

# PARTICULARIDADES DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

La Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) constituye un activo relevante en virtud de que la obtención de un título de concesión sobre la misma, representa un valor agregado para los desarrolladores y ocupantes colindantes. En este sentido la ZOFEMAT es aquella faja que se encuentra en los 20 metros siguientes a la marea más alta, llamada "cota de pleamar" tal y como lo muestra el *Cuadro 1*.

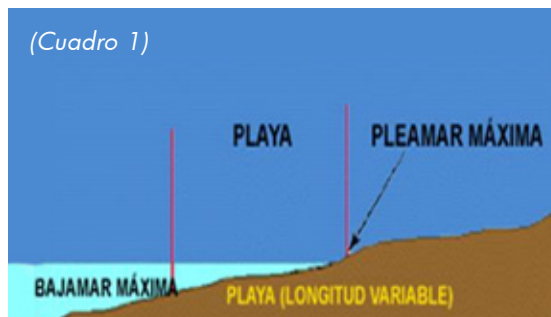
Cabe destacar que aún cuando el uso, administración y regulación de la ZOFEMAT parece una labor poco complicada, en realidad es todo lo contrario en razón de que existe una serie de lagunas jurídicas en la normativa aplicable, lo cual genera adversidades a las que los particulares se deben enfrentar. Por lo tanto, el presente artículo abordará las principales peculiaridades de la ZOFEMAT, así como las estrategias convenientes para dar seguridad jurídica a los particulares interesados en obtener una concesión, o bien, regularizar su situación actual.

## Invasión de competencias entre autoridades

En la práctica, la delimitación de la ZOFEMAT constituye entre las propias dependencias públicas conflictos legales y de competencias. Lo anterior obedece a la falta de interpretación de la norma y a los criterios erróneos que se han venido aplicando.

A efecto de ilustrar lo anterior, hablaremos sobre la problemática que se suscitaba en la Laguna de Tres Palos en el Estado de Guerrero. Esta laguna es un claro ejemplo de lo señalado en el artículo 119 de

la Ley General de Bienes Nacionales, que establece que la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las riberas de las lagunas que se comunican directa o indirectamente con el mar constituye una ZOFEMAT. Cabe mencionar que en realidad la laguna se encuentra comunicada indirectamente al Océano Pacífico ya que existen obras que permiten la apertura y el cierre de la comunicación con el mar a fin de mantener el nivel de la laguna. No obstante lo anterior, tenemos entendido que en el pasado la Comisión Nacional del Agua había otorgado concesiones a particulares respecto de la laguna de Tres Palos con base en la Zona Federal prevista en la Ley de Aguas Nacionales sin ser competente debido a que existe comunicación indirecta entre la laguna de Tres Palos y el Océano Pacífico. Esta cuestión que generaba un grave perjuicio para un particular que se veía obligado a solicitar la Zona Federal ante ambas autoridades, o bien, que existieran dos titulares distintos sobre una misma superficie. En virtud de dichos antecedentes, ambas autoridades discutieron la competencia sobre la Laguna de Tres Palos y basándose en el Artículo



Luigi Iacobi Pontones Brito, es egresado de la Universidad Anáhuac del Norte. Estudió la Maestría de Derecho Ambiental en la Universidad de Nottingham en Inglaterra. Asimismo, estudió el Diplomado de Derecho Ambiental y Recursos Naturales en el ITAM. Es fundador del despacho Pontones & Ledesma, S.C., firma dedicada única y exclusivamente a la práctica del derecho ambiental. Es autor de diversos artículos publicados en la revista de la Universidad de Nottingham titulada "Environment Focus" así como de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, S.C.

119 de la Ley General de Bienes Nacionales, acordaron que la autoridad competente para dicho caso en específico es la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.

### Concesiones de ZOFEMAT sobre acantilados

El artículo 4 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar (Reglamento) establece que tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) determinará la ZOFEMAT dentro de una faja de 20 metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menos en forma continua, en otras palabras y a contrario sensu, no se considera como ZOFEMAT los acantilados que cuenten con una inclinación de más de 30°.

No obstante lo señalado por el Reglamento, anteriores administraciones otorgaban concesiones de ZOFEMAT aun en acantilados con inclinación mayor a los 30 grados. Esta práctica se realizaba de manera general hasta la entrada del nuevo titular de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre, quien al contar con una formación jurídica, determinó de manera acertada que las concesiones no se podían seguir otorgando sobre acantilados con una inclinación mayor a 30 grados, pues el ordenamiento jurídico aplicable así lo establece.

Ahora bien, a fin de proteger los intereses de los particulares que cuenten con una concesión en acantilados y deseen reducir el pago de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT, sugerimos realizar una reducción a la misma para evitar el pago de derechos y una vez obtenida la respuesta afirmativa de la autoridad respecto a la reducción, recomendamos realizar una solicitud de nueva concesión sobre los mismos acantilados a los que se había renunciado, con el objeto de que la autoridad niegue el otorgamiento de la concesión solicitada debido a que los mismos no constituyen ZOFEMAT.

De ahí que la negativa de concesión sobre los acantilados que expida la autoridad será de utilidad para el particular como medio de reserva de derechos, toda vez que si en determinado momento algún tercero intenta obtener una concesión sobre dichos acantilados y una nueva administración se la otorga, el particular contará con un medio de defensa para alegar que la autoridad no estaba en condición de otorgarla debido a que la misma le había sido negada con anterioridad.

### Cesión parcial de derechos de una concesión de ZOFEMAT

Otra peculiaridad es la referente a la Cesión Parcial de Derechos de una Concesión de ZOFEMAT. El artículo 37

del Reglamento establece que la cesión de derechos y obligaciones derivados de las concesiones, podrá ser autorizada siempre y cuando se cumplan los requisitos que en dicho artículo se establecen.

Sin embargo, del análisis de dichos requisitos, se puede desprender que el Reglamento no establece prohibición alguna respecto de la Cesión Parcial de Derechos, es decir, en el caso de que el titular de la concesión desee ceder sólo una porción de la ZOFEMAT otorgada en concesión. A pesar de lo anterior y en virtud de que no existe una disposición legal al respecto, la autoridad niega la autorización de las cesiones parciales.

Derivado de lo anterior, una práctica adecuada para dar solución a dicho dilema, es mediante la solicitud de diversas concesiones tomando en consideración a los interesados y a las actividades que se pretendan llevar a cabo dentro de la ZOFEMAT. De esta manera se puede determinar el número de solicitudes de concesión necesarias, dependiendo de los predios colindantes.

Con independencia de lo señalado, si un particular ya cuenta con una sola superficie y una sola concesión que pretenda ceder parcialmente, hemos considerado como estrategia para solucionar el tema de las cesiones parciales, la consistente en que el titular de la concesión de ZOFEMAT que desea transmitir una fracción de dicha concesión solicite una reducción a las bases de la concesión inicial, con la finalidad de que inmediatamente después el futuro concesionario ingrese su solicitud de ZOFEMAT por la fracción reducida. Lo anterior con el riesgo de que un tercero desee igualmente obtener en concesión dicha superficie.



## Derechos de prelación para obtener una concesión de ZOFEMAT

A éste respecto, el artículo 24 del Reglamento señala que cuando en igualdad de circunstancias existan particulares interesados en usar, aprovechar o explotar la ZOFEMAT, la SEMARNAT a fin de otorgar las concesiones o permisos correspondientes deberá observar el siguiente orden de prelación: (i) últimos propietarios de los terrenos que como consecuencia de los movimientos marítimos hayan pasado a formar parte de la ZOFEMAT; (ii) solicitantes de prórroga de concesión siempre y cuando hayan cumplido con sus obligaciones; (iii) solicitantes cuya inversión sea importante y coadyuve al desarrollo urbano y socioeconómico del lugar; (iv) ejidos o comunidades colindantes; (v) propietarios o legítimos poseedores de los terrenos colindantes con las áreas de que se trate; (vi) cooperativas de pescadores y (vii) concesionarios o permisionarios para explotar materiales que se encuentren dentro de la ZOFEMAT.

En relación con lo señalado en el párrafo que precede, consideramos que el orden de prelación contenido en la legislación es obsoleto debido a que en la actualidad las prioridades reales respecto de la ZOFEMAT se han modificado. En primer lugar, generalmente y salvo características específicas, consideramos que el propietario de un terreno colindante a la ZOFEMAT debería constituirse como primero en el grado de prelación para el otorgamiento de la concesión respectiva, de lo contrario y para efectos prácticos, no es conveniente contar con un terreno adyacente al mar y no poder usar y aprovechar la ZOFEMAT correspondiente. Viceversa, no sirve de nada a un particular contar con una concesión de una

ZOFEMAT colindante a un terreno sobre el cual no cuenta con ningún derecho, salvo que el concesionario pretenda extorsionar al particular propietario original del terreno colindante a la ZOFEMAT.

No obstante a la fecha, cualquier persona física o moral puede obtener un título de concesión aún y cuando no sea el propietario del predio colindante a la ZOFEMAT, siempre que el propietario de dicho predio no la hubiere solicitado con anticipación, ocasionándole a éste último un perjuicio. Sin embargo, cabe señalar que la autoridad utiliza como fundamento para el otorgamiento de una concesión al particular que no es propietario del predio, el principio general de derecho "primero en tiempo, primero en derecho", situación que dependiendo de las circunstancias puede ser justa o injusta, por lo que sería conveniente regular expresamente dicha particularidad.

En segundo lugar, y aunque podría parecer justo que los solicitantes de una prórroga de concesión de ZOFEMAT cuenten con un derecho preferente sobre la misma siempre que hayan cumplido con sus obligaciones, este escenario no es siempre equitativo. Por ejemplo, si un titular de una concesión de ZOFEMAT que jamás cumplió con su obligación de pago de derechos, antes de solicitar la prórroga respectiva realiza espontáneamente todos los pagos con las actualizaciones y recargos correspondientes, tiene un mejor derecho que aquel solicitante nuevo que contaba con intenciones de adquirir la concesión para darle un uso adecuado.

En tercer lugar, respecto del mejor derecho que tienen los solicitantes cuya inversión sea importante y coadyuve al desarrollo urbano y socioeconómico del lugar, esta disposición legal no hace más que otorgar un derecho de prelación preferente a aquellas personas que cuenten con los recursos suficientes para invertir en la ZOFEMAT sobre aquellas que no cuenten con dichos recursos pero que pudiera corresponderles un mejor derecho.

## Concesiones sobre playas

Las playas son las zonas que cubren y descubren la marea. Las playas también son reguladas por el Reglamento y son sujetas de concesión.

No obstante, hoy en día no se otorgan concesiones para el uso y aprovechamiento en playas ya que existe un criterio interno de la autoridad a éste respecto en el cual la zona de Playa es considerada de alto riesgo en razón de los fenómenos meteorológicos que pueden ocasionar accidentes e incluso pérdidas humanas. Esta situación es válida pero contradictoria con la posibilidad de obtener una concesión sobre la zona de Playa, en consecuencia, la sugerencia radica en regularlo específicamente, ya que habrá proyectos que indudablemente se encuentren ocupando la zona de Playa.

Por lo tanto habría que realizar un catálogo de actividades permisibles o prohibidas, a fin de encontrar un justo medio.





## Libre acceso a la ZOFEMAT

El artículo 17 del Reglamento establece que los propietarios de los terrenos colindantes con la ZOFEMAT deberán permitir el libre acceso a dichos bienes de propiedad nacional, sin embargo, nunca señala las distancias mínimas entre un acceso y otro, a pesar de que por criterio de la autoridad se establece que deberá existir un acceso cada 500 metros.

Esto da pie a diversas irregularidades tales como el hecho de que en muchas ocasiones los propietarios de los terrenos colindantes impiden el acceso a la ZOFEMAT, ya sea por la situación geográfica o por la extensión de superficie que les fue concesionada.

## Acaparamiento de la ZOFEMAT

Otra particularidad que cuenta con una regulación insuficiente es la relativa al concepto de "acaparamiento". La Ley General

de Bienes Nacionales establece que el Ejecutivo Federal podrá negar la concesión si se crea un acaparamiento, por ser contrario al interés social. No obstante lo anterior, para la obtención de una concesión de ZOFEMAT, el Reglamento no establece una extensión mínima ni máxima a ser otorgada a un mismo particular, por lo tanto, el concepto de Acaparamiento no se encuentra debidamente regulado.

En solución a esta problemática, la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre no otorga concesiones de ZOFEMAT que consten de más de 100,000 m<sup>2</sup> de superficie, misma cantidad que si bien se ha establecido como un criterio de la autoridad, no puede ser considerada un límite legal o normativamente establecido.

A pesar de que no es común el hecho de que un particular solicite una concesión para una ZOFEMAT con una extensión mayor a los 100,000 m<sup>2</sup>, sobre todo debido a que las obligaciones a cumplir tales como el pago de derechos aumentarían considerablemente en razón de la extensión solicitada, no se puede dejar de tomar en cuenta que el límite que aplica la autoridad para negar una concesión es sólo un criterio que en determinado momento podría ser impugnado por los particulares.

En este orden de ideas es importante mencionar que a pesar de que se han expuesto las particularidades más sobresalientes sobre la ZOFEMAT, existen aún diversos temas adicionales que se encuentran pendientes de ser actualizados y analizados por el legislador para poder ser aplicados correctamente por las dependencias competentes y, por consiguiente, para beneficio tanto de estas últimas como de los particulares.

Con independencia de que la actual Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de la SEMARNAT ha realizado diversos esfuerzos para regularizar la situación de las ZOFEMAT en el país, esto no será suficiente hasta en tanto los legisladores no realicen las reformas necesarias a la Ley General de Bienes Nacionales y el Poder Ejecutivo Federal haga lo propio con el Reglamento, a efecto de generar una regulación adecuada que se encuentre apegada a la realidad, que brinde certeza jurídica tanto a la autoridad como a los particulares y que permita un aprovechamiento ordenado y sustentable de tan importante franja natural para todos los habitantes del país. ■

**Mundo  
VERDE**

Infórmate y fortalece  
tu conciencia ambiental

Tu revista electrónica gratuita  
[www.revistamundoverde.net](http://www.revistamundoverde.net)

 CejaMundoVerde

 @RMundoVerde