/do-cuments/agenda21spchapter-17.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Proclama UNESCO urgente necesidad de proteger áreas oceánicas y costeras”, *Noticias*, 2001; <http://www.unesco.org/cu/No-ticias/noticia121201.htm>.
- Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, 1992.
- Secretaría de la Función Pública, *Ley General de Bienes Nacionales*, México, julio de 2004.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*, México, 2001.