

*DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y  
ADMINISTRATIVO DE LA ZONA FEDERAL  
MARÍTIMO TERRESTRE EN EL ESTADO DE  
QUINTANA ROO:*

EL CASO DEL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD  
(2002-2005)

**PRESENTADO POR**  
***DAMARYS VERENICE MENES RAMOS***

**ASESORES**

**Lic. Javier España Novelo**

**Lic. Ricardo Gordillo Chaires**

**Lic. José Luis Domínguez González Franco**

**Diciembre 10 del 2007**

## I N D I C E

INTRODUCCIÓN.....	3
1 ANTECEDENTES .....	8
1.1 El Estado de Quintana Roo.....	8
1.2 Municipio de Solidaridad .....	14
1.3 Antecedentes de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, en México ..	18
2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	22
2.1 El Marco Patrimonial de la Nación .....	22
2.1.1 El Territorio del Estado Mexicano .....	24
2.1.2 El Dominio Directo del Estado Mexicano sobre su Territorio.....	25
2.1.3 El Régimen Jurídico de Derecho Público.....	26
2.2 La Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT .....	28
2.2.1 Playas Marinas.....	30
2.2.2 Terrenos Ganados al Mar .....	31
2.2.3 Ambientes Costeros.....	32
2.2.4 Cayos y Arrecifes .....	32
2.2.5 Lagos, lagunas, esteros o depósitos de aguas naturales de aguas marinas ...	33
2.2.6 Marinas .....	34
2.3 Instancias Gubernamentales y la ZOFEMAT .....	35
2.4 Ordenamiento Ecológico .....	37
2.4.1 Marco Legal Actual del Ordenamiento Ecológico en México .....	37
3 LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, ZOFEMAT.....	39
3.1 Definición de ZOFEMAT .....	39
3.2 Situación Nacional de la ZOFEMAT .....	41
3.3 Problemática de la ZOFEMAT .....	44
3.3.1 Problemática Ambiental .....	44
3.3.2 Problemática Patrimonial .....	45
3.3.3 Problemática Social.....	46
3.3.4 Problemática Común en los Municipios Costeros.....	47
3.4 La Administración de la ZOFEMAT y la Política Ambiental.....	48
4 REGULACIÓN Y CONTROL DE LA ZOFEMAT .....	52
4.1 Ordenamiento Jurídico-Administrativo de la ZOFEMAT. ....	52
4.1.1 Ley General de Bienes Nacionales, LGBN:.....	52
4.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:.....	54
4.1.3 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente.....	54
4.1.4 Ley Federal de Derechos .....	54
4.2 Ordenamiento Administrativo y de Control de la ZOFEMAT.....	54
4.2.1 Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales .....	55
4.2.2 Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT.....	55
4.2.3 Sanciones en la Ley General de Bienes Nacionales.....	56
4.2.4 Instrumentos Jurídico-Administrativos para la Autorización Legal de Ocupación de la ZOFEMAT .....	56
4.3 La Concesión, el Permiso y el Acuerdo de Destino .....	62

4.3.1	Concesión .....	62
4.3.1.1	Solicitud de Títulos de Concesión .....	63
4.3.1.2	Criterios para el Otorgamiento de Concesiones de Zona Federal .....	67
4.3.2	El Permiso de Uso y Aprovechamiento Transitorio en la ZOFEMAT. ....	72
4.3.3	Acuerdo de Destino .....	74
4.3.4	Extinción de Concesiones y Permisos .....	76
4.4	Trámites ante la Dirección General la de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros.....	77
4.5	Tarifas por uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT .....	78
5	DERECHOS FISCALES DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE.....	79
5.1	Administración de los Derechos Fiscales.....	79
5.1.1	Origen y Conceptualización Fiscal de los Derechos .....	79
5.1.2	Principios Doctrinarios de los Derechos .....	83
	<i>A.- Los Derechos como Ingresos Tributarios.....</i>	83
	<i>B.- Principio de Legalidad de los Derecho .....</i>	84
	<i>C.- Destino de los Derechos.....</i>	84
	<i>D.- Eficacia de Derechos.....</i>	85
5.1.3	Clasificación de los Derechos.....	86
	<i>A.- Derechos por la regulación de actividades de Particulares. ....</i>	86
	<i>B.- Derechos por la prestación de servicios públicos. ....</i>	87
	<i>C.- Derechos por uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado. ....</i>	88
5.2	Derechos Fiscales por el Uso, Goce, Explotación o Aprovechamiento de Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre o Terrenos Ganados al Mar.....	89
	<i>El Caso de Excepción .....</i>	93
6	INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA ZOFEMAT DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. 95	
6.1	Acuerdos de Coordinación y Comités Estatales de la ZOFEMAT .....	102
6.2	Financiamiento para la Zona Federal Marítimo Terrestre.....	108
6.3	Acciones en la ZOFEMAT en Estados Costeros de la República Mexicana.....	109
6.4	Municipios Costeros del Estado de Quintana Roo .....	112
6.5	Inspección y Vigilancia y Ordenamiento Ecológico .....	113
6.6	Proyectos y Programas en la ZOFEMAT en Municipios Costeros.....	117
6.7	Recaudación obtenida por el Uso de la ZOFEMAT en los Estados Costeros de la República Mexicana .....	118
6.8	Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT.....	120
6.8.1	Resoluciones ZOFEMAT por Uso y Aprovechamiento: 2000-2005 .....	121
6.8.2	Resoluciones de la ZOFEMAT por Tipo: 2004-2005 .....	127
6.9	Municipio de Solidaridad: Ingresos ZOFEMAT.....	131
7	COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.....	135
7.1	Origen de los Convenios de Colaboración. ....	135
7.2	Anexo No. 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federa .....	138
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	141
	CONCLUSIONES.....	141
	RECOMENDACIONES .....	153
	BIBLIOGRAFÍA.....	157
	PÁGINAS WEB CONSULTADAS.....	159

## INTRODUCCIÓN

El interés por realizar una investigación monográfica sobre el *Marco Jurídico-Administrativo de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT* responde, principalmente, a la experiencia laboral obtenida en el Municipio de Solidaridad, en el estado de Quintana Roo.

Se tuvo la oportunidad de conocer muy de cerca la problemática existente en la actividad turística del Estado, motor de su economía; la explotación de los recursos naturales — que no siempre considera la preservación y restauración del equilibrio ecológico, ni la protección del ambiente —; y las necesidades económicas que se enfrentan en todos los municipios.

Debemos tener presente que el desarrollo y crecimiento económico del Estado ha traído consigo un fenómeno migratorio en ascenso en los últimos años, lo cual ha provocado una gran expansión demográfica, sobre todo en el Municipio de Solidaridad. Este incremento ha generado una demanda cada vez mayor de infraestructura urbana, turística y de necesidades ambientales que afecta al Municipio, considerado como la instancia más cercana de la población.

En este escenario, el alcance de la presente investigación monográfica es analizar el período 2002-2005, el marco Jurídico y Administrativo de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT.

Ante la insuficiencia de recursos propios del Municipio de Solidaridad para cubrir todas las necesidades de servicios y la urgencia de una regulación más eficiente y eficaz en los esquemas administrativos, operativos y tributarios, creemos muy importante conocer y describir el marco Jurídico y Administrativo que rige a la ZOFEMAT, ya que los recursos obtenidos por concepto de su uso y aprovechamiento representa una fuente de ingresos para

crear infraestructura de servicios, dar mantenimiento a las playas y atender las necesidades de su administración.

Consideramos que se requiere de un Marco Jurídico capaz de lograr una relación más equitativa entre los actores económicos que participan en la explotación comercial de la ZOFEMAT y que promuevan la dinámica del Desarrollo Turístico.

La problemática particular existente en el estado de Quintana Roo en términos de la explotación de recursos naturales, así como del uso y disfrute de las concesiones federales, tiene mucho que ver con el funcionamiento y *desconocimiento* del ordenamiento jurídico y administrativo que lo rige.

Describir cómo se aplica la normatividad existente respecto a la explotación, uso y disfrute de los litorales y playas de lo Municipio Costeros de nuestro país y particularmente en el de Solidaridad, permitirá identificar cuáles son los aspectos que se deben considerar para lograr una mayor eficiencia en su aplicación.

En torno a estas consideraciones, la presente monografía aborda los principales temas que consideramos son los más relevantes en el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT.

Como punto de inicio para conocer la problemática planteada, en el primer capítulo se presenta un panorama general del Estado de Quintana Roo y del Municipio de Solidaridad, lo que nos permite conocer el ámbito donde se aplica la normatividad Jurídico-Administrativa de la ZOFEMAT, describiendo el proceso de desarrollo económico del Estado y del Municipio, basado en la actividad Turística y resaltando la problemática que ello implica.

En el capítulo dos se describe el Marco Teórico Conceptual que rige a toda la investigación monográfica. Inicia con el Marco Patrimonio de la Nación, donde se abunda sobre el Territorio del Estado Mexicano, el Dominio directo del Estado sobre su Territorio y el Régimen Jurídico del Derecho.

En este capítulo también se aborda la conceptualización teórica de la ZOFEMAT, describiendo diferente concepto como los de Playas Marinas, Terrenos Ganados al Mar, los diferentes Ambientes Costeros, Cayos y Arrecifes, Lagos, lagunas, esteros o depósitos de agua naturales y Marinas. Se desarrolla un tema que versa sobre las Instancias Gubernamentales que tienen que ver con la ZOFEMAT y se contempla la importancia del Ordenamiento Ecológico, como política gubernamental.

El capítulo tres trata específicamente sobre la ZOFEMAT, describiendo la situación nacional en que se encuentra y su problemática en términos ambientales, patrimoniales y sociales, así como la estrecha relación existente entre la Administración de la ZOFEMAT y la Política Ambiental gubernamental.

El capítulo cuatro ofrece un detallado esquema de la Regulación y Control de la ZOFEMAT, destacando la estrecha relación existente entre el Ordenamiento Jurídico-Administrativo que la rige y su Control. Aquí se da énfasis en las diferentes Leyes y Reglamentos que rigen a la ZOFEMAT y las sanciones que aplican por el mal uso y aprovechamiento de esta Zona. Asimismo, se centra en los diferentes instrumentos Jurídico-Administrativos para la autorización legal de ocupación de la ZOFEMAT, tales como el Permiso, la Concesión y el Acuerdo de Destino. Finalmente, describe los trámites que se deben realizar ante la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de la SEMARNAT, para usar y aprovechar a la ZOFEMAT, así como las tarifas o costo de los derechos que se requieren cubrir.

Justamente, el capítulo cinco trata sobre los Derechos Fiscales de la ZOFEMAT, considerando la forma en que se lleva a cabo su Administración y los Derechos Fiscales por el uso y aprovechamiento de esta Zona, incluyendo el Caso de Excepción.

El capítulo seis quizás es el más interesante en cuanto a su contenido, ya que trata de la situación de la ZOFEMAT en el estado de Quintana Roo en general y en el Municipio de Solidaridad en particular.

El centro del análisis es el Programa de Inspección y Vigilancia, a cargo de la PROFEPA. El *Programa de Inspección y Vigilancia* quizás sea el más relevante, pues consiste en verificar que las ocupaciones, obras o actividades que se realicen en la Zona Federal Marítimo Terrestre y en los Terrenos Ganados al Mar, cuenten con concesión, permiso o autorización; y que los titulares de las concesiones cumplan con los términos de las mismas y con el pago de los derechos correspondientes.

Este capítulo aborda temas tan relevantes como los Acuerdos de Coordinación y los Comités Estatales de la ZOFEMAT; la forma de su Financiamiento; las Acciones realizadas en el estado de Quintana Roo y en los diferentes municipios costeros del país; la relación entre la Inspección y Vigilancia con el Ordenamiento Ecológico; los Proyectos y Programas aplicados; la Recaudación obtenida por concepto de la ZOFEMAT en los Estados Costeros del país y en Quintana Roo; las Resoluciones expedidas por la SEMARNAT, por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, centrandolo el análisis en el Municipio de Solidaridad.

Para cerrar la investigación, el capítulo siete presenta un análisis de la Colaboración Administrativa en Materia Federal, señalando el origen de los Convenios de Colaboración y resaltando la importancia del Anexo 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, firmado por la Federación, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y el Municipio de Solidaridad.

Estamos conscientes de que una investigación con las características propias de una monografía, difícilmente podría brindar una aportación relevante a la disciplina jurídica; por ello, nuestro objetivo general es describir el funcionamiento jurídico y administrativo de la ZOFEMAT en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, durante el período 2002-2005, para poseer una mayor capacidad de propuesta en su mejor uso y aprovechamiento, basada en una administración integral que garantice el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales costeros.

Los objetivos particulares de la investigación se centran en conocer la adecuación y actualización de los esquemas administrativos, jurídicos y tributarios en el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT, aplicado en el Municipio de Solidaridad durante este período; identificar los criterios jurídicos que soportaron las disposiciones municipales, en términos de montos de tributación por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT; así como recomendar y proponer esquemas viables para un uso más eficaz y eficiente de los recursos obtenidos por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT en el Municipio de Solidaridad, lo cual se presenta al final del documento.

Creemos que se cumplen estos objetivos, sin embargo se reconoce la necesidad de ampliar y profundizar el tema de estudio sobre la descripción del Marco Jurídico y Administrativo de la ZOFEMAT en el estado de Quintana Roo en general y en el Municipio de Solidaridad en particular, quedando abierta la posibilidad de buscar y proponer nuevas y diversas proposiciones metodológicas que permitan dotar de un mayor conocimiento para su mejor administración, uso y aprovechamiento sustentable.



# 1 ANTECEDENTES

## 1.1 *El Estado de Quintana Roo*

En la década de los años sesenta se llevó a cabo un proyecto de transformación económica y social de nuestro Estado; una de las grandes obras fue la expansión de la red carretera hacia el norte del Territorio que permitió comunicar al actual Municipio de Felipe Carrillo Puerto con Tulúm y Playa del Carmen; en 1967 y se realizaron muchas obras de infraestructura y de beneficio social, entre las que destacan la construcción de la carretera Chetumal-Escárcega, la pavimentación de la carretera Puerto Juárez-Playa del Carmen y para 1970 la tercercería del camino Felipe Carrillo Puerto-Tulúm.

Justamente en esta década de los años 70, el enfoque de desarrollo económico que adoptó el Territorio de Quintana Roo se basó en la industria turística, pues la falta de vías de comunicación terrestre no había permitido explotar esta actividad económica tan benéfica para nuestro estado y para el país. En estos años es donde Cancún fue lanzado al mundo entero como el paraíso del Caribe Mexicano.

Tras la aprobación de las legislaturas estatales, el 8 de octubre de 1974 Quintana Roo nació como estado libre y soberano; se promulga su Constitución Política el 10 de enero de 1975 y se establece la división política estatal con los municipios de ***Othón P. Blanco***, con cabecera en la ciudad de Chetumal, capital del estado y sede oficial de los poderes estatales; ***Felipe Carrillo Puerto***, con cabecera en el mismo poblado; ***Cozumel***, con cabecera en la población de San Miguel de Cozumel; ***Lázaro Cárdenas***, con cabecera es el poblado de Kantunilkín. ***Benito Juárez*** con cabecera en la ciudad de Cancún; ***Isla Mujeres***, con cabecera en la isla y población del mismo nombre; y ***José M<sup>a</sup>. Morelos***.

El Municipio más joven es el de ***Solidaridad***, creado el 27 de Julio de 1993, cuando el Congreso del Estado aprueba por decreto la iniciativa correspondiente para la creación del

octavo Municipio libre de Quintana Roo y la ley orgánica del poder ejecutivo se promulgó el 25 de mayo de 1976.<sup>1</sup>



### ***Escudo Actual del Estado de Quintana Roo***

*El actual escudo fue aprobado por el Congreso Local el 1° de enero de 1994.*

*Representa una figura cimera de Sol Naciente con Ocho haces de Rayos en oro que simbolizan los Municipios del Estado. En el cuarto diestro superior se encuentra un Caracol estilizado en oro y estrella de cinco puntas en plata (blanco). En la parte inferior, en punta tres triángulos estables sobre glifo maya del viento en verde esmeralda. Bordean el emblema, cuarteles y cantones en franjas sable (negro).*

***Ilustración 1***  
***Escudo del Estado de Quintana Roo***

Quintana Roo posee una ubicación geográfica privilegiada, lo cual le permite distinguirse de los demás estados de nuestro país que poseen costa, pues su clima, sus playas y sobre la riqueza arqueológica que alberga en su territorio, conocida como la Riviera Maya, lo hacen un estado único, reconocido internacionalmente.

Nuestro estado se localiza en la porción oriental de la Península de Yucatán, colinda con los estados de Yucatán y Campeche; tiene frontera binacional con los países de Guatemala y

---

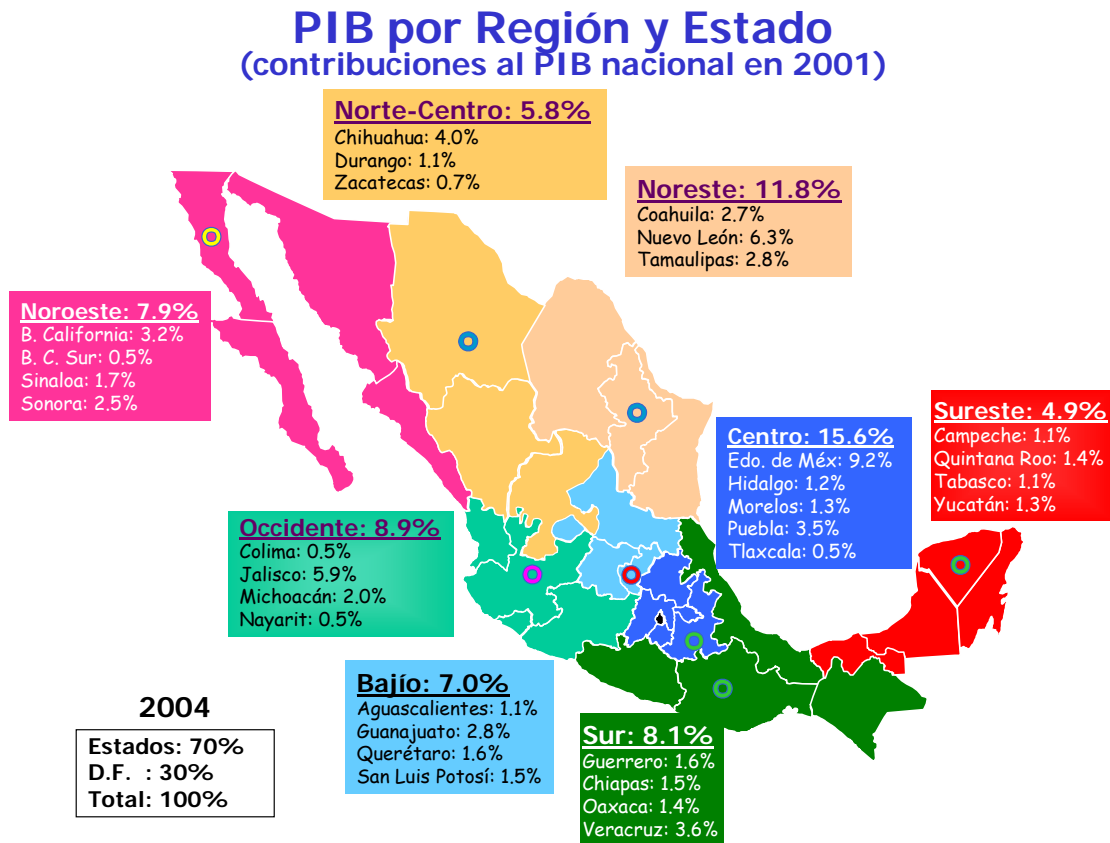
<sup>1</sup> *Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1999.*

Belice y pose una superficie total de 53,701 Km<sup>2</sup>., lo que lo ubica en el lugar 19 los Estados de nuestro país.



Con base en sus características geográficas, su integración territorial, así como sus actividades productivas, culturales y sociales, nuestro estado se divide en tres regiones bien definidas: En la zona *Norte* se encuentran los municipios de *Isla Mujeres*, *Benito Juárez*, *Cozumel* y *la costa de Solidaridad*. La *Zona* conocida como *Maya* la forman los municipios de *Felipe Carrillo Puerto*, *José M<sup>a</sup>. Morelos*, *Lázaro Cárdenas* y *Solidaridad*. Finalmente, la *Zona Sur* se compone solamente por el municipio de *Othón P. Blanco*.

Desde una perspectiva nacional, el estado de Quintana Roo se encuentra ubicado en la Región Sureste de nuestro país, donde concurren también los estados de Campeche, Tabasco y Yucatán.



Esta región contribuyó en un 4.9% del Producto Interno Bruto en el año 2001, siendo nuestro estado el de mayor participación, con el 1.4%.

El estado de Quintana Roo ha tenido un desarrollo económico significativamente ascendente, como lo muestra la gráfica de su Producto Interno Bruto, PIB.

**Producto interno bruto por entidad federativa - Cifras anuales del periodo 1993-2003 - A precios de 1993 - Val absolutos - Por gran división de actividad económica - Total de la actividad económica**



Unidades: Miles de pesos a precios de 1993  
Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

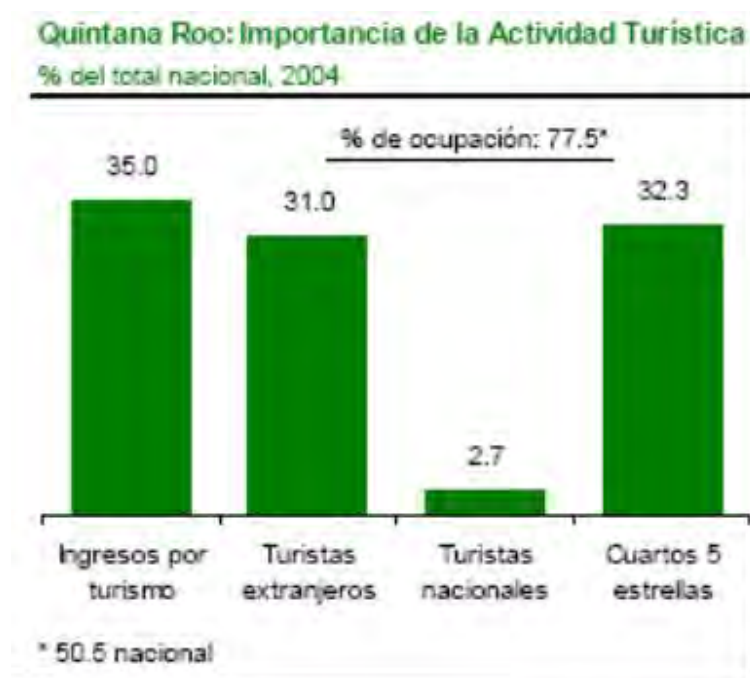
En nuestro estado destaca la actividad del Comercio, restaurantes y hoteles, ya que es la de mayor participación en el PIB estatal. Se puede apreciar que del año 1998 hasta el 2003, la participación de esta actividad es de más del 50 %.

PIB Quintana Roo Estructura %	
<b>Total</b>	<b>100.0</b>
Comercio, restaurantes y hoteles	53.9
Serv. financieros, seguros e inmobiliarios	17.3
Serv. comunales, sociales y personales	15.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	8.0
Industria manufacturera	2.8
Construcción	1.8
Agropecuaria, silvicultura y pesca	1.0
Electricidad, gas y agua	0.7
Minería	0.3
Serv. bancarios imputados	-1.4

Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

Es evidente, entonces, que la actividad turística es el motor de la economía de nuestro estado, la cual se vio afectada seriamente en el año del 2005 por el paso de dos huracanes: el Stan y Wilma.

El gran desafío en el Golfo de México para esta primera década del siglo 21, es el cambio climático global, la variación del nivel medio del mar, la vulnerabilidad de las costas, la urgente e impostergable planificación ambiental, y todo lo que esto implica desde el punto de vista del desarrollo social, económico e integridad ecológica, para el manejo costero basado en la estructura funcional de los ecosistemas.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> [http://www.imacmexico.org/file\\_download.php?location=S\\_U&filename=11311274421huracanes\\_2005\\_ecosistemas\\_vulnerables.pdf](http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11311274421huracanes_2005_ecosistemas_vulnerables.pdf)

## *1.2 Municipio de Solidaridad*

El Municipio de Solidaridad es el Municipio más joven de nuestro Estado. Nace el 27 de Julio de 1993, cuando el Congreso del Estado aprueba por decreto la iniciativa para la creación del octavo Municipio libre del Estado de Quintana Roo. Este decreto entró en vigor un día después, el 28 de Julio de 1993, cuando se publicó en el Periódico Oficial del Estado.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, la cabecera del Municipio, Playa del Carmen, se encuentra ubicado geográficamente al Norte  $20^{\circ}45'$  al sur  $19^{\circ}46'$  de latitud norte, al Este  $86^{\circ}57'$  y al Oeste  $88^{\circ}05'$  de la longitud oeste. Colinda con el estado de Yucatán y los municipios de Benito Juárez y Lázaro Cárdenas al Norte; al Este, con el mar caribe y el Muñillo de Cozumel; al Sur con el mar caribe; y al Oeste con el municipio de Felipe Carrillo Puerto y el estado de Yucatán.<sup>3</sup>

Su crecimiento demográfico y su ubicación geográfica —estratégica para el desarrollo turístico del Caribe mexicano—, fueron fundamentales para su creación como Municipio.

El Municipio de Solidaridad perteneció a la Delegación de Cozumel desde la integración del Territorio de Quintana Roo; años más tarde, con la creación del Estado de Quintana Roo, perteneció al municipio de Cozumel, hasta su nacimiento, en 1993. Actualmente, comprende el territorio de la parte continental que pertenecía al municipio de Cozumel.

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, 1993

El municipio de Solidaridad cuenta con una extensión de 4,245.67 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 8.35% de la superficie total del Estado, se encuentra sobre una planicie de origen tectónico, donde las máximas elevaciones son inferiores a los 25 metros sobre el nivel del mar, disminuyendo hacia la zona de la costa.

La Cabecera Municipal de Solidaridad es Playa del Carmen y cuenta con las delegaciones de Akumal, Cobá, Chanchén, Hondzonot, Javier Rojo Gómez, Macario Gómez, Manuel Antonio Ay, Puerto Aventuras, Sahcabmucuy, San Juan, San Silverio, Tulúm, Yalchén, y Yaxché.<sup>4</sup>

El Municipio de Solidaridad sirve de puente entre el Continente y los visitantes a la isla de Cozumel; aproximadamente tiene 22,300 habitantes, con un crecimiento poblacional muy elevado por la continua inmigración de personas de todo el país. Su distancia a Chetumal, la capital del Estado, es de 314 Km.

A pesar de ser un municipio muy joven, la ubicación geográfica del Municipio de Solidaridad y los recursos naturales con que esta dotado, han sido los detonantes que han permitido su desarrollo económico. El crecimiento económico del Municipio de Solidaridad se basó, en un primer momento, en las ventajas competitivas que posee el Estado de Quintana Roo, con respecto a otros estados del país.

El crecimiento económico de Solidaridad va de la mano con una actividad muy dinámica: el Turismo. No podemos hablar de crecimiento económico sin mencionar al turismo, pues actualmente es el motor de la economía de esta región.

---

<sup>4</sup> Primer Informe del H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2003



Solidaridad es un Municipio que atrae inversión externa y nacional, pues la actividad turística lo exige, trayendo consigo un incremento en las fuentes de empleo, en la construcción y en la oferta de servicios urbanos.

La Riviera Maya ha sido receptora del beneficio que reporta el turismo, ya que se ha dotado de servicios de energía eléctrica, carreteras y agua potable. El crecimiento del Turismo en nuestro Municipio cada vez es más acelerado, por lo que la infraestructura necesaria se ha ido incrementando a la par que se demanda.

El dinamismo de la actividad turística en la Zona de la Riviera Maya, producto de una gran transformación en su infraestructura hotelera, basada en el fomento que el Municipio de Solidaridad a dado a la inversión de capital productivo, tanto nacional como extranjera.

Durante el periodo que nos ocupa, la afluencia turística en esta zona ha experimentado un incremento promedio del 17 %.

<i>RIVERA MAYA</i>		
<i>AFLUENCIA DE TURISTAS</i>		
<i>Año</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Crecimiento %</i>
1998	595,050	
1999	767,541	29
2000	1,184,249	54
2001	1,504,052	27
2002	1,793,864	19
2003	2,021,989	13
2004	2,418,623	20
Crecimiento % Promedio 1998-2004		27
Crecimiento % Promedio 2002-2004		17

*Cuadro elaborado con base en serie de Indicadores Turísticos<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> *Ibíd.*

Finalmente, se debe destacar que la derrama económica que experimenta el Municipio de Solidaridad, a través de la zona de la Riviera Maya, es considerable.

Durante el período de 1999 hasta el año 2004, ha presentado incrementos año con año, siendo el del 2000 el año con mayor derrama económica, equivalente a un incremento del 50%, respecto al año de 1999.

En suma, podemos afirmar que el Crecimiento Económico del Municipio de Solidaridad, actualmente se basa en el Desarrollo de Turismo. La ubicación privilegiada en que se encuentra, lo distingue de la mayoría no solamente de los municipios del estado, sino del país entero.

Gran parte de los 4,245.67 Km<sup>2</sup> con que cuenta el municipio posee costa y playa frente al mar caribe, lo cual lo dota de otro elemento sumamente importante, medular para nuestro análisis: esa porción de tierra conocida como Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, la cual es el tema del siguiente apartado.

### *1.3 Antecedentes de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, en México*

Desde la década de 1970, la preocupación por conservar las costas de nuestro país ha sido una constante tanto por administradores de los recursos naturales, como por políticos y académicos. Sin embargo, la permanencia y protección de nuestros sistemas naturales depende de todas las personas, y no sólo en el ámbito discursivo, sino como acciones en función de objetivos y compromisos.

Antes de este periodo el efecto que las actividades humanas producían en el hábitat de las costas no había sido tratado con la seriedad que ameritaba el caso y el área de estudio se reducía generalmente a intereses locales. Las excepciones se presentaban cuando las actividades productivas estaban en creciente desarrollo o cuando el recurso ocupaba grandes regiones. De esta manera, los estudios se concretaban en pequeñas áreas y eran de corta duración en el tiempo y tenían escasa interacción con el medio físico y otros recursos de la región (ecosistema).

Por esos años, ningún estudio observaba el fundamento para la preservación de recursos naturales, y el alcance de los modelos predominantes de explotación de los mismos poseía serias limitantes de calidad respecto al manejo sustentable del ecosistema. Esta perspectiva del empleo de recursos resulta incompatible con la meta para lograr la sustentabilidad de los ecosistemas, más aún si ampliamos nuestra visión a la sustentabilidad de biorregiones, por ejemplo, el Caribe.

El enfoque global de sustentabilidad nace ante la influencia creciente de las actividades productivas en escalas cada vez mayores de tiempo y espacio. Los primeros indicios de conciencia ambiental se dan en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en Estocolmo, Suecia (1972), donde se pusieron en evidencia los

límites humanos para enfrentar la escasez de recursos y el mal aprovechamiento de los espacios en lo referente a la disposición de los desechos de producción.

Posteriormente se postuló el ecodesarrollo como una opción que basaba los modelos de producción y de estilos de vida en las condiciones y potencialidades ecológicas de cada región. En 1988 se publicó el documento Nuestro futuro común o Informe de Brundtland, donde se evaluaron los avances de los procesos de degradación ambiental y la eficacia de las políticas ambientales de diversos países para enfrentarla y en el que se acuñó el concepto “desarrollo sustentable”.

En la Reunión Internacional de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, se elaboraron algunos principios de sustentabilidad para el uso de recursos naturales y de sistemas naturales críticos del planeta (bosques y mares). En este documento se incluyó, y se aceptó internacionalmente, la necesidad de considerar en su integridad a los ecosistemas sometidos por el ser humano con la finalidad de mantenerlos saludables a lo largo del tiempo (Agenda 21).

La sustentabilidad de sistemas, según modelos recientes, está compuesta por elementos ecológicos, sociales, económicos, comunitarios e institucionales en estrecha interacción y equilibrio. La sustentabilidad no puede lograrse sin tomar en cuenta:

1. las capacidades ecológicas del ecosistema (productividad, capacidad de dilución de contaminantes, etc.), así como su uso óptimo y protección
2. la repartición equitativa de costos y beneficios asociados al uso de sistemas naturales
3. la valoración de las comunidades humanas como culturas que usan tales sistemas, y
4. las capacidades institucionales para manejar los recursos en plazos largos.

La conservación de los ecosistemas costeros cobra gran relevancia cuando se confirma que son altamente productivos, presentan gran biodiversidad y abundancia de vida, intenso dinamismo energético y están sujetos a alta densidad poblacional y a variedad de usos. Por ello, su integridad y conservación están en alto riesgo. Existen abundantes evidencias de que el desarrollo económico sin planeación de impacto ambiental ha dañado seriamente las zonas costeras.

El desarrollo turístico en zonas costeras también es importante y sustancial en el PIB; sin embargo, la infraestructura requerida para el manejo y deposición de desechos sólidos no ha crecido en la misma dimensión.

Así, varias regiones costeras tienen serios problemas con tiraderos de basura al aire libre y con descargas de aguas residuales procedentes de la industria hotelera y restaurantera. Otros motivos de seria preocupación son el crecimiento demográfico y la expansión urbana en las regiones costeras. Existen además algunas regiones, que presentan una intensa erosión de los suelos costeros por cambios en la vegetación local, con desarrollos portuarios sin planeación de impacto. Esto ocasiona un problema de grandes dimensiones socioeconómicas, además de las consideraciones ecológicas, por el daño de la infraestructura ante fenómenos meteorológicos, como huracanes.

Se han realizado pocos estudios sobre el componente socioeconómico y cultural de las zonas costeras. No obstante, se reconoce que hay patrones drásticos de cambio sociocultural por efecto de las migraciones hacia esas zonas y que hay cambios bruscos de valores de las comunidades costeras por influencia externa. Incluso, dentro de los estados costeros el esfuerzo de investigación sociocultural se enfoca más a las grandes ciudades o a las comunidades tierra adentro.

Respecto al componente institucional, que lleva las riendas en las políticas de planeación del uso de sistemas, nuestro gobierno empezó a otorgar prioridad a los esfuerzos para

explotar de manera sustentable los ecosistemas costeros y la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, a mediados de la década de los años setenta.

El primer antecedente jurídico-administrativo que legisla a la ZOFEMAT, lo encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1977, la cual ha sido reformada en varias ocasiones, siendo la última el 8 de Diciembre del 2005.<sup>6</sup>

En el Capítulo II de esta Ley, que versa sobre la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se enuncia la competencia de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, en su Artículo 32 Bis, VIII y XXXIX.

Este artículo estipula que la SEMARNAT ejercerá la posesión y propiedad de la nación en las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar, ZOFEMAT y TGM; asimismo, encomienda a esta Secretaría la función de 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, ZOFEMAT y TGM.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Se anexa Texto Integro de la LOAPF.

<sup>7</sup> Para abundar sobre la legislación de la ZOFEMAT, ver Capítulos “Marco Teórico Conceptual” y “Regulación y Control de la ZOFEMAT”.

## 2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### 2.1 *El Marco Patrimonial de la Nación*

Por disposición de su población, nuestro país se constituyó en una República Democrática, representativa y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, con el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Así lo refrendó al suscribir, mediante sus representantes populares, la carta fundamental que hasta la fecha nos rige y que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 31 de enero de 1917; nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a su Territorio, el Artículo 27 de nuestra Constitución Política, nos refiere que:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene, el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.*<sup>8</sup>

Ello representa y nos indica que el patrimonio de la Nación puede ser transmitido a los particulares, en los casos y mediante las formas que establece la Ley.

En el mismo Artículo 27, párrafos 4º, 5º y 8º y fracción IV del Artículo 42, se menciona que bienes de dominio público son, entre otros, la plataforma continental y las aguas interiores tanto marinas como las correspondientes a los lagos, lagunas, esteros, ríos y sus afluentes. Consecuentemente, dichos bienes están incorporados a la Federación y, por tanto, constituyen parte de la propiedad originaria de la Nación.

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27

Respecto al dominio de los Bienes de la Nación, el propio Artículo 27 constitucional establece, en su sexto párrafo, que el dominio es inalienable e imprescriptible, y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de sus recursos, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. En su noveno párrafo, dicho dispositivo nos dice que la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por diversas prescripciones, señalando:

*“Sólo los Mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.<sup>9</sup>*

Vale decir que nuestro país cuenta con 11,592.7 Kilómetros de litorales, incluyendo costas insulares, lo que lo convierte en el segundo litoral más grande de América Latina.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*



### 2.1.1 El Territorio del Estado Mexicano

Se considera al Territorio como el principal de los elementos del Estado Mexicano. El tratadista alemán Herman Séller nos ofrece su concepto de Territorio:

*“el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la tierra”<sup>10</sup>*

Mientras que, para el Doctor Andrés Serra Rojas, el territorio es

*“el área geográfica que le sirve de asiento a una comunidad o grupo social coherentemente unidos por lazos de solidaridad”<sup>11</sup>*

Más adelante, este último autor define más categórico al Territorio como:

*“el conjunto de elementos físicos y geográficos de nuestro planeta sobre los que un Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (litorales marinos) y artificiales (fronteras definidas en tratados)”*

Finalmente, afirma que el territorio se compone de<sup>12</sup>:

- La superficie terrestre y lo que se encuentra sobre ella.
- El subsuelo, tanto de la parte terrestre, como del Mar Territorial y de la Zona Económica Exclusiva.
- La Plataforma Continental.
- El Mar Territorial.
- El Mar Patrimonial.
- El Espacio Aéreo superestante.

---

<sup>10</sup> Heller, Herman. Teoría del Estado, p. 295

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, p. 92

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 190

## 2.1.2 El Dominio Directo del Estado Mexicano sobre su Territorio.

Nuestra Constitución establece el derecho de Propiedad Originaria de la Nación sobre todo su territorio, teniendo el derecho de transmitirla a los particulares.

En 1821, nuestra primera Constitución señaló que todas las tierras, aguas y espacio aéreo que formaban el territorio de México, eran propiedad del Estado Mexicano, aún las tierras o terrenos que tenían escriturada los ciudadanos o particulares. Es así que, a partir de que todos los ciudadanos reconocen y aceptan que por ley (es decir, de conformidad con la Constitución), todas las tierras son originalmente del Estado Mexicano, es entonces que se constituye la “propiedad originaria” también conocida como “propiedad pública”.

Asimismo, la propia Constitución señala que el Estado Mexicano tiene el derecho de transmitir su “propiedad originaria” a los ciudadanos, por lo que a la propiedad de los ciudadanos se le llama “propiedad derivada”, la que se conoce también como “propiedad privada”.

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>13</sup>*

La propiedad originaria o pública del Estado, deriva del ejercicio mismo de su soberanía o derecho de autodeterminación y autorregulación. A partir de este derecho es que el Estado decide sobre su propiedad territorial, es decir, tiene un derecho exclusivo para establecer:

- El régimen jurídico de Derecho Público.
- La forma de su utilización.
- La forma de su explotación.

---

<sup>13</sup> Op. cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

### 2.1.3 El Régimen Jurídico de Derecho Público

El régimen jurídico del Derecho Público se refiere al:

*“conjunto de normas o leyes relativas a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos gubernamentales y las relaciones de éstos con los particulares, interviniendo con el carácter de autoridad”*<sup>14</sup>

No es tarea fácil definir lo que es el Patrimonio del Estado Mexicano, sobre todo por la diversidad de elementos que se engarzan en su análisis, cuya naturaleza y régimen jurídico es disímbolo; no obstante ello, en nuestra investigación adoptaremos la conceptualización del Doctor Acosta Romero:

*“el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”*<sup>15</sup>

El Estado ejerce su soberanía sobre sus bienes, en el marco de un régimen de derecho público, de acuerdo a los principios establecidos en el Artículo 27 Constitucional. La doctrina jurídica y la ley establecen dos tipos de bienes del Estado (entre ellos, los territoriales):

Bienes de dominio público son aquellos que, por su naturaleza jurídica, no son susceptibles de ser propiedad privada, y/o que están afectados al uso de todos o a un servicio público.

---

<sup>14</sup> Op. cit. Acosta Romero, Miguel, 190

<sup>15</sup> Ibid. , p. 159

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

La naturaleza jurídica de los bienes de dominio público consiste en que:

- Pertenece a personas públicas (Federación, entidades federativas, municipios y en algunos casos, los organismos públicos descentralizados).
- Su régimen es estrictamente de Derecho Público.
- Implica características de inalienabilidad (no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio), inembargabilidad (no pueden ser gravados), imprescriptibilidad (no pueden ser sujetos de apropiación por la ocupación pacífica y permanente), y no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por los particulares.

## 2.2 La Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT

La L. G. B. N.<sup>16</sup>, recurre a su forma de determinación para definir a la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, en diferentes modalidades:

*“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 o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba”.*

*“II.- La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirán zona federal marítimo terrestre.*

*III.- En el caso de los lagos, lagunas o 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 límite de la pleamar o, en los términos que determine el Reglamento”.*

*“En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones”.*

---

<sup>16</sup> Ley General de Bienes Nacionales, LGBN, Art. 49



## 2.2.1 Playas Marinas

La L. G. B N., define a las *Playas Marítimas* como las partes de tierra que por virtud de la marea –y no por las olas-, cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales. No menciona la conformación de la parte de tierra como arenosa; pero señala que los límites de esa parte de tierra son los máximos flujos del agua medidos en un año, no en un día, o en un mes, o en un semestre.<sup>17</sup>



Así, se debe observar durante todo un año cuál es flujo y reflujó de agua por acción de la marea, y señalar cual fue el máximo límite hacia dentro del mar y hacia dentro del continente, para que así se determinen los límites de lo que se llama playa legalmente.

Por otro lado, el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, 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 Zona Federal Marítimo Terrestre dentro de una faja de veinte metros contigua al litoral marino.<sup>18</sup>



<sup>17</sup> *Ibíd.*, LGBN, Art. 29, fracción IV

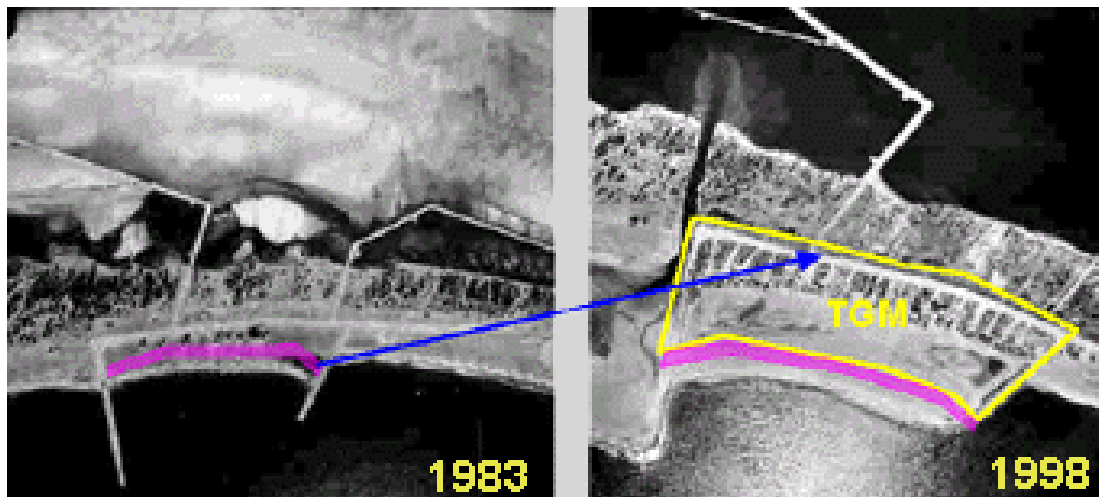
<sup>18</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT, Art. 4°

## 2.2.2 Terrenos Ganados al Mar

Finalmente, la L. G .B. N.<sup>19</sup>, señala que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite en la nueva zona federal marítimo terrestre y el límite de la zona federal marítimo terrestre original. Se obtienen cuando, por causas naturales o artificiales, se rellena o azolve una parte de la costa



Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la ZOFEMAT 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.



<sup>19</sup> Op. cit. L. G. B. N., Art. 54



### 2.2.3 Ambientes Costeros

Se conocen como ambientes Humedales, marismas, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar y de sus litorales o zonas federales.



### 2.2.4 Cayos y Arrecifes

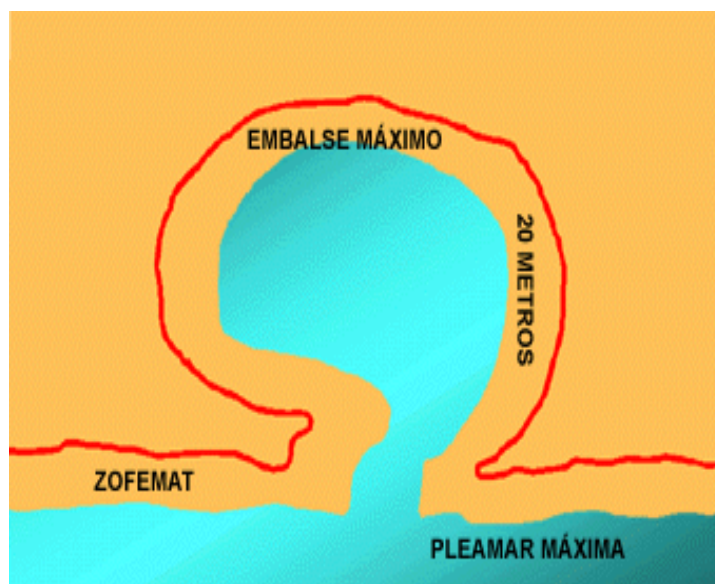
La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirán Zona Federal Marítimo Terrestre<sup>20</sup>



<sup>20</sup> Op. cit. Art. 49 Frac. II L. G. B. N.

## 2.2.5 Lagos, lagunas, esteros o depósitos de aguas naturales de aguas marinas

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 20 metros de Zona Federal Marítimo Terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar (...)<sup>21</sup>



<sup>21</sup> Op. cit. Art. 49 Frac. III L. G. B. N.

## 2.2.6 Marinas

En el caso de marinas artificiales, no se delimitará Zona Federal Marítimo Terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una Zona Federal Marítimo Terrestre.<sup>22</sup>



La Zona Federal Marítimo Terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en ese supuesto (marinas artificiales), no excederá de 3 metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones

---

<sup>22</sup> Op. cit. Art. 49 Frac. IV L. G. B. N.

### 2.3 Instancias Gubernamentales y la ZOFEMAT

La administración y control de la *Zona Federal Marítimo Terrestre*, **ZOFEMAT**, es atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, a través de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.





La Procuraduría Federal para el Ambiente, PROFEPA, a través de la Subprocuraduría de Recursos Naturales y de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, es la instancia encargada de formular y conducir la política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de la normatividad por la ocupación, uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, de playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, de cayos y arrecifes, y que se efectúen al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino.<sup>23</sup>

La Ley General de Bienes Nacionales, L. G. B. N., reglamentaria del Art. 27 Constitucional, establece el listado de bienes específicos, en donde incluye de manera textual a las Playas Marítimas, la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT y a los

---

<sup>23</sup> <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/RecursosNaturales/ZonaFederalMaritimoTerrestre/Atribuciones.htm>

terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.<sup>24</sup>

## 2.4 Ordenamiento Ecológico

Jurídicamente, el Ordenamiento Ecológico lo define la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA, como:

*"El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".<sup>25</sup>*

El Ordenamiento Ecológico es un instrumento normativo básico, que permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, lo cual le convierte en un cimiento de la política ecológica.<sup>26</sup>

### 2.4.1 Marco Legal Actual del Ordenamiento Ecológico en México

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios de planeación y ordenamiento de los recursos naturales, con el propósito de impulsar y fomentar el desarrollo productivo, con la consigna de proteger y conservar el medio ambiente.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup><http://www.semarnat.gob.mx/estados/bajacaliforniasur/temas/informacionambiental/Pages/zonafederalmar%C3%ADtimoterrastre.aspx>

<sup>25</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA, Art.3, Frac. XXIII

<sup>26</sup> Cfr. Pág. Web [http://www.ine.gob.mx/dgoece/ord\\_ecol/index.html](http://www.ine.gob.mx/dgoece/ord_ecol/index.html)

<sup>27</sup> Op. cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 25, 26 y 27,

La Carta Magna enuncia la participación de los diversos sectores de la sociedad y la incorporación de sus demandas en el plan y los programas de desarrollo; asimismo, se resalta que la nación debe lograr un desarrollo equilibrado y sustentable del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Define también las facultades tanto de la Federación, como de los Municipios y de los Estados en diferentes rubros, así como en el ámbito ambiental.<sup>28</sup>

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) es reglamentaria de las disposiciones constitucionales en lo relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción

Las disposiciones de la LGEEPA son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable. Esta Ley define y establece las bases para la formulación del ordenamiento ecológico, considerándolo de interés y utilidad pública y social.<sup>29</sup>

A partir de lo anterior, la LGEEPA establece claramente el vínculo jurídico entre el ordenamiento ecológico y la planeación nacional, pues indica la obligatoriedad de la observancia de este instrumento en el esquema de planeación nacional del desarrollo.<sup>30</sup>

Asimismo, establece los criterios que deben considerarse en la formulación del Ordenamiento Ecológico, así como las modalidades de los Programas de Ordenamiento Ecológico (General del Territorio, Regionales, Locales y Marinos).

---

<sup>28</sup> Op. cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, 115 y 124

<sup>29</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA, Art. 1, 2 y 3

<sup>30</sup> *Ibíd.*, Capítulo IV, Sección I "Planeación Ambiental", Artículo 19 Y 19 Bis.

Finalmente, la LGEEPA establece las instancias y los órdenes de gobierno a quienes compete la formulación de las diferentes modalidades del Ordenamiento Ecológico, así como los objetivos que deben cumplir dichos programas.<sup>31</sup>

### **3 LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, ZOFEMAT**

#### *3.1 Definición de ZOFEMAT*

El antecedente más antiguo sobre el tema tiene que ver con un antiguo fundamento derivado del Derecho Romano; en él se estableció la necesidad de preservar las riberas del mar para el Estado, tanto para la defensa nacional como para facilitar las actividades de navegación de un país.

En nuestro país, la concepción de patrimonio nacional se establece claramente en la Ley General de Bienes Nacionales, LGBN. Esta Ley *define* a la ZOFEMAT, cuando la costa presente playas, como la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas, medida a partir de la pleamar máxima, o en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta cien metros río arriba.

La ZOFEMAT también incluye la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el Mar Territorial, y la faja de 20 metros del terreno que rodea a lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comunican directa o indirectamente con el mar, medida a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, Art. 20 y 20 Bis.

<sup>32</sup> Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, en WEB <http://www.profepa.gob.mx>



Así, la ZOFEMAT es un concepto que la legislación mexicana designa para considerar un bien del dominio público y que forma parte del patrimonio nacional.

La normatividad jurídica existente no establece de manera precisa cuáles son las zonas o formaciones geográficas en las que la costa carece de playas. Sin embargo, para las zonas con acantilados de pendiente de hasta 30°, se emplea el mismo criterio de la definición anterior para establecer la ZOFEMAT: faja de 20 metros a partir de la pleamar máxima.

Actualmente, las instancias jurídicas de nuestro país se encuentran elaborando una propuesta de reformas al reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, con la que se pretende, entre otros objetivos, subsanar la situación mencionada.

Dada la naturaleza dinámica de la pleamar— que es la referencia para delimitar a la ZOFEMAT—, ésta puede cambiar a una nueva ubicación tierra adentro, ya sea por invasión del mar, o bien puede suceder lo contrario, generándose entonces Terrenos Ganados al Mar, TGM, los cuáles se definen como la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva ZOFEMAT y el límite de la ZOFEMAT original, que son producto de causas naturales (huracanes o ciclones) o artificiales (construcción de espigones, muelles, muros de contención y rellenos).

Asimismo, se define a la Playa como las partes de tierra que, a consecuencia de la marea, cubre y descubre el agua desde los límites de mayor refluo, hasta los límites de mayor flujo anuales, es decir desde la bajamar y pleamar.

### 3.2 Situación Nacional de la ZOFEMAT

A lo largo de las costas de la República Mexicana, formado por 11,800 kilómetros de litoral, existen 17 estados que cuentan con un total de 167 municipios costeros, de los que destacan 36 considerados como “municipios críticos”. De la superficie total de la Zona Federal Marítimo Terrestre, casi el 70% corresponde a las vertientes del Océano Pacífico y Golfo de California, mientras que poco más del 30% corresponde a las zonas costeras del Golfo de México y Mar Caribe.

Recordemos que la administración y control de la ZOFEMAT está a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *SEMARNAT*, a través de la actual Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, quien no sólo es la responsable de delimitarla sino también de otorgar los permisos y concesiones para su uso.

La problemática costera, tanto ambiental como patrimonial, por la posesión, uso y aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar y de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, es atendida por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *PROFEPA*, órgano desconcentrado de la SEMARNAT, entidad responsable de velar, vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la normatividad que rige a estos bienes nacionales, representados por la ZOFEMAT.

El objetivo de la PROFEPA es encauzar a la legalidad a los usufructuarios de la ZOFEMAT, principalmente donde se desarrollan actividades turísticas, de servicios, acuacultura e industriales: Asimismo, de manera sistemática la PROFEPA realiza acciones de vigilancia de las playas, de inspección en las ocupaciones de los bienes del dominio público de la Federación y de verificación del cumplimiento de las bases y condiciones de los títulos jurídicos que se otorgan para el uso, goce y aprovechamiento de estos bienes nacionales.

Las acciones de inspección y vigilancia se sujetan a los lineamientos siguientes: verificación aleatoria del censo de ocupantes; verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable al uso de esta zona; instalación y operación de los subcomités de inspección y vigilancia; funciones de vigilancia del comercio ambulante en las playas urbanas; y capacitación y actualización del personal de inspección y vigilancia.

Las principales actividades que se desarrollan en estas áreas de zona federal son obras de servicio público, desarrollos turísticos, portuarios, pesqueros, acuícolas y habitacionales, así como instalaciones petroleras, navales y eléctricas, entre otras. Conforme al criterio de desarrollo sustentable, se busca no sólo la protección, conservación y restauración del ambiente y sus recursos, sino también fomentar aquellas actividades productivas que cumplan la condición de no rebasar la capacidad de resistencia de los ecosistemas, lo mismo que de mejorar la calidad de vida de las comunidades que poseen los recursos.

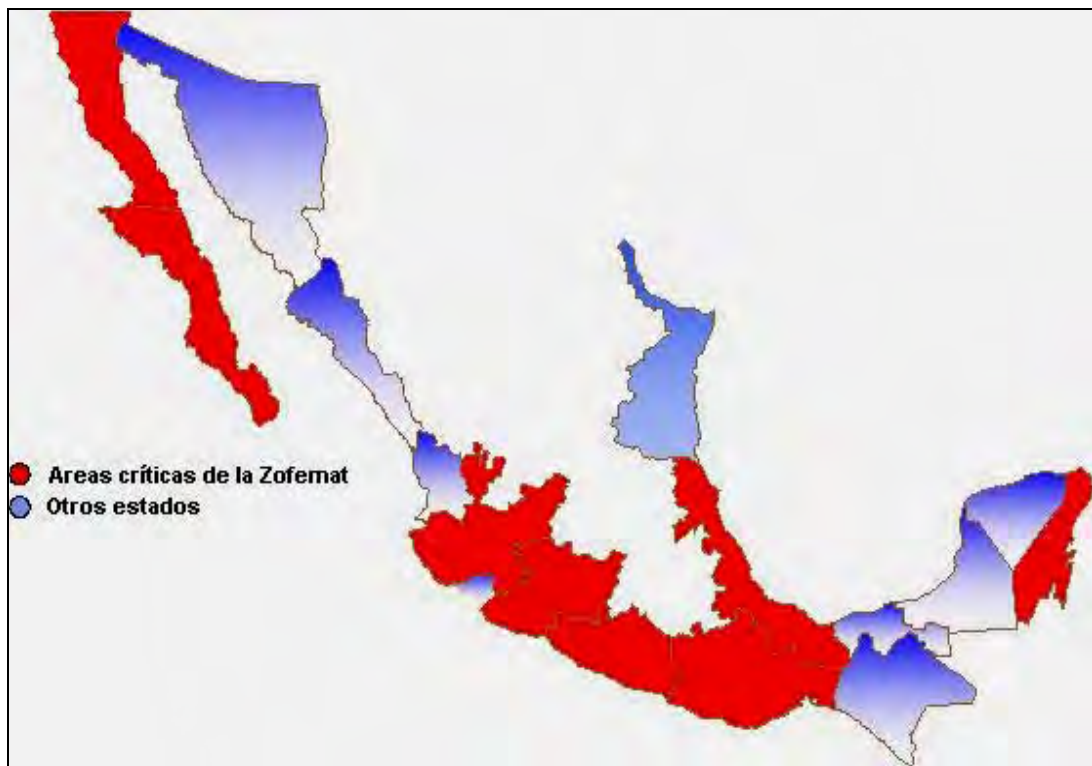
El universo de ocupantes en todos los litorales del país, se compone por más de 125 mil: de éstos, alrededor de 32 mil han realizado algún trámite ante la SEMARNAT, es decir, un poco más del 25%; del este total, solamente 9 mil cuentan con una concesión vigente, equivalente al 36%. Esta situación es preocupante, toda vez que, en los hechos, existe una elevada evasión de impuestos derivados del pago de derechos.

Aunado a esto, las costas mexicana presentan una problemática con diferentes aristas: ambiental y patrimonial; así como la derivada de la posesión, uso y aprovechamiento de las playas, de la ZOFEMAT, los terrenos ganados al mar y de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial.

En el campo de la ZOFEMAT, objeto de nuestro análisis, la problemática tiene que ver con lograr encauzar a la legalidad, a todos aquellos ciudadanos que son usufructuarios de la misma, principalmente donde se desarrollan actividades turísticas, de servicios, acuacultura e industriales.

La autoridad competente, en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal, lleva a cabo acciones de vigilancia de las playas, así como de inspección en las ocupaciones de los bienes del dominio público de la Federación, y de verificación del cumplimiento de las bases y condiciones de los títulos jurídicos que se otorgan para el uso, goce y aprovechamiento de estos bienes nacionales.

Se han detectado diversas áreas críticas a lo largo de la ZOFEMAT existente en nuestro país, particularmente corredores turísticos, caracterizados por un desarrollo extensivo e intensivo, que suele afectar al medio ambiente costero.



*Áreas críticas de la ZOFEMAT en México*

En este contexto, destacan los corredores turísticos ubicados en Tijuana-Ensenada, Los Cabos, Bahía de Banderas, las costa de Jalisco, Acapulco-Zihuatanejo, Oaxaca, Cancún-Tulum y puerto de Veracruz / Boca del Río.

### 3.3 Problemática de la ZOFEMAT<sup>33</sup>

#### 3.3.1 Problemática Ambiental

En términos Ambientales, se puede afirmar que la problemática de la ZOFEMAT se refiere principalmente a:

- Sobreexplotación del recurso territorial.
- Crecimiento poblacional costero, incidiendo negativamente en los recursos naturales con su uso irracional.
- Alteraciones en los ecosistemas, producto de los cambios de usos de suelo sin autorización.
- Carencia de un marco de sustentabilidad de la ZOFEMAT.
- Carencia de una efectiva evaluación de impacto ambiental, como instrumento preventivo y de regulación ambiental en la ZOFEMAT.
- Autorización de Usos de suelo, distintos a los planes maestros de desarrollo.

---

<sup>33</sup> Íbid, <http://www.profepa.gob.mx>

### 3.3.2 Problemática Patrimonial

En cuanto a la problemática Patrimonial que afecta a la ZOFEMAT, destacan los siguientes aspectos:

- Ocupación irregular de la ZOFEMAT.
- Incumplimiento de la normatividad por los usuarios y ocupantes.
- Incumplimiento de términos y condiciones de instrumentos jurídicos.
- Compra-Venta de terrenos de propiedad Federal.
- Cesiones de derechos sin aprobación.
- Propiedades que, por la falta de libre acceso, convierten a las playas en privadas.
- Ocupación de ZOFEMAT sin pago de derechos.
- Importantes adeudos a los municipios por derechos de uso y aprovechamiento de ZOFEMAT.
- Empresas dedicadas a la venta de casas y terrenos, que no orientan a sus compradores acerca de las obligaciones con respecto de ZOFEMAT.

### 3.3.3 Problemática Social

La Problemática Social de la ZOFEMAT, tiene que ver con:

- Proliferación de asentamientos humanos en centros productivos y turísticos, debida a la derrama económica.
- Crecimiento poblacional anárquico, debido a la facilidad de la sobreexplotación de los recursos naturales.
- Incremento del comercio ambulante.
- Manipulación de dirigentes de organizaciones sociales, incitando a sus agremiados a incumplir con la normatividad correspondiente.
- Conflicto entre sectores por el aprovechamiento de un mismo recurso.

### 3.3.4 Problemática Común en los Municipios Costeros

Finalmente, podemos dilucidar la problemática común en los Municipios costeros relacionados con la ZOFEMAT:

- Presunto incumplimiento de la normatividad ambiental y en particular de las disposiciones relativas a la ZOFEMAT, por los usuarios y ocupantes.
- Crecimiento anárquico y desordenado de las ocupaciones en ZOFEMAT.
- Adeudos a los municipios por derechos de uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT.
- Pago de derechos por concepto específicos, como el de ornato, cuando el uso y aprovechamiento que se le da a la ZOFEMAT rebasa ese concepto.
- Compra-Venta de terrenos de propiedad federal.
- Crecimiento de los desarrollos inmobiliarios turísticos costeros.
- Propiedades que, por la falta de libre acceso, convierten a las playas en privadas.
- Alteraciones importantes en la línea de litoral provocada por huracanes y ciclones.



### 3.4 *La Administración de la ZOFEMAT y la Política Ambiental*

Se mencionó más arriba que las principales actividades que se desarrollan en estas áreas de zona federal son obras de servicio público, desarrollos turísticos, portuarios, pesqueros, acuícola y habitacionales, así como instalaciones petroleras, navales y eléctricas, entre otras. Con base en un criterio de **Desarrollo Sustentable**, se busca no sólo la protección, conservación y restauración del ambiente y sus recursos, sino también fomentar que las actividades productivas no rebasen la capacidad de resistencia de los ecosistemas, lo mismo que mejorar la calidad de vida de las comunidades que poseen los recursos.

Ahora bien, existen diversas actividades que realiza la SEMARNAT para lograr el aprovechamiento **sustentable** de las Playas, la ZOFEMAT y los Terrenos Ganados al Mar. Las líneas de acción más importantes que lleva a cabo son:

- La Delimitación de la ZOFEMAT en los municipios costeros más importantes, a través de la digitalización y georreferenciación de Planos,<sup>34</sup> estudios de mareografía, transporte de litoral, determinación de salinidad, estudios antropogénicos en humedales costeros y de recuperación de playas, en diferentes estados con litoral.
- Registros cruzados de información y levantamientos censales en municipios costeros.
- Sistema de Información Geográfica para la constitución de catastros municipales, en la Zona Federal Marítimo Terrestre.
- Zonificación ecológica y urbana, a través de estudios para ordenar las actividades económicas informales, como el comercio ambulante y la prestación de servicios acuáticos.
- Regularización de ocupantes, a través de la catalogación y glosamiento de expedientes.

---

<sup>34</sup> Norma Oficial Mexicana, NOM-146-SEMARNAT-2005.

- Desahogo de resoluciones administrativas, entre títulos de concesión, requerimientos, prorrogas, permisos, cesión de derechos, modificación a las bases, destinos y desincorporaciones.
- Formalización de las bases de colaboración y concertación con diferentes entidades del Gobierno Federal, para elaborar Acuerdos de Destino de las áreas ocupadas, con el fin de que éstas sean regularizadas.
- Inspección y vigilancia, a través de Verificación aleatoria del censo de ocupantes
- Verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de uso de la ZOFEMAT
- Instalación y operación de Subcomités de Inspección y Vigilancia
- Desconcentración de funciones de vigilancia del comercio ambulante en las playas urbanas
- Capacitación y actualización del personal de Inspección y Vigilancia.<sup>35</sup>

Por su parte, la PROFEPA, encargada de atender la problemática costera, tanto ambiental como patrimonial, por la posesión, uso y aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar y de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, lleva a cabo diversos Programas para realizar su función sustantiva, principalmente el de Inspección y Vigilancia, tema que se analizara más adelante.

La administración de la ZOFEMAT es una herramienta de la política ambiental del Gobierno federal, adscrita a la SEMARNAT. La política nacional para su administración es el *Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar*

---

<sup>35</sup> WEB: [http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=398&com\\_id=0](http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=398&com_id=0)

Este programa parte de reconocer la problemática existente en las zonas costeras:

- a. Deterioro de los ecosistemas costeros.
- b. Desarrollo urbano anárquico.
- c. Conflictos sociales.
- d. Inobservancia de la ley.
- e. Incertidumbre en la inversión productiva.

Como causas de esta problemática se identifican las siguientes:

1. Ausencia de valoración de bienes comunes.
2. Crecimiento poblacional excesivo.
3. Crecimiento desordenado de las actividades productivas.
4. Administración pública centralizada e insuficiente.
5. Normatividad compleja y confusa.
6. Preponderancia de intereses políticos y económicos coyunturales.
7. Ausencia de congruencia y permanencia en las políticas gubernamentales.

El principal objetivo de este Programa Especial es lograr una Administración integral que garantice el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales costeros, así como el derecho de todos los mexicanos a disfrutarlos.

Los objetivos específicos de este programa son:

1. Coadyuvar a la conservación y protección de los recursos naturales costeros.
2. Coadyuvar a la planificación y ordenamiento de las poblaciones costeras.
3. Diseñar una política inmobiliaria integral en la materia.
4. Garantizar una gestión administrativa eficiente, transparente y con estricto apego a la ley.
5. Garantizar certidumbre jurídica en las ocupaciones costeras.
6. Alentar la inversión productiva y ordenada de las zonas costeras.

Las Líneas de Acción para lograr estos objetivos son:

*I. - Delimitación y Censo.*

Tiene como fin el de delimitar la ZOFEMAT e identificar a sus ocupantes en todos los municipios costeros, donde la participación y coordinación interinstitucional de los trabajos técnicos son la clave.

*II. - Zonificación Ecológica y Urbana.*

Son los elementos de la actual administración inmobiliaria costera, con los que se busca tener la información y las herramientas para que las autoridades federales y locales puedan concertando con la sociedad el ordenamiento de la ZOFEMAT.

*III. - Regularización de Ocupaciones.*

Esta acción se aplica a alrededor de veinte mil ocupaciones costeras conocidas, tanto gubernamentales como de los sectores social y privado.

*IV. - Inspección y Vigilancia.*

Con el objeto de asegurar el estricto cumplimiento de la ley, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, PROFEPA, busca incrementar las acciones de verificación al censo en las zonas costeras críticas, así como la supervisión del cumplimiento de la normatividad, estableciendo los mecanismos de coordinación con las autoridades municipales para intensificar los trabajos de vigilancia costera. Este último punto será objeto de un tratamiento más específico en el Capítulo 6.

## 4 REGULACIÓN Y CONTROL DE LA ZOFEMAT

Una vez definido en el capítulo anterior a la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, en el presente capítulo nos ocuparemos de sus principales características; el marco jurídico-administrativo de su regulación y control; los diferentes tipos de uso que posee, tales como la Concesión, el Permiso y el Acuerdo de Destino; y las actividades de inspección y vigilancia que se llevan a cabo en esta zona.

### 4.1 Ordenamiento Jurídico-Administrativo de la ZOFEMAT.

Recordemos que Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, es la franja de 20 metros transitable y contigua la mar, que se determina a partir de la cota de pleamar máxima.

El marco Legal que rige a la ZOFEMAT está determinado por diferentes Leyes y Reglamentos, donde se señalan las dependencias encargadas de llevar a cabo todas disposiciones legales que se refieren a la ZOFEMAT, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar.

#### 4.1.1 Ley General de Bienes Nacionales, LGBN:

En la Ley General de Bienes Nacionales se establece:

*El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales) promoverá el aprovechamiento óptimo y adecuado de la zona federal marítimo terrestre, con la intervención que corresponda a otras dependencias federales.*

*Con este objetivo, dicha Secretaría establecerá las normas y políticas de aprovechamiento conducentes, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, de la defensa del país, el impulso a las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas y recreativas.*

Art. 120

Evidentemente esta disposición, columna vertebral respecto de la orientación fundamental que deben tener las normas y políticas de aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, excluye mencionar expresamente a las playas marítimas y a los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas.

Asimismo, nosotros consideramos que también omite el introducir dos temas nacionales prioritarios: la protección y conservación tanto del medio ambiente como de los recursos naturales costeros, y el tema sobre el desarrollo de actividades estratégicas, tales como la petrolera, la núcleo-eléctrica y la termo-eléctrica. No obstante, debemos señalar que otras disposiciones de la misma ley y de otros ordenamientos jurídicos vinculan estos temas a la administración de estos bienes de dominio público.

En la LGBN se diferencian los bienes sujetos al régimen de dominio público y de uso común, así como los terrenos ganados al mar o artificiales al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional. Señala el derecho de todo habitante de usar los bienes de uso común; las atribuciones de diferentes dependencias para expedir acuerdos administrativos de destino de inmuebles federales, así como para adquirir, administrar y controlar inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos.<sup>36</sup>

Debemos destacar que, de acuerdo al Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, LGBN, la ZOFEMAT es un bien de uso común del dominio público de la Federación y por lo tanto inalienable, imprescriptible e inembargable y no esta sujeto a acción de posesión definitiva o provisional. Los terrenos ganados al mar, TGM, son también considerados bienes de dominio público y por ello están sujetos a la misma regulación.

---

<sup>36</sup> Cfr. *Ley General de Bienes Nacionales, LGBN*, Artículo 2, Frac. I, IX; Artículo 29, Frac. IV, V; Artículo 31, y los siguientes Artículos a partir del 21 de Mayo del 2004, de acuerdo al Diario Oficial de la Federación del 20 e Mayo del 2004: Artículo 7, Frac. IV, V(a); Artículo 6, Frac. II, IX; Artículo 8 y Artículo 30

#### 4.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Esta Ley Incide sobre la SEMARNAT en el ejercicio de posesión y propiedad de la nación en la ZOFEMAT:

*Atr. 32 bis. Frac. VIII.*

#### 4.1.3 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente.

Atiende la evaluación de Impacto Ambiental y los efectos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, producto de obras o actividades :

*Art. 28 Frac. I-XIII*

*Art. 29*

*Art. 31*

#### 4.1.4 Ley Federal de Derechos

Reglamenta sobre el pago de derechos de servicios referentes a las Playas, la ZOFEMAT, Terrenos ganados al Mar o cualquier otro depósito de Aguas Marinas; y sobre el Uso o Goce de Inmuebles:

*Art. 5*

*Art. 194-D*

*Art. 232-C*

*Art. 233 Frac. II*

*Art. 234*

### *4.2 Ordenamiento Administrativo y de Control de la ZOFEMAT*

La administración y control de la ZOFEMAT está a cargo de la SEMARNAT, a través de la actual Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, quien no sólo es la responsable de delimitarla sino también de otorgar los permisos y concesiones para su uso.

Corresponde al Reglamento Interior de la SEMARNAT y al Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, ser los que rigen la administración de la ZOFEMAT.

#### 4.2.1 Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Reglamenta sobre las Atribuciones de las Direcciones Generales de la SEMARNAT en general y de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, en particular; así como sobre las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, PROFEPA -órgano desconcentrado de la SEMARNAT-, y de su Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Marítimo Terrestre.

Estas disposiciones las encontramos en los siguientes Artículos del Reglamento Interior, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

*Art. 18*

*Art. 19*

*Art. 30*

*Art. 127, Frac. I, IX, X y XIV*

*Art. 131, Frac. I, II, III, VIII, XIII, XVI, XVIII*

#### 4.2.2 Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT.

Reglamenta sobre el Uso de las Playa; la Administración y Control de las áreas que comprenden las ZOFEMAT y los Terrenos Ganados al Mar; sobre las Infracciones y Sanciones; y sobre la Metodología para delimitar a la ZOFEMAT.



En los siguientes Artículos del Reglamento citado, se establecen los lineamientos a seguir en este contexto:

*Art. 11, Art. 22, Art. 24, Art. 26, Art. 30, Art. 31, Art. 34, Art. 37, Art. 39, Art. 41, Art. 43.*

#### 4.2.3 Sanciones en la Ley General de Bienes Nacionales.

Las sanciones previstas por la LGBN, por el incumplimiento de la normatividad que rige a la ZOFEMAT son:

- Prisión de dos a doce años y multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal por:
  - ❖ No devolver, dentro del término de treinta días naturales siguientes a la fecha de notificación del requerimiento administrativo, un bien otorgado.
  - ❖ Usar la ZOFEMAT sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización.
- Las obras o instalaciones realizadas sin concesión, permiso, autorización o contrato en inmuebles federales, se perderán en beneficio de la Nación.
- Demolición de las instalaciones y las obras por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna.
- Multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, a los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley.
- Desalojo y Revocación de la concesión (por ejemplo: falta de dos pagos).

*Art. 149, Art. 150, Art. 151 y Art. 152*

#### 4.2.4 Instrumentos Jurídico-Administrativos para la Autorización Legal de Ocupación de la ZOFEMAT

Es importante resaltar que el Territorio sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y esta delimitado por las fronteras naturales (litorales marinos) y artificiales (fronteras definidas en tratados internacionales). Asimismo, como Patrimonio del Estado se considera al conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público como del dominio privado, cuya titularidad es el Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.

Sobre este patrimonio, el Estado tiene las facultades, en un acto administrativo, de otorgar bienes a un particular para utilizar o para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley General de Bienes Naturales, LGBN.

Los instrumentos jurídico-administrativos para otorgar estos bienes son: *la Concesión, Autorización, el Permiso, Acuerdo de Destino y Decreto de Desincorporación.*

Asimismo, cuando se hace un uso inadecuado de estos bienes, el beneficiario de éstos se hará acreedor de diferentes infracciones, sanciones o revocaciones, y el otorgamiento de los mismos está sujeto a una caducidad específica.

### ***Concesión***

Por conducto de esta figura se autoriza a la gran mayoría de ocupantes privados, fundamentalmente para desarrollos inmobiliarios turísticos, hoteles, restaurantes, discoteques, granjas acuícolas, marinas turísticas y campos pesqueros, así como explotaciones salineras y de piedra bola.

### ***Autorización***

Es la resolución de SEMARNAT respecto de la modificación de alguno de los términos de la concesión.



### ***Permiso***

A través de esta figura se autoriza la realización de actividades de comercio ambulante en las playas o de trabajos preliminares, mientras se otorga la concesión.

### ***Acuerdo de Destino***

Es el acto administrativo por medio del cual, la autoridad competente ***faculta a un órgano administrativo gubernamental, ya sea federal, estatal o municipal***, para utilizar bienes del Estado, a fin de que los usen en el servicio de las atribuciones que la ley les otorga. Por conducto de esta figura se autorizan ocupaciones para instalaciones petroleras, termo-eléctricas y núcleo-eléctricas; se autoriza la ocupación para instalaciones navales y portuarias, así como la constitución de recintos portuarios.

La *Concesión*, el *Permiso* y el *Acuerdo de Destino* serán analizados con mayor detalle en el siguiente apartado.



### *Decreto de Desincorporación*

Es la autorización de la venta de los terrenos ganados al mar a favor del particular que los haya solicitado y que cumpla con los requisitos previstos en la LGBN. Este acto administrativo permite que el Estado deje fuera del dominio público el patrimonio de un bien, con el objeto de transmitir su propiedad a un tercero. Solo los terrenos ganados al mar son factibles de ser desincorporados.

### *Caducidad*

La LGBN señala que es causa de caducidad de una concesión no iniciar el uso o aprovechamiento del inmueble concesionado dentro del plazo señalado en las mismas.

*Art. 75*

### ***Revocación***

Respecto a las causales de Revocación de las Concesiones y Permisos, encontramos:

- No cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión; dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y el título de concesión.
- No cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos, salvo que otra disposición jurídica establezca una sanción diferente.
- Dejar de pagar en forma oportuna los derechos fijados en el título de concesión o las demás contribuciones fiscales aplicables.
- Ceder los derechos u obligaciones derivadas del título de concesión o dar en arrendamiento o comodato fracciones del inmueble concesionado, sin contar con la autorización respectiva.
- Realizar obras no autorizadas.
- Dañar ecosistemas como consecuencia del su uso, aprovechamiento o explotación.
- Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en el título de concesión.

*LGBN, Art. 76*

Declarada la revocación, el concesionario perderá en favor de la Federación los bienes afectos a la concesión, sin tener derecho a indemnización alguna.

En los títulos de concesión se podrán establecer las sanciones económicas a las que se harán acreedores los concesionarios, para cuya aplicación se tomará en cuenta el lucro obtenido, los daños causados o el monto de los derechos omitidos. Se podrán ceder los derechos y obligaciones derivados de las Concesiones, siempre que el cesionario reúna los mismos requisitos y condiciones que se hubieren tomado en cuenta para su otorgamiento.

### ***Infracciones***

El Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, señala las causales de infracción por el mal uso de la ZOFEMAT:

#### *Art. 74*

- Usar, aprovechar o explotar la ZOFEMAT, en contravención a la LGBN y sus reglamentos, y a las condiciones establecidas en las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas.
- Continuar ocupando las áreas concesionadas o permisionadas, sin haber solicitado previamente su renovación a la Secretaría.
- No devolver a la Secretaría las áreas concesionadas o permisionadas dentro del término que para ese efecto señale la propia Secretaría.
- Realizar obras o ejecutar actos que contravengan las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.
- No mantener en buenas condiciones de higiene las áreas concesionadas o permisionadas.
- Obstruir o impedir el libre acceso o tránsito a las playas marítimas, en contravención a lo dispuesto en el Reglamento.
- Ejecutar obras para ganar terrenos al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, sin la autorización previa de la Secretaría.

### *4.3 La Concesión, el Permiso y el Acuerdo de Destino*<sup>37</sup>

Por la importancia que la Concesión, el Permiso y el Acuerdo de Destino poseen como instrumentos Jurídico-Administrativos, para la autorización del uso, aprovechamiento o explotación de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, en este apartado abundaremos sobre ellos.

Debemos insistir que, de acuerdo a la legislación vigente, los particulares y las instituciones públicas solo podrán usar, aprovechar y explotar los bienes de dominio público a través de un título de concesión o permiso, de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes aplicables.

#### 4.3.1 Concesión

La concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad faculta a un particular para utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señala la ley.

Lo otorga la SEMARNAT; puede ser para uso exclusivo y por un tiempo preciso y prorrogable. Como se mencionó en el apartado anterior, por esta figura se autoriza al sector privado para desarrollos inmobiliarios turísticos, hoteles, restaurantes, discoteques, granjas acuícolas, marinas turísticas y campos pesqueros, así como explotaciones salineras y de piedra bola.

Para efectos de esta investigación, destacaremos que los bienes de uso común son libres para cualquier persona y solo los aprovechamientos especiales requieren de una concesión.

---

<sup>37</sup> Delegación del Estado de Quintana Roo de la SEMARNAT, WEB <http://www.semarnat.gob.mx/qroo>

Es indispensable contar con una concesión para realizar un uso, aprovechamiento y explotación especial en la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT o de Terrenos Ganados al Mar, TGM; la importancia de poseer una concesión radica en que ésta se orienta a aprovechar y explotar amplias zonas productivas —lo cual reporta ingresos a los municipios—, además de dotar al concesionario la seguridad jurídica para realizar el uso y aprovechamiento especial o autorizado en dichas áreas.

De esta suerte, si se desea llevar a cabo un desarrollo turístico frente al mar y no se desea que enfrente del mismo se establezcan palapas, restaurantes u otros prestadores de servicios que no estén vinculados con el proyecto, por medio de la obtención de una Concesión de ZOFEMAT, se tiene el aprovechamiento especial para hacer uso y aprovechar dicha área.

De la misma manera, la obtención de una Concesión de ZOFEMAT y de TGM, es necesaria para aquellos casos en donde se requiere llevar a cabo una construcción de infraestructuras; tal sería el caso de muelles, o incluso la introducción de tuberías que tengan su descarga en el mar.

#### 4.3.1.1 Solicitud de Títulos de Concesión

Toda aquella persona interesada en llevar en cabo un uso, aprovechamiento y explotación de la ZOFEMAT o de los TGM, tiene el derecho de solicitar que se le otorgue una Concesión en dicha área.

Sin embargo, el RUAMAT, establece un orden de prelación, es decir, establece el orden de preferencia para otorgar la concesión en caso de que diversas solicitudes sobre la misma superficie, se presenten simultáneamente.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Reglamento para Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT, Art. 24



Debido a ello es importante que, cuando se pretenda llevar a cabo proyectos que requieran tener una Concesión de la ZOFEMAT o de los TGM, se haga el trámite de *Solicitud de Concesión* oportuna y adecuadamente, ya que el propietario del terreno colindante al área que se solicite, tiene el quinto lugar de preferencia. Este dato es desconocido para la mayoría de los interesados en solicitar una concesión, debido a una falta de cultura de la información sobre los trámites relacionados con la ZOFEMAT.

En materia inmobiliaria, los requisitos que se deben cubrir para obtener una Concesión o Permiso de uso, aprovechamiento, explotación de superficies de playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre, de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, también los determina el RUAMAT, que establece:

*“Artículo 26.- Toda solicitud de concesión en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales y del presente Capítulo, deberá hacerse por escrito ante la Secretaría en original y dos copias proporcionando los datos y elementos siguientes:*

*I.- Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; cuando se trate de personas morales, se deberá acompañar el acta constitutiva de la empresa; cuando se trate de personas físicas se deberá de presentar el acta de nacimiento;*

*II.- Plano del levantamiento topográfico referido a la delimitación de la zona o en su defecto, a cartas del territorio nacional en coordenadas geodésicas. La superficie estará limitada por una poligonal cerrada, presentando su cuadro de construcción, se incluirá también un croquis de localización, con los puntos de localización más importantes;*

*III.- Descripción detallada del uso, aprovechamiento o explotación que se le dará al área solicitada;*

*IV.- Cuando se pretenda realizar la explotación de materiales deberán precisarse sus características, volúmenes de extracción, su valor comercial y el uso a que vayan a destinarse;*

*V.- Para los efectos de la prelación establecida en el artículo 24 de este Reglamento, se acompañarán los documentos que acrediten los supuestos referidos en dicho artículo;*

*VI.- Instalaciones que pretendan llevarse a cabo, anexando los planos y memorias descriptivas de las obras;*

*VII.- Donde existan edificaciones o instalaciones en el área de que se trate realizadas por el solicitante, se indicará mediante los planos y memorias correspondientes y se presentará el acta de reversión de los inmuebles en favor de la Federación, misma que será previamente levantada por la autoridad competente;*

*VIII.- Monto de la inversión total que se proyecte efectuar, con un programa de aplicación por etapas;*

*IX.- Constancias de las autoridades estatales o municipales, respecto de la congruencia de los usos del suelo en relación al predio colindante; y*

*X.- Término por el que se solicita la concesión.*

*Las solicitudes de permiso deberán contener los requisitos a los que se refieren las fracciones I, II, III, V y VII de este artículo.*

*Toda solicitud deberá ser firmada por el interesado o por la persona que promueve en su nombre. En este último caso de deberá acreditar la personalidad del mandatario conforme al derecho común.<sup>39</sup>*

Asimismo, para solicitar la Concesión, es necesario presentar el formato debidamente requisitado y acompañado por el RUAMAT. El plazo máximo que la autoridad concede a un área de la ZOFEMAT, o de los TGM, es por 20 años; el plazo por el cual se otorgara la concesión, se determina con base en el monto de inversión que se vaya a realizar en el área.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*, Artículo 26

A pesar de ello, es posible solicitar la *Prorroga de Concesión*, previo a la expiración de la misma, con 45 días de anticipación al vencimiento del plazo de la citada Concesión. En el momento de que se otorgue un título de Concesión, se generan diversas obligaciones: el pago de derechos, y la utilización del área de ZOFEMAT para lo que fue concedida y/o para lo que fue autorizada. En caso de que se requiera un nuevo uso, éste deberá ser solicitado ante la autoridad oportunamente.

Existen diferentes razones para que una concesión sea revocada:

- Subconcesionar, arrendar o gravar la concesión;
- Realizar actividades no autorizadas por el Título de Concesión;
- Falta de pago de derechos
- Impedir el acceso a las playas.

Es importante establecer que cuando se lleguen a modificar los términos de un Título de Concesión, como por ejemplo, la denominación o la razón social, el monto de inversión o se realicen nuevas obras o se cambie el uso que se estableció, se requerirá hacer una *Solicitud de Autorización para la Modificación a las Bases y Condiciones de la Concesión*, ante la Jefatura de Unidad de Administración de Zona Federal Marítimo Terrestre. A esta Solicitud se le conoce como "*Modificación a las Bases y Condiciones de una Concesión en Zona Federal Marítimo Terrestre*".

Para cualquier transferencia o cesión de derechos y obligaciones establecidas en un Título de Concesión a otra persona, ya sea física o moral, se requiere de una autorización previa por parte de la autoridad.

En el caso de obras o actividades que se vayan a realizar en la ZOFEMAT o los TGM y que requieran de una autorización en materia de Impacto Ambiental previo a su desarrollo, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental para la autorización de las obras o las actividades a desarrollar.

#### 4.3.1.2 Criterios para el Otorgamiento de Concesiones de Zona Federal

##### *Criterios Ambientales*

Este criterio se centra en la presentación de la Resolución de Impacto Ambiental por parte del interesado en obtener una Concesión.

La Resolución de Impacto Ambiental se requiere cuando:

- Se planea un desarrollo inmobiliario o realizar obras nuevas.
- Se pretende hacer un cambio de utilización o aprovechamiento de Vegetación Forestal.
- Existen obras realizadas.

No se requiere cuando:

- El uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT tenga como finalidad el aprovechamiento sustentable de la Vida Silvestre
- EL Uso destinado sea de Protección, Ornato, de remodelaciones de obras existentes y casa habitación unifamiliar.
- El aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre se otorga en su modalidad de varar y desvarar embarcaciones menores de pesca.

### *Criterios Técnicos*

Existen diversos casos en que se aplican criterios técnicos para otorgar una Concesión:

- Análisis topográficos, fotográfico, aerofotográfico y cartográfico.
- Cálculo analítico de la superficie solicitada.
- Congruencia de uso del suelo con el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o Rural, municipal o estatal.
- Clasificación fiscal del uso de la superficie solicitada, congruente con la Ley Federal de Derechos (protección y ornato, general y actividades primarias).
- Verificar en qué medida las obras marítimas proyectadas modificarán el litoral costero y los ecosistemas marítimo terrestres.
- Autorización del proyecto estructural para la construcción de las obras marítimas, por parte de la Secretaría de Comunicación y Transporte.
- Analizar, revisar y definir la aprobación de las obras tendientes a ganar terrenos al mar en forma artificial.

En caso de explotación de materiales:

- Verificación de que se realice la cuantificación del recurso explotado mediante un programa de monitoreo de los perfiles playeros.
- Verificación de que el equipo de transporte del material explotado tenga caja de volteo y esté en óptimas condiciones.
- Condicionar el control de volumen de extracción, mediante una bitácora de registro diario.
- Establecer la condicionante de la recolección de material o explotación sin hacer uso de maquinaria pesada.
- Establecer la condicionante sanitaria dentro del uso y aprovechamiento de la superficie concesionada.

#### Criterio de Accesos a la Playa y Servidumbre de Paso:

- Accesos a la playa con una frecuencia máxima a cada 400 m. longitudinales al frente costero, con un ancho mínimo de 9 m. por cada acceso.
- En su caso, se deberán establecer los derechos de servidumbre de paso.

#### Marinas:

No se delimitará la Zona Federal Marítimo Terrestre, cuando entre dicha marina y el mar medie una Zona Federal Marítimo Terrestre. (Artículo 49 IV de la Ley General de Bienes Nacionales).

#### Desembocadura de Calles:

No se deberá otorgar ninguna concesión en Zona Federal Marítimo Terrestre contigua a la desembocadura de calles, cuando la calle que desemboca hacia el mar presente una pendiente que en épocas de lluvias o durante algún fenómeno ocasione una zona de riesgo o impida el libre tránsito peatonal y vehicular hacia la playa.

#### Desembocadura de Arroyos:

No se deberá otorgar ninguna concesión de Zona Federal Marítimo Terrestre en la desembocadura de arroyos que ocasionen una zona de riesgo.

Permisos para Uso Transitorio:

Las superficies para uso y aprovechamiento transitorio permisionadas y prorrogadas, no podrán ser nuevamente permisionadas, en ningún caso.

### ***Criterios Jurídicos***

Los criterios Jurídicos para la Concesión son:

- Oportunidad en la Presentación de Solicitudes de Prórroga:
- El titular de una concesión gozará de un plazo de cinco años, previo al vencimiento de la concesión, para solicitar la prórroga correspondiente

Solicitudes de Prórroga presentadas extemporáneamente:

- Se otorga a manera de garantía de audiencia un plazo de 30 días para que se acredite que se solicitó la prórroga oportunamente o en caso contrario se manifieste lo que a su derecho convenga.

Solicitudes de Concesión por más de una Persona.

En los trámites de solicitudes de concesión presentadas por dos o más personas físicas o morales, se les orienta a que elijan solo a uno o que constituyan alguna figura jurídica que les permita a todos ejercer derechos y obligaciones y evitar la extinción del Título y consecuentemente la pérdida de los derechos.

#### Solicitudes de Destino:

En virtud de que no existe la definición de los requisitos para la Solicitud de Destino en Ley o Reglamento alguno, el criterio que se establece es el de que la Solicitud de Destino sea formulada por el servidor público que de conformidad con el Reglamento Interior le otorgue tal facultad; tratándose de entidades de la administración pública paraestatal, deberá de adjuntar el poder respectivo o bien el documento con el que acrediten que cuentan con facultades para promover en presentación la solicitud y exigir los mismos requerimientos que los solicitados para un trámite de concesiones.

#### Solicitud de Cesión de Derechos:

Si una persona posee derechos y los cede, cuando existen elementos para considerar que tal acto se realizó por desconocimiento o mala orientación, se emite un oficio a la PROFEPA, a fin de que le inicie el procedimiento administrativo y sanción correspondientes, pero se acepta la tramitación de la Solicitud de Cesión de Derechos.



#### 4.3.2 El Permiso de Uso y Aprovechamiento Transitorio en la ZOFEMAT.

De acuerdo con estudiosos sobre la materia, tales como el Doctor Acosta Romero y el Doctor Serra Rojas<sup>40</sup>, la doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto a los conceptos de permiso y autorización, confundiéndonlos con la concesión.

Como el objetivo de esta investigación no es el de reflexionar sobre estos conceptos, señalaremos sencillamente que, para sentar las bases conceptuales de los instrumentos jurídico-administrativos con los que en la práctica se administra la ocupación de los bienes de dominio público, definiremos genéricamente al Permiso como:

*El acto administrativo por medio del cual la autoridad confiere a un particular el derecho a realizar una conducta específica, circunscribiendo su ejercicio a modalidades o limitaciones expresamente señaladas.*

Como se mencionó, el Permiso es la figura que autoriza la realización de actividades de comercio ambulante en las playas o de trabajos preliminares mientras se otorga la concesión respectiva; asimismo, ampara el aprovechamiento de la ZOFEMAT para una actividad específica por un año, no prorrogable, pero se puede solicitar de nuevo.

Asimismo, el permiso regula la realización de obras provisionales, fácilmente desmontadas y removibles de su ubicación en la ZOFEMAT, como por ejemplo las obras que se instalan para actividades comerciales en las playas durante los periodos vacacionales, como palapas y gradas, entre otros.

---

<sup>40</sup> Op. cit. Miguel Acosta Romero, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, p 159; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, p. 92

Existe otro tipo de permiso regulado y otorgado por la ley: El Permiso de Construcción de Obras, mismo que se solicita cuando se desea realizar obras que requieren de una construcción con cimentación firme; por lo general, este permiso se otorga para la realización de trabajos preeliminares mientras se obtiene la Concesión.

Previamente a la obtención de este permiso, es necesario obtener una Autorización en Materia de Impacto Ambiental, por cualquier obra o actividad que pueda causar un desequilibrio ecológico en el área, según lo establece el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en materia de evaluación de Impacto Ambiental.<sup>41</sup>

Aquí es importante mencionar que, al igual que en la Concesión, si se requiere una autorización en materia de Impacto Ambiental previo al desarrollo de obras o actividades que se vayan a realizar en la ZOFEMAT, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, para la autorización de las obras o las actividades a desarrollar.

Para conocer y resolver Solicitudes de Concesión y de Permisos de Uso y Aprovechamiento Transitorio de la ZOFEMAT y de construcción de obras, la autoridad competente es la Dirección General Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros —así como sus Unidades administrativas en los diferentes estados— Dirección responsable de la Administración, Conservación y Aprovechamiento sustentable de las Playa Marítimas, la ZOFEMAT y los TGM.

---

<sup>41</sup> Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, Art. V

### 4.3.3 Acuerdo de Destino

Recordemos que el Acuerdo de destino es el acto administrativo por medio del cual, la autoridad competente faculta a un órgano administrativo gubernamental, ya sea federal, estatal o municipal, para utilizar bienes del Estado a fin de que los usen en el servicio de las atribuciones que la ley les otorga. Por conducto de esta figura, es que actualmente se autorizan ocupaciones para instalaciones petroleras, termo-eléctricas y núcleo-eléctricas; se autoriza la ocupación para instalaciones navales y portuarias, así como la constitución de recintos portuarios.

Al respecto, el texto vigente de la Ley General de Bienes Nacionales indica que los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, están sujetos al régimen de dominio público de la Federación.<sup>42</sup> Afirma también que 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 reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; y la Zona Federal Marítimo Terrestre, son bienes de uso común.<sup>43</sup>

Por otro lado, todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos; para el aprovechamiento especial se requiere de una concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.<sup>44</sup>

Ahora bien, el Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT<sup>45</sup>, nos dice la forma en que se destinará al servicio de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la ZOFEMAT.

---

<sup>42</sup> **Op. cit. Ley General de Bienes Nacionales, LGBN, Artículo 6, Frac.9**

<sup>43</sup> **Ibíd. LGBN, Art. 7**

<sup>44</sup> **Ibíd., LGBN, Art. 8**

<sup>45</sup> **Op. cit. RUAMAT, Art. 22 y 23**

**Artículo 22.** *La Secretaría mediante el acuerdo correspondiente, destinará al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales o municipales, las áreas de zona federal marítimo terrestre o de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas que se requieran usar, aprovechar o explotar.*

*Las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos de los estados o de los municipios, que para el cumplimiento de los fines públicos a su cargo requieran **se destinen** a su servicio áreas de zona federal marítimo terrestre o de terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, deberán presentar solicitud escrita a la Secretaría, precisando el área que requieran, así como el uso, aprovechamiento o explotación que vayan a darles, anexando croquis de localización de las mismas, así como los proyectos y planos de las obras a ejecutarse y demás requisitos que conforme a las leyes y reglamentos sean necesarios.*

**Artículo 23.** *Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o los gobiernos de los estados o los municipios que cubran los requisitos previstos en la ley y el Reglamento, tendrán preferencia frente a los particulares para usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.*

*Cuando las áreas requeridas para fines públicos se encuentren concesionadas o permitidas, la Secretaría deberá estimar procedentes las causas que aduzcan los solicitantes, podrá expedir la declaratoria de rescate o revocar el permiso, conforme a lo dispuesto por la Ley.*

Así, con base en esta figura de acuerdo de Destino, se autorizan ocupaciones para instalaciones petroleras, termo-eléctricas y núcleo-eléctricas; se autoriza la ocupación para instalaciones navales y portuarias, así como la constitución de recintos portuarios.

El Acuerdo de Destino no tiene fecha de vencimiento; no transmite la propiedad ni es transferible; y no puede ocuparse en otra actividad que no sea la acordada.

#### 4.3.4 Extinción de Concesiones y Permisos

Las causales de extinción de las Concesiones y Permisos lo refiere la LGBN, y se refieren a los siguientes aspectos:

- Vencimiento del plazo por el que se hayan otorgado.
- Renuncia del concesionario ratificada ante la autoridad.
- Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión.
- Nulidad, revocación y caducidad.
- Declaratoria de rescate.
- Cuando se afecte la seguridad nacional, o
- Cualquiera otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la dependencia concesionante haga imposible o inconveniente su continuación.

Es importante resaltar que estos instrumentos jurídicos del derecho mexicano —la Concesión, el Permiso y el Acuerdo de Destino—, son las herramientas gubernamentales que permiten conducir la administración de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, a través de las cuales se autoriza la realización de actividades humanas en la franja costera, con los consecuentes impactos sociales, económicos y ambientales en las regiones litorales.

En consecuencia, estas herramientas y la regulación que las estructura son elementos fundamentales para coadyuvar a conducir el desarrollo de las localidades costeras en un entorno de manejo integral costero.

#### 4.4 Trámites ante la Dirección General la de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros.

<i>Comisión Federal de Mejora Regulatoria</i>	<i>TRÁMITES<sup>46</sup></i>
SEMARNAT-01-001.-	Concesión para el uso, aprovechamiento o explotación de una superficie de playa y/o Zona Federal Marítimo Terrestre y/o Terrenos Ganados al Mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.
SEMARNAT-01-002.-	Solicitud de autorización para modificar las bases y condiciones de la concesión.
SEMARNAT-01-003.-	Solicitud de Prórroga de Concesión.
SEMARNAT 01-004.-	Solicitud de autorización para la cesión de derechos y obligaciones derivadas de la concesión.
SEMARNAT-01-005.-	Permiso para el uso y aprovechamiento transitorio de una superficie de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.
SEMARNAT-01-006.-	Solicitud de Autorización para Modificar las Bases y Condiciones del Permiso Transitorio.
SEMARNAT-01-007.-	Solicitud de Prórroga del Permiso de uso y aprovechamiento transitorio de la zona federal marítimo terrestre.
SEMARNAT-01-008.-	Solicitud de Permiso de Construcción de Obras.
SEMARNAT-01-009.-	Autorización para Modificar las Bases y Condiciones del Permiso para Construcción de Obras.
SEMARNAT-01-010.-	Prórroga del Permiso para Construcción de Obras.
SEMARNAT-01-011.-	Permiso para ejercer el comercio ambulante en superficie no concesionada de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.
SEMARNAT-01-012.-	Prórroga del Permiso para ejercer el comercio ambulante.
SEMARNAT-01-013.-	Autorización de obras para ganar terrenos al mar.
SEMARNAT-01-014.-	Solicitud de desincorporación de terrenos ganados al mar.
SEMARNAT-01-015.-	Aviso de la invasión de aguas y de la ejecución de obras de defensa.

<sup>46</sup> Los trámites SEMARNAT 01-0005, 01-006, 01-007 y 01-015, a partir del Acuerdo de la SEMARNAT firmado el día 9 Septiembre del 2005

#### 4.5 Tarifas por uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT

En la Ley Federal de Derechos se estipula la tarifa vigente por:<sup>47</sup>

- El pago de derechos por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, acuerdos de destino, desincorporaciones, prórrogas de concesiones o permisos, cesión de derechos o autorización de modificaciones a las condiciones y bases del título de concesión o permisos para el uso, goce o aprovechamiento de las playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.
  
- Por la verificación en campo de levantamiento topográfico presentado por el solicitante de uso o aprovechamiento de las playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar, o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas
  
- Por la cesión de la concesión entre particulares

---

<sup>47</sup> Op. cit. Ley Federal de Derechos, Art. 194 D

## 5 DERECHOS FISCALES DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE

### 5.1 Administración de los Derechos Fiscales

#### 5.1.1 Origen y Conceptualización Fiscal de los Derechos

Con base en su origen doctrinario; los derechos se conceptualizan como ingresos públicos; es decir, son recursos pecuniarios, propiedad del gobierno Federal, Estatal o Municipal, en virtud de las diferentes acciones que realice en el cumplimiento de las atribuciones que la Ley le confiere.

Con la pretensión de hacer una clasificación de los ingresos públicos, podría trabajarse con las diferentes vertientes existentes de éstos, sin embargo, para efectos de este trabajo, nos centraremos en la jurídica, que clasifica a los ingresos públicos en Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios.

Los *Ingresos Ordinarios* son aquellos que perciben las administraciones públicas en forma regular, producto de la aplicación de las Leyes de Ingresos existentes, son programables y se perciben en forma más o menos consistente.

Los *Ingresos Extraordinarios* son aquellos que se derivan de actos fuera de lo normal, que tuviera que realizar la administración pública para proveerse de recursos con el fin de resolver una situación imprevista, que además fuese con característica de urgencia y que tuviera que atender de inmediato.

Justamente, este hecho justificaría el establecimiento o la obtención de recursos extraordinarios.



Los *Ingresos Ordinarios* se subdividen a su vez en *Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios*.

Los *Ingresos Tributarios* son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder soberano, y que se fundamentan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público, tanto de la Federación, como de los Estados y de los Municipios.

Los *Ingresos no Tributarios* se refieren a aquellos ingresos que provienen de las obligaciones que el Estado, en sus tres niveles, contrae con el sector privado nacional y externo; se conoce como Deuda Interna o Externa, respectivamente. Esta deuda pública puede ser producto de la introducción de instrumentos negociables en el mercado financieros nacional, por parte del gobierno (Bonos de la Federación, Cetes, etc.), o por préstamos con la Banca Internacional u Organismos Financieros Internacionales. También se consideran como Ingresos no tributarios a los que provienen de las Exportaciones de productos nacionales (en nuestro caso, Petróleo).

Finalmente, en las últimas dos décadas las remesas de dólares que nuestros connacionales envían año con año a nuestro país, se contabilizan en las cuentas nacionales, por lo importante de su monto como proporción del PIB y por ser mayor a los ingresos que recibe nuestro país por la venta de petróleo.

La mayoría de los estudiosos del Derecho Fiscal coinciden en que la forma más sana de financiar el gasto público es por la vía de contribuciones, es decir, a través de exigir a los gobernados parte de su riqueza para hacer frente a las necesidades públicas generadas, principalmente por vivir en sociedad; así, a través de las contribuciones, se cubre el gasto público por aquellos que lo generan y se benefician de él.

El establecimiento de contribuciones tiene su justificación en cuanto a su destino o fin, esto es, cuando tienen como finalidad satisfacer el gasto público.

La posibilidad de imponer cargas contributivas por parte del Estado a los gobernados, deriva del ejercicio de la soberanía. Vale decir que la potestad tributaria es una manifestación de la soberanía del Estado: es el poder del Estado para establecer contribuciones.

Sin embargo, el poder tributario en nuestro régimen jurídico no es omnímodo, sino que tiene su limitante en las normas que contiene la Constitución Política del nuestro país.

Dentro de las limitantes que tiene el Estado en materia impositiva resaltan las previstas en el ordenamiento legal invocado<sup>48</sup>. De este precepto se desprende que es obligación de los gobernados contribuir al gasto público de la Federación, así como del Distrito Federal, o de la Entidad Federativa y Municipio en que se resida.

La obligación de las personas a aportar parte de su riqueza a través de contribuciones a estos entes jurídicos, está condicionada a que la carga tributaria se establezca en Ley, a que sea proporcional (que atienda a la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo) y equitativa (que se dé un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales) y que se destine al gasto público.

Los *Ingresos Tributarios*, se dividen en:

- a) Impuestos;
- b) Derechos y
- c) Contribuciones Especiales.

---

<sup>48</sup> Op. cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 31, Frac. IV

Es aquí, en este punto, donde nuestro análisis sobre los Derechos Fiscales, tema del presente Capítulo, cobra importancia. Podemos afirmar que los pagos por Derechos se traducen en *Ingresos Públicos Ordinarios*, de origen tributario, que se derivan de la prestación de un servicio público o del uso, goce, explotación o aprovechamiento de un bien de dominio público.

La definición de derechos, que se desprende del Código Fiscal de la Federación vigente, nos dice:

**“Artículo 2**

*Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

*IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u Órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.....Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas”<sup>49</sup>*

Por otra parte, la Ley Federal de Derechos vigente señala:

**“Artículo I.**

*Los derechos que establece esta ley, se pagaran por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio publico de la Nación, así come por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho publico, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado”.<sup>50</sup>*

---

<sup>49</sup> Código Fiscal de la Federación, Art. 2

<sup>50</sup> Op. cit. Ley Federal de los Derechos, Art. I

## 5.1.2 Principios Doctrinarios de los Derechos<sup>51</sup>

La doctrina fiscal que cobija a estos principios, nos permite dilucidar sobre el carácter jurídico que poseen los Derechos, considerados como una obligación por hacer uso de un bien de la nación.

### *A.- Los Derechos como Ingresos Tributarios.*

*Los Derechos, como ingresos Tributarios, son una obligación ex-lege, cuyos elementos deben ser plenamente contenidos en la ley.*

Se dice que son una obligación ex-lege porque para su nacimiento se precisa de la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador. Por tanto, no depende de la voluntad del sujeto pasivo pagar o no este tributo; tampoco es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente que solicita el servicio y la entidad gubernamental -el municipio- que lo presta, sino que el tributo ya esté fijado en la ley y se ubica al contribuyente en el supuesto de realización del hecho generador.

La obligatoriedad del pago que nace de la conjugación de la norma legal establecida por la voluntad unilateral del legislador y el hecho generador, es uno de los elementos que distinguen al derecho, del precio o producto. La confusión entre derechos (tasas) y productos (precios), se hace más propicia por el hecho de que, para que se preste el servicio, generalmente se requiere que lo solicite el administrado.

---

<sup>51</sup> Cfr. *Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal*, Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, Guillermo; INDETEC, México, 1996.

*B.- Principio de Legalidad de los Derecho*

*Los Derechos están regidos por el Principio de Legalidad*

Los derechos deben estar contenidos en la *Ley de Ingresos* que cada año expida el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, para que puedan cumplir con este principio, ya que solo los Congresos, como poderes soberanos, tienen la facultad de emitir Leyes de carácter general y obligatorio a los ciudadanos mexicanos. Si no se establecen los derechos en las Leyes de ingresos, no podrá exigirse a los particulares pago alguno por la prestación de los servicios públicos.

*C.- Destino de los Derechos.*

*Los Derechos deben ser destinados a solventar los gastos de la Administración Pública*

No existe disposición legal que establezca prohibición de que los recursos obtenidos de la prestación de los servicios públicos, sean destinados precisamente a la prestación de los mismos en forma directa; sin embargo, dado que los derechos comparten la naturaleza de tributos, hay quien sostenga que éstos deberán pasar a formar parte del erario y no destinarse a fines específicos, lo cual deberá traer el inconveniente de desvincular los recursos obtenidos de los servicios, de los costos que estos mismos ocasionan y perder en consecuencia un punto de equilibrio que pudiera servir de referencia para una sana administración.

*D.- Eficacia de Derechos.*

*El costo de los Derechos debe ser razonable*

Esto consiste en que debe haber una relación de proporcionalidad razonable o prudente entre el costo del servicio y el monto del derecho que por él se cobre. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que durante algún tiempo la doctrina tributaria sostuvo la tesis de equivalencia o igualdad entre el servicio prestado por la administración pública y la contraprestación que deben cubrir los usuarios, pero actualmente se ha separado esa tesis, y la legislación mexicana también la ha rechazado.

La palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que corresponde exactamente al valor del servicio, pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en uno de los particulares.

Es verdad que la proporcionalidad y equidad de los derechos no es la misma y que la proporcionalidad y equidad de aquéllos, consiste precisamente en igualdad o equivalencia entre el costo del servicio prestado a cada particular y las cantidades que se paga por él. Por eso se habla de que el particular debe pagar por los servicios lo que corresponde aproximadamente al costo del servicio prestado, de la adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía del derecho y de una razonable, prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos.

### 5.1.3 Clasificación de los Derechos

De acuerdo a los especialistas en la Ley de Hacienda, Esmeralda Guzmán y Guillermo Gutiérrez Barbosa, los Derechos Fiscales se clasifican de la siguiente manera: <sup>52</sup>

#### *A.- Derechos por la regulación de actividades de Particulares.*

Las autoridades federales, estatales y municipales, dentro de su jurisdicción, tienen que regular las actividades del ciudadano en torno a la reglamentación derivada del mandato constitucional, así como a las Legislaciones locales. Dicha regulación se traduce en actos de:

1.- *Autorizar*, siendo aquellos actos que implican que la autoridad manifieste su anuencia para que el particular pueda realizar determinada actividad, productiva o no. Entre estos actos podemos encontrar las Licencias y los Permisos.

2.- *Tolerar* o consentir, son los actos en que la autoridad asume una actitud pasiva, concretándose a tomar nota y conservar archivada la manifestación material de los mismos. Entre estos actos encontramos los Registros.

3.- *Vigilar*, siendo aquellos actos que realiza la autoridad para cerciorarse de que sus disposiciones en relación con la regulación de actividades de los particulares han sido acatadas. Entre éstas encontramos la inspección de reglamentos de cada materia.

---

<sup>52</sup>.Op. cit.

*B.- Derechos por la prestación de servicios públicos.*

Nuestra Constitución Política, de manera enunciativa señala cuáles son las actividades del gobierno federal, estatal y municipal, que les corresponden respectivamente y que considera como servicios públicos a cargo de los distintos niveles de gobierno. La prestación de los servicios públicos se traduce en actos de:

1.- *Dar*, implica que la autoridad proporcione algún o algunos bienes al usuario, el cual está facultado para disponer de éstos con las limitaciones que establece la normatividad existente.

2.- *Hacer*, implica que la autoridad realice determinadas actividades necesarias para poder proporcionar al usuario o contribuyente, el servicio por el cual se le reclama contraprestación.

3.- *Consentir* o tolerar, siendo aquéllos actos en los que la autoridad asume una actitud pasiva, y que su servicio lo presta simplemente con permitir el uso de sus bienes, pero sin que la autoridad tenga que realizar actividad alguna con excepción del mantenimiento de los mismos.

4.- *Vigilar*, siendo los que se realiza por la autoridad para cerciorarse del cumplimiento de la normatividad existente en relación con la prestación de los servicios públicos.



*C.- Derechos por uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado.*

Los bienes de Dominio Público generan recursos por el uso y aprovechamiento de que pueden ser objeto a través de la concesión, cuando se le concede a un particular explotar un bien de Dominio Público en forma exclusiva; o a través de los derechos de Uso, cuando la administración pública permite que se usen sus bienes mediante una retribución, pero sin establecer una concesión y la enajenación.

## 5.2 *Derechos Fiscales por el Uso, Goce, Explotación o Aprovechamiento de Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre o Terrenos Ganados al Mar*

Conforme a lo establecido en la Ley Federal de Derechos, los Derechos Fiscales, derivados del Uso, Goce, Explotación o Aprovechamiento de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, o los Terrenos Ganados al Mar, deberán pagarlos las personas físicas o morales que:

- Hayan realizado una conducta generadora del pago, a partir del acto de haber usado, gozado, explotado o aprovechado.<sup>53</sup>
- Que dicho uso, goce, explotación o aprovechamiento esté regulado en la ley y que implique limitar el libre uso, goce, explotación o aprovechamiento de un tercero.

Asimismo, la misma *Ley Federal de Derechos* establece tres supuestos por los que se deben pagar estos Derechos, uno de ellos es genérico y dos son específicos. El supuesto genérico determina que se debe pagar por haber usado, gozado, explotado o aprovechado las playas, la Zona Federal Marítima Terrestre, y los Terrenos Ganados al Mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.

Los supuestos específicos se vinculan a la realización de actividades más concretas:

- Por extracción de materiales pétreos.
- Por pernoctar dentro de los mismos en remolques o semi-remolques, tipo vivienda.

---

<sup>53</sup> **Op. cit.**, *Ley Federal de Derechos, Artículos 232-C, 232-D1 y D2*; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, *Última Reforma DOF 13-05-2005*

Uno precepto de gran relevancia es el de la obligatoriedad del pago del ocupante, independientemente de que se tenga o no la autorización legal respectiva, ya que el pago es producto de la ocupación misma, al margen de que el Gobierno Federal haya dado o no su autorización para dicha ocupación.

El Artículo 233 de esta Ley nos señala de la obligatoriedad del pago de Derechos, así como de las causales por las que no se pagará:

*Artículo 233. - Para los efectos de los Artículos 232 y 232-C, se estará a lo siguiente:*

*I.- (Se deroga).*

*II.- Tratándose del uso o goce de bienes de dominio público, se estará obligado al pago del derecho correspondiente, se tenga o no permiso, concesión, acuerdo de destino o autorización cuando se obtenga un aprovechamiento especial, debiéndose revisar y ajustar el pago anualmente de conformidad a lo establecido por la presente Ley. Se entenderá por aprovechamiento especial el que se obtenga por usar, gozar o aprovechar un bien nacional de uso común, comprendido en los artículos 232 y 232-C de esta Ley, de modo que se limite el derecho de terceros para su libre uso.*

Para los casos de excepción de pago, el mismo Artículo 233 nos señala:

*III.- No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el inmueble sea destinado a labores de investigación científica.*

*IV.- No pagarán las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, que tengan concesión o permiso para el uso de las playas, la zona federal marítima terrestre o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como la zona federal administrada por la Comisión Nacional del Agua y que realicen acciones encaminadas a conservar y restaurar el medio ambiente a través de la reforestación con especies nativas o la cobertura vegetal como manglares, vegetación de marismas, bosques de coníferas, selvas, arbustos y matorrales xerófilos inundables, pantanos salobres, reparios, mesófilos y vegetación hidrófila.*

V.- No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta Ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén ocupados por monumentos arqueológicos, históricos o museos, bajo la administración del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

VI.- No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta Ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores de seguridad nacional, que realicen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

VII.- No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta Ley, cuando la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas estén destinados a labores propias de las capitanías de puerto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

VIII. Cuando los inmuebles a que se refiere el artículo 232-C se usen, gocen o aprovechen para la explotación y exploración de salinas formadas directamente por aguas marinas; para la determinación del derecho establecido en el precepto indicado se tomará como base sólo la faja de 20 metros que corresponda a la Zona Federal Marítimo Terrestre.

IX. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C de esta Ley, cuando la Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, estén destinadas al servicio de las Secretarías de Estado y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que cumplan con los fines públicos para los que fueron creados.

X. No se pagará el derecho a que se refiere el artículo 232-C, cuando la Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, estén destinadas al servicio de instituciones de beneficencia pública cuando realicen acciones de salvamento.

Respecto al monto de los Derechos, la *Ley Federal de Derechos* establece una tarifa que se define con base en tres elementos:

- El tipo de uso, goce, explotación o aprovechamiento que la ley determina.
- La zona legal en que se ubica el municipio en donde se encuentra ubicada la superficie de zona federal que se ocupa.
- El monto anual determinado en la Ley por cada metro cuadrado de ocupación, mismo que varía según el tipo de uso y la zona de ubicación.

Los tipos de Uso los establece la misma Ley, en el Artículo 232 C:

- Se considerará como *uso de protección*, el que se dé a aquellas superficies ocupadas que mantengan el estado natural de la superficie concesionada, no realizando construcción alguna y donde no se realicen actividades de lucro. Se exceptúan las obras de protección contra fenómenos naturales.
- Se considerará como *uso de ornato*, el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado obras de ingeniería civil, cuya construcción no requiera de trabajos de cimentación, y que estén destinadas exclusivamente para el embellecimiento del lugar o para el esparcimiento del solicitante, *siempre y cuando dichas áreas no estén vinculadas con actividades lucrativas*.
- Se considerará como *uso general* el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado construcciones con cimentación o se lleven a cabo actividades con fines de lucro. Se exceptúan las obras de protección o defensa contra fenómenos naturales.
- El quinto y último tipo se refiere a las ocupaciones vinculadas con la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura.

Por otro lado, en esta Ley se establecen diez zonas donde se distribuyen los 167 municipios costeros en los que se encuentra ubicada la Zona Federal Marítimo Terrestre del país. Dicha distribución municipal se concibió con base en los valores catastrales promedio de los predios contiguos a la propia ZOFEMAT en cada Municipio del país; la base económica para establecer los montos de pago de los Derechos, se define también por estos valores catastrales promedio.

#### *El Caso de Excepción*

En caso de la explotación de materiales pétreos dentro de dichos bienes nacionales, se establece un modo diferente para cuantificar el pago.

El **Artículo 232-D-1** señala que la extracción de materiales pétreos se hará conforme a la cuota que resulte por metro cúbico, que varía dependiendo del tipo de material que se extraiga, señalando específicamente el caso de Grava; arena; arcillas y limos; materiales en greña; piedra bola; y otros.

En cuanto a la forma de pago, la Ley establece cómo y cuándo se efectuará. El Artículo 234 señala que los derechos a que se refieren los **Artículos 232, 232-A y 232-C** de esta Ley, se calcularán por ejercicios fiscales. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales bimestrales a más tardar los días 17 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre del mismo ejercicio fiscal y enero del siguiente, mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El pago provisional por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles será una sexta parte del monto del derecho calculado al año.

El derecho del ejercicio, deducidos los pagos provisionales bimestrales, se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.

Los contribuyentes que estén obligados al pago de los derechos establecidos en los Artículos 232, fracciones IV y V y 232-C de esta Ley, podrán optar por presentar la primera declaración bimestral y posteriormente la declaración definitiva del pago del derecho por el ejercicio correspondiente, o en su caso, efectuar pagos provisionales bimestrales conforme al párrafo anterior.

## 6 INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA ZOFEMAT DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Como se ha mencionado, las acciones de Inspección y Vigilancia corresponden a la PROFEPA y se sujetan a los siguientes lineamientos:

- Verificación aleatoria del censo de ocupantes.
- Verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable al uso de la ZOFEMAT.
- Instalación y operación de los Subcomités de Inspección y Vigilancia.
- Funciones de vigilancia del comercio ambulante en las playas urbanas.
- Capacitación y actualización del personal de inspección y vigilancia.

El *Programa de Inspección y Vigilancia* quizás sea el más relevante, pues consiste en verificar que las ocupaciones, obras o actividades que se realicen en la *Zona Federal Marítimo Terrestre* y en los Terrenos Ganados al Mar, cuenten con concesión, permiso o autorización; y que los titulares de las concesiones cumplan con los términos de las mismas y con el pago de los derechos correspondientes.

El objetivo de la Inspección y Vigilancia es incrementar el nivel de observancia de los particulares en la legislación ambiental y patrimonial, lo que permitirá prevenir y mitigar al máximo los impactos adversos por el desarrollo de obras y actividades federales, y por la ocupación de los bienes del dominio público.

Para atender la problemática de las Zonas Críticas de la ZOFEMAT, la PROFEPA cuenta con operativos especiales de amplia cobertura, que cumplen con un doble propósito: la verificación directa a los lugares inspeccionados y la acción masiva tendiente a inducir el cumplimiento de la normatividad a otros ocupantes no visitados.



La PROFEPA lleva acabo la vigilancia de la ZOFEMAT a través de la práctica periódica de visitas de inspección, con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en la materia, levantando para dicho efecto actas administrativas y el resolutivo del mismo

De esta forma se logra un efecto multiplicador que permite dar mayores alcances al presupuesto de la institución, en tanto que una adecuada difusión los hace más efectivos. Estos operativos especiales provocan una sinergia en favor del cumplimiento de la normatividad ambiental para todos los usuarios de la ZOFEMAT, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marinas, independientemente que cuenten o no con concesión, permiso o autorización.

Atender esta problemática ha implicado la legislación de diversos ordenamientos legales y administrativos que rigen a la ZOFEMAT. Como se ha visto más arriba, la Ley General de Bienes Nacionales prevé sanciones relativas a la ZOFEMAT, así como las causales de extinción de las concesiones y permisos y de la revocación de las mismas, tema que ya ha sido abordado.<sup>54</sup>

El trabajo es arduo y se requiere de la participación integral de todos los actores que concurren en el escenario de la ZOFEMAT. Por ello, la participación social comunitaria en tareas de vigilancia y cuidado de los recursos naturales, constituye una estrategia fundamental para combatir los delitos ambientales y reducir el deterioro de la riqueza natural. En el año del 2002 se crearon los *Comités de Vigilancia Participativa* en diversos municipios costeros, integrados por miembros de las comunidades propietarias o usufructuarias de los recursos.

---

<sup>54</sup> Ver Capítulo 4, Sección 4.1, Ordenamiento Jurídico-Administrativo de la ZOFEMAT

La labor fundamental y complementaria de estos Comités es la de informar a la Procuraduría dónde y quiénes cometen delitos ambientales que atentan contra los recursos naturales.

Por otro lado, se requiere de personal capacitado y competente para fortalecer las actuaciones de inspección y vigilancia en la materia; por ello, la capacitación del personal de inspección de las 17 Delegaciones de la PROFEPA en otros tantos estados costeros y del personal voluntario incorporado a los programas de vigilancia participativa, también se considera estratégica.

Esto se justifica por el hecho de que existe un desconocimiento de la normatividad aplicable a la ZOFEMAT, no solo de los usuarios interesados, sino también de los propios funcionarios, lo cual trae consigo una ineficiencia e ineficacia en su aplicación. Ante esa situación se han instaurado Programas de capacitación, dirigido a funcionarios públicos, desde presidentes municipales, tesoreros y directores de fiscalización, hasta los encargados de desarrollo urbano y de catastro.

Por otro lado, los operativos especiales en los principales centros turísticos del país, junto con la coordinación, concertación y descentralización de los diferentes órdenes de gobierno, buscan reducir el número de zonas consideradas como críticas en materia de recursos naturales. Todas estas acciones han contribuido a un mejor manejo de las actividades tendientes a mejorar la aplicación de la normatividad vigente en la ZOFEMAT.

En el caso específico del Quintana Roo, los resultados han sido alentadores. En el año 2002 se otorgaron 63 títulos de concesión, cifra significativa ya que en años anteriores no se había logrado algo igual. En el H. Ayuntamiento de Benito Juárez se llevó a cabo en el mes de octubre y con la participación de la asociación de hoteleros del estado de Quintana Roo, un evento denominado: “Entrega de Concesiones de Zona Federal Marítimo Terrestre”, donde se entregaron 43 títulos de concesión.

Asimismo, se instalan mesas de atención en campo, para integrar y validar la emisión de los proyectos de títulos de concesión, los cuales una vez analizados, serán la base para la expedición de títulos de concesión.

Se debe resaltar que a mayor número de títulos de concesión expedidos, se incrementa más la recaudación de ingresos por el pago de derechos de uso, goce y aprovechamiento de Zona Federal Marítimo Terrestre y ambientes costeros, en cada municipio del Estado.

Para fomentar el apego a la reglamentación vigente, por parte de los usuarios, la Dirección General Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, junto con las unidades Administrativas en el Estados de Quintana Roo, estableció dos oficinas de recepción de tramites relativos a títulos de concesión, permisos transitorios, modificación a las bases, cesión de derechos, permisos de construcción de obra, modificación de permisos de construcción de obra, prórrogas de concesión y todos los concernientes a la zona federal.

El objetivo fundamental de estas acciones fue el de contribuir a facilitar y proporcionar información referente a los tramites y/o solicitudes de títulos de concesión, relativos a la zona federal (este sistema se encuentra enlazado a Internet para la atención y servicio de los usuarios).

También se han realizado eventos a nivel nacional; en septiembre del 2002 se realizó una reunión en Veracruz, para administradores de la Zona Federal Marítimo Terrestre y ambientes costeros de la zona sur, donde se trataron temas como el ISO 9000, sistema “progresas” y la actualización de los procedimientos y normatividad para la elaboración de los proyectos de titulo de concesión, enfocados a las áreas técnico jurídicas.

Una situación preocupante, de origen natural y que afecta a la ZOFEMAT sobremanera, es la erosión costera provocada principalmente por los huracanes que han azotado a nuestro estado de Quintana Roo; recordemos que a finales del 2005 hubo 14 huracanes que afectaron las costas mexicanas y al menos dos afectó considerablemente a las costas de nuestro Estado.

Podemos afirmar que, a partir del impacto del huracán Gilberto, hasta los últimos acontecimientos de Emily y Wilma, en los litorales de nuestro estado buena parte de las playas se perdió, especialmente las que se localizan entre punta Cancún y Punta Nizuc, a lo largo de 12 Km.

Las consecuencias de estos acontecimientos es evidente: la acción de la naturaleza ha erosionado cada vez más nuestras costas y la recuperación de las playas, se ha convertido una prioridad para la ZOFEMAT.

Para atender esta situación, se requiere de una acción correctiva mayor e integral, pues la historia de nuestras playas ha demostrado que los esfuerzos aislados por lograr su recuperación no han tenido los resultados esperados.

La cultura de recuperación de playas en nuestro país dista mucho de ser la misma que en países de otras latitudes, de alto desarrollo y grandes captadores de turismo, donde el esfuerzo en restauración de playas es algo permanente. En esta dinámica de razonamiento, resalta el hecho de que España invirtió 200 MDD en este rubro en el periodo 1993/1997; desde hace años Alemania hace lo propio invirtiendo 90 MDD anuales; Holanda, 32 MDD; en los EE.UU. la inversión anual ha sido de 15 MDD a lo largo de los últimos 40 años. En nuestro país, este rubro sencillamente es atendido mínimamente por las autoridades correspondientes y los programas instaurados para proteger las edificaciones de las zonas costeras y mejorar el atractivo al turista, no han sido suficientes.

Al respecto, en el año 2002 en el estado de Quintana Roo, con la participación conjunta financiera de FONATUR, SEMARNAT y el Municipio de Benito Juárez, se desarrolló un proyecto de recuperación de playas; este proyecto fue encargado a la CFE, con la asesoría de expertos internacionales en la materia.

Así, se restauró una franja de playa de 60 metros de anchura en los 12 kilómetros existentes entre Punta Cancún y Punta Nizuk; se construyó un Boulevard Peatonal Playero de 12 Km. de longitud; se realizó un relleno con 4 millones de metros cúbicos de arena; y se construyeron diques de protección en Punta Cancún y en Punta Nizuk.

Con este tipo de proyecto se busca ofrecer la máxima cantidad y calidad de servicios y entretenimiento a los visitantes, bajo un control que garantice prevenir el deterioro, tanto de la playa como de los nuevos servicios que se ofrecen en ella.

Este proyecto, aprobado por las autoridades federales, estatales y municipales y la gran mayoría de los hoteleros afectados, con una inversión inicial estimada de 40 millones de dólares, ha sido de gran importancia para el estado, principalmente para Cancún.

Existen otros proyectos de recuperación de playas, como el comprendido entre Calica al sur y 3 ríos al norte, abarcando una extensión de 14 kilómetros de litoral costero de Playa del Carmen, municipio de Solidaridad.

Sin embargo, las condiciones que actualmente imperan en la mayoría de nuestras playas exigen de una atención inmediata, pues la generación de divisas por concepto de la actividad turística se verá seriamente afectada, incidiendo no solamente en nuestro Estado, sino en el país.

Ante esta situación, se requiere de una participación conjunta entre el Gobierno Federal en sus tres niveles y el Sector Privado, el cual también se vio seriamente afectado en el 2005 en su inversión, para poder reactivar la principal actividad económica de Quintana Roo.

## 6.1 *Acuerdos de Coordinación y Comités Estatales de la ZOFEMAT*

En el apartado Capítulo 4, que versa sobre el Ordenamiento Jurídico-Administrativo, se mencionó que las actividades de Inspección y Vigilancia son una Línea de Acción del ***Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable*** de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar; y que su objetivo es el de incrementará las acciones de verificación al censo en las zonas costeras críticas, así como la supervisión del cumplimiento de la normatividad, estableciendo los mecanismos de coordinación con las autoridades municipales para intensificar los trabajos de vigilancia costera.

Ahora bien, respecto a los mecanismos para establecer ***Instrumentos de Coordinación*** entre la SEMARNAT y los Gobiernos Estatales y Municipales de entidades Federativas con Costa, desde 1997 se han establecido ***Acuerdos de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable*** y se han instalado diferentes ***Comités Estatales de la ZOFEMAT***.

En el caso del estado de Quintana Roo, el Acuerdo de Coordinación se firmó el día 28 de Abril de 1997 y el Comité Estatal de ZOFEMAT el 30 de Mayo del mismo año. Vale decir que todos los municipios con costa del estado están considerados en el Acuerdo mencionado.

Los Comités Estatales son la instancia que atiende los conflictos de importancia social relevante y fungen como un instrumento — basado en el compromiso de los Municipios, el Estado y la Federación —, para apoyar el ordenamiento territorial de las actividades económicas en las zonas costeras, conforme a sus potencialidades particulares y de acuerdo con las normas de desarrollo urbano, sustentado en el principio de equilibrio ambiental de los centros de población.

Una vez instalados los Comités Estatales en cada Estado con Municipios costeros, se procedió a la instalación de cuatro **Subcomités** en cada uno de ellos, los cuales son sus órganos operativos. Estos Subcomités son:

➤ ***Subcomité Estatal Técnico***

Su tarea es revisar las acciones de delimitación, censo e inventario que deben realizarse para documentar las ocupaciones y colindancias, usos y deslinde actual y potencial de predios ubicados en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y depósitos de aguas marinas. Además, analiza la viabilidad de los proyectos desde el punto de vista de aprovechamiento sustentable y realiza la capacitación técnica a los municipios para este fin.

➤ ***Subcomité Estatal de Concertación***

A través del Subcomité de Concertación Municipal, se analizan y resuelven los conflictos que enfrentan las comunidades, dificultando la convivencia y frenando el desarrollo social.

➤ ***Subcomité de Ordenamiento***

En los Subcomités de Ordenamiento, se busca priorizar y dar seguimiento a las acciones de zonificación ecológica y urbana de la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar.

➤ ***Subcomité de Inspección y Vigilancia***

Los Subcomités de Inspección y Vigilancia acuerdan las necesidades y prioridades locales para hacer que la ley se cumpla y se da seguimiento particular a aquellos asuntos que los municipios consideren vitales para el desarrollo ordenado de las localidades. Asimismo, instrumenta los mecanismos para desarrollar y modernizar los mecanismos financieros que permitan apoyar la verificación, inspección y vigilancia de la ZOFEMAT en los 17 estados costeros.



**PROGRAMA ESPECIAL DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LAS PLAYAS,  
LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR**

*Instrumentos de Coordinación entre SEMARNAT con Gobiernos Estatales y Municipales  
de Entidades Federativas con Costa*

Operación de Subcomités Municipales							
Entidad Federativa	Municipios	Firma de Acuerdo de Coordinación	Instalación de Comité Estatal <sup>7</sup> de Zofemat	Técnico <sup>8</sup>	Concertac <sup>9</sup>	Ordenamto <sup>10</sup>	Inspección y vigilancia <sup>11</sup>
Baja California	Ensenada, Playas de Rosarito, Mexicali, Tijuana	En concertación	na	na	na	na	na
Baja California Sur	Comondú, los Cabos, La Paz, Mulege, Loreto	05-Abr-97	13-May-97	5	5	1	4
Campeche	Calkini, Hecelchakan, Campeche, Palizada, Tenabo, Carmen, Champotón	En firma	na	0	0	0	0
Colima	Armeria, Manzanillo, Tecomán	25-Sep-97	24-Feb-98	3	3	3	1
Chiapas	Acapetahua, Pijijiapan, Suchiate, Arriaga, Tapachula, Huixtla, Villa Comaltitlán, Tonalá, Mapastepec, Mazatlán,	26-May-97	26-Sep-97	6	6	4	5
Guerrero	Acapulco de Juárez, Coyuca de Benítez <sup>1</sup> , José Azueta, Petalán <sup>1</sup> , Cuauinicuilapa <sup>1</sup> , Azoyu <sup>1</sup> , Florencio Villarreal <sup>1</sup> , Benito Juárez <sup>1</sup> , La Unión <sup>1</sup> , San Marcos <sup>1</sup> , Copala <sup>1</sup> , Tecpan de Galeana <sup>1</sup>	13-Nov-97	-	1	1	1	1
Jalisco	Cabo Corrientes, Puerto Vallarta, Cihuatlán, Tomatlán, La Huerta	02-Abr-97	02-May-97	3	3	1	2
Michoacán	Aquila, Coahuayanán,	10-Nov-97	-	3	3	3	2
Nayarit	Lázaro Cárdenas Bahía de Banderas, Compostela, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Acaponeta <sup>2</sup> , Rosamorada <sup>2</sup> , Tuxpan <sup>2</sup>	03-Ago-98	-	5	5	5	5

---

Operación de Subcomités Municipales

---

Entidad Federativa	Municipios	Firma de Acuerdo de Coordinación	Instalación de Comité Estatal <sup>7</sup> de Zofemat	Técnico <sup>8</sup>	Concertac <sup>9</sup>	Ordenamto <sup>10</sup>	Inspección y vigilancia <sup>11</sup>
Oaxaca	Juchitán de Zaragoza, Santa María Colotepec, Salina Cruz, Santa María Huatulco, San Dionicio del Mar <sup>1</sup> , Santa María Huazolotitlán, San Fco. del Mar, Santa María Tonameca, San Fco. Ixhuatán <sup>1</sup> , Santa María Xadani, San Mateo del Mar <sup>1</sup> , Santiago Astata, San Miguel del Puerto, Santiago Jamiltepec, San Pedro Huamelula <sup>1</sup> , Santiago Pinotepa Nacional, San Pedro Mixtepec, Santiago Tapextla <sup>1</sup> , San Pedro Huilotepec <sup>3</sup> , San Pedro Tapanatepec <sup>1</sup> , San Pedro Tututepec, San Pedro Pochutla, Sto. Domingo Amenta, Sto. Domingo Tehuantepec, Sto. Domingo Zanatepec <sup>3</sup> , Santos Reyes Nopala <sup>3</sup>	25-Feb-98	25-Feb-98	7	7	0	1
<b>Quintana Roo</b>	Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Cozumel, Othón P Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad, Isla Mujeres	28-Abr-97	30-May-97	6	6	6	5
Sinaloa	Ahome <sup>4</sup> , Escuinapa <sup>4</sup> , Guasave <sup>4</sup> , Angostura <sup>4</sup> , Mazatlán, Navolato <sup>4</sup> , Culiacán <sup>4</sup> , San Ignacio <sup>4</sup> , El Rosario <sup>4</sup> , Elota <sup>4</sup>	06-Sep-97	04-Dic-97	10	10	10	10
Sonora	Bacum, Hermosillo, Pitiquito, Benito Juárez, Huatabampo, Caborca, Puerto Peñasco, Cajeme, San Ignacio Río Muerto, Empalme, San Luis Río Colorado, Etchojoa, Guaymas	03-May-99	03-May-99	0	0	0	0
Tabasco	Cárdenas, Centla, Paraíso	18-Nov-98	27-Jul-99	3	2	3	3
Tamaulipas	Aldama, Matamoros, San Fernando, Altamira, Soto la Marina, Ciudad Madero	06-Nov-97	06-Nov-97	6	6	6	5

---

Operación de Subcomités Municipales

Entidad Federativa	Municipios	Firma de Acuerdo de Coordinación	Instalación de Comité Estatal <sup>7</sup> de Zofemat	Técnico <sup>8</sup>	Concertación <sup>9</sup>	Ordenamto <sup>10</sup>	Inspección y vigilancia <sup>11</sup>
<b>Veracruz</b>	Actopan, Pajapan, Pánuco, Agua Dulce, Papantla, Pueblo Viejo, Alto Lucero, San Andrés Tuxtla, Alvarado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Ángel R. Cabañas, Tampico, Tantima, Boca del Río, Catemaco, Tatahuicapan, Ursulo Galván, Tecolutla, Tuxpan, Cazonos de Herrera, Vega de la Torre, Coatzacoalcos, Veracruz, La Antigua, Lerdo de Tejada, Mecayapan, Nautla, Martínez de la Torre, Ozoluama,	22-Ago-97	nd	0	0	0	0
<b>Yucatán</b>	Celestun, San Felipe, Sinanche, Chicxulub Pueblo, Telchac Puerto, Dzibidzantún, Tizimin, Maxcanu <sup>2</sup> , Dzilam de Bravo, Yobain, Hunucma, Ixil, Progreso, Río Lagarto	28-Ago-97	24-Ago-98	7	7	0	9
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>53</b>

**NOTAS**

<sup>1</sup> Municipios costeros que no están considerados en la firma del Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable.

<sup>2</sup> Municipios costeros que no están considerados en la firma del Anexo 1 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos municipios cuentan con humedales, pero todavía no son considerados como municipios costeros por no contar con línea de costa.

<sup>3</sup> Municipios costeros que no están considerados en la firma del Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable Semarnap, ni en el Anexo 1.

<sup>4</sup> En estos municipios se considera la instalación del Subcomité de Concertación como el instrumento de funcionamiento de los demás subcomités.

<sup>5</sup> Se refiere a que el Acuerdo de Cooperación está en elaboración y aún no existe ningún documento para firmar.

<sup>6</sup> Se refiere a que el Acuerdo de Cooperación ya fue concertado y el documento está en proceso de firma.

<sup>7</sup> Derivados de la firma de los respectivos Acuerdos de Coordinación, para la operación del Programa Especial, se instalan comités estatales, los cuales representan tanto una instancia para la atención de conflictos de importancia social relevante como un instrumento basado en el compromiso de los municipios, el estado y la federación, para apoyar el ordenamiento territorial de las actividades económicas en las zonas costeras conforme a sus potencialidades particulares y de acuerdo con las normas de desarrollo urbano, sustentado en el principio de equilibrio ambiental de los centros de población.

<sup>8</sup> Las tareas de los Subcomités Técnicos son revisar las acciones de delimitación y censo inventario que deban realizarse para documentar las ocupaciones y colindancias, usos y deslinde actual y potencial de predios ubicados en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y depósitos de aguas marinas. Analiza la viabilidad de los proyectos desde el punto de vista capacitación a los municipios para realizarlas.

<sup>9</sup> El Subcomité de Concertación Municipal analiza y resuelve conflictos entre comunidades, dificultando la convivencia y frenando el desarrollo social.

<sup>10</sup> En los Subcomités de Ordenamiento, se prioriza y da seguimiento a las acciones de zonificación ecológica y urbana de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

<sup>11</sup> Los Subcomités de Inspección y Vigilancia acuerdan las necesidades y prioridades locales para hacer que la ley se cumpla y se da seguimiento particular a aquellos asuntos que los municipios consideren vitales para el desarrollo ordenado de las localidades.

**na:** No aplica. En el caso de los subcomités, si el Acuerdo de Coordinación aún está en concertación, lo están también los subcomités. Cuando el Acuerdo de Coordinación está en firma, ya está concertada la creación de los subcomités pero pueden no estar operando todavía (en estos casos aparece un cero).

**nd:** No disponible.

-: Comités que aún no han sido instalados.

**Nota:** Una vez instalado el Comité Estatal se procede a la instalación de los cuatro subcomités en cada municipio, los cuales son los órganos operativos. Algunos datos no coinciden con lo reportado en Semarnap/INEGI (2000), *Estadísticas del Medio Ambiente, México 1999/Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1997-1998*, INEGI, México, debido a que fueron modificadas por la fuente.

Fuente: Semarnat, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, México, 2002

Como parte del ejercicio de *Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de la Zona Federal Marítimo Terrestre*, rubricado entre la federación, el Estado y los Municipios costeros, durante el año del 2002 se efectuaron 43 reuniones de los Comités Técnicos de los Fondos Municipales de ZOFEMAT, con la participación de los tres niveles de Gobierno; en éstas se han autorizado mas de 25 Proyectos y/o Programas con una inversión de 20 millones de pesos, entre los que destacan los Programas de Regularización de Ocupaciones, de Inspección y Vigilancia, Limpieza de Playas, Protección a la Tortuga, Reforestación de la Laguna Nichupté, Recuperación de Playas y Fortalecimiento Fiscal.

Asimismo, se ha contribuido al Programa de Recuperación de Playas, en el tramo de Punta Nizuc a Punta Cancún en la zona hotelera de Cancún. Este Programa es financiado por fondos de Zona Federal.

Finalmente, debemos mencionar que la coordinación y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, incluyen formas y modalidades de descentralización. En la ZOFEMAT, la descentralización cobra sustento mediante la creación de *Administraciones Integrales de Zonas Costeras* (AIZC), iniciada en los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Nayarit y Oaxaca.

La SEMARNAT, por su parte, cuenta con el PROGRAMA de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) y la asesoría y apoyo de los técnicos de las Direcciones Generales respectivas.

## 6.2 *Financiamiento para la Zona Federal Marítimo Terrestre*

Para el financiamiento de las acciones propuestas por los Subcomités Municipales, instalados con el objeto de operar el Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable, se ha modificado la *Ley Federal de Derechos* a fin de establecer que los recursos obtenidos por el cobro de los derechos puedan ser utilizados para el ordenamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Asimismo, se han creado Fondos para que la Federación, los Estados y los Municipios hagan sus aportaciones. Para ello, se modificó el Anexo No. 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal<sup>55</sup>, conservando las participaciones de los tres niveles de gobierno, precisándose las facultades que se delegan y las obligaciones de cada nivel de gobierno.

Este nuevo Anexo contempla la descentralización del 100% de los ingresos fiscales derivados del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, estableciéndose la obligación de destinar el 30% de esos recursos al ordenamiento de esta zona (con aportaciones de 10% cada uno, de parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal). Además, precisa las facultades delegadas a los municipios para la administración de los recursos captados por concepto de uso, goce y/o aprovechamiento de la ZOFEMAT, y para crear los fondos que se destinan a atender el financiamiento de cinco acciones prioritarias: delimitación, censo de ocupantes, zonificación ecológica, zonificación urbana e inspección y vigilancia.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ver Cáp. 7

<sup>56</sup> SEMARNAT, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, México, 2002.

### *6.3 Acciones en la ZOFEMAT en Estados Costeros de la República Mexicana*

#### *Inspección y Verificación en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)<sup>57</sup>*

La PROFEPA posee un Sistema de Información Institucional, el cual reporta los resultados de las acciones de Inspección y Vigilancia en la ZOFEMAT de nuestro país.

Durante el año 2001, en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre, se realizaron 1,331 visitas de inspección y verificación, lo que representa un incremento del 89.3% respecto al 2000, y se impusieron 629 multas por un monto total de 11.7 millones de pesos.

Asimismo, en coordinación con autoridades de los tres órdenes de gobierno, se realizaron cinco Operativos Especiales tendientes a restablecer la legalidad en el uso de la ZOFEMAT. Estos operativos representaron 407 inspecciones para verificar el cumplimiento de la normatividad, tanto en materia de impacto ambiental como del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, en Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo y Yucatán.

En el año del 2002 se realizaron 2,100 visitas de inspección, que representaron un 58 % más que el año anterior. Las entidades más inspeccionadas fueron Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

---

<sup>57</sup> Cfr. Pág. Electrónica de la PROFEPA: <http://www.profepa.gob.mx>

Con la finalidad de contrarrestar la problemática ambiental en las zonas consideradas críticas, se instrumentaron nueve Operativos Especiales de Inspección y Verificación en zonas turísticas de ambientes costeros, en Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, resultando un total de 225 visitas en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre.

Durante el año del 2004, en la Zona Federal Marítimo Terrestre se realizaron 2,219 acciones de inspección, tres veces más de las 703 realizadas en 2000 y 13.6 por ciento superior a lo realizado en 2003 y se llevaron a cabo tres operativos especiales en los corredores turísticos de Acapulco-Zihuatanejo, Guerrero, Bahía de Banderas y Compostela, Nayarit y Tijuana-Ensenada, Baja California, detectando 2,217 proyectos irregulares y 2,187 ocupaciones sin título de concesión, 37 y 23 por ciento más que en el 2003, lo que derivó en la clausura de cuatro proyectos, la instauración de 164 procedimientos administrativos y la aplicación de multas por 13 millones de pesos.

*RESULTADOS DE INSPECCIÓN EN ZOFEMAT 2001-2004*

<i>Rubro</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Visitas de Inspección y Verificación	1,331	2,100	1,953	2,219
Ocupaciones sin Título de Concesión	889	1,441	1,778	2,187
Ocupaciones con autorización	69	135	179	2
Ocupaciones sin autorización	195	393	1,774	2,217
Procedimientos Administrativos instaurados	964	976	619	164
Resoluciones emitidas	973	871	1,294	1,043
Denuncias penales presentadas al M. P. F.	7	9	4	0

**Fuente: Sistema de Información Institucional de la PROFEPA**

Los resultados obtenidos solamente fueron posibles mediante diferentes acciones realizadas por la PROFEPA, a través de sus Delegaciones en cada Municipio costero. Las principales Acciones realizadas en Materia de ZOFEMAT fueron:

*ACCIONES REALIZADAS EN MATRERIA DE ZOFEMAT 2001-2004*

<i>Rubro</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Inspecciones que detectaron Ocupaciones de ZOFEMAT con Título de Concesión	208	262	175	32
Inspecciones que detectaron Ocupaciones de ZOFEMAT sin Título de Concesión	889	1,441	1,778	2,187
Inspecciones que Detectaron Ocupaciones de Zofemat con Autorización	69	135	179	2
Inspecciones que Detectaron Ocupaciones de Zofemat sin Autorización	195	393	1,774	2,217
Acciones de Vigilancia	465	1,186	55	249
Número de Multas Impuestas	623	1,006	393	346
Monto de Multas Impuestas (Mlls. Pesos)	11,607,727	9,770,068	14,410,943	13,030,522

**Fuente: Sistema de Información Institucional de la PROFEPA**



#### 6.4 Municipios Costeros del Estado de Quintana Roo

El estado de Quintana Roo tiene 1,078 kilómetros de litoral distribuidos en 7 Municipios Costeros en el que asientan más de 3,000 ocupantes de zona federal. Para la realización de actividades en la ZOFEMAT, cada Municipio se ubica de acuerdo a las Zonas designadas por la legislación vigente. Para el Estado de Quintana Roo, tenemos:

MUNICIPIO	ZONA
Lázaro Cárdenas	IV
Benito Juárez	X
Isla Mujeres	VII
Solidaridad	IX
Cozumel	VIII
Felipe Carrillo Puerto	II
Othón P. Blanco	IV

#### Superficie y Litorales

MUNICIPIO	Superficie Km <sup>2</sup>	Litoral Km.
Lázaro Cárdenas	3,989	111
Benito Juárez	1,664	75
Isla Mujeres	1,154	110
Solidaridad	4,432	130
Cozumel	2,413	120
Felipe Carrillo Puerto	10,249	262
Othón P. Blanco	17,190	270
<b>TOTAL</b>	<b>41,090</b>	<b>1,078</b>

## 6.5 *Inspección y Vigilancia y Ordenamiento Ecológico*<sup>58</sup>

Las actividades humanas que se desarrollan en la ZOFEMAT generan problemas de deterioro ambiental, desarrollo urbano y conflictos sociales; por lo que su administración funge como una herramienta de Política Ambiental, considerada como uno de los instrumentos destinados al Ordenamiento Territorial del país.

En las últimas décadas se ha hecho un uso intensivo y frecuentemente destructivo de los recursos naturales del país, sobre todo en las zonas turísticas de todo el territorio nacional.

El *Plan Nacional de Desarrollo* y el *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*, incorporan el concepto de *sustentabilidad* como uno de sus principios fundamentales de orientación en sus objetivos y estrategias.

En este sentido, los objetivos nacionales están planteados de tal manera *que el desarrollo del país se fundamente en el aprovechamiento racional de sus recursos*, es decir, en un uso que no comprometa el futuro de las siguientes generaciones y que concilie el cuidado de la naturaleza con el desarrollo económico y la diversidad cultural.

El desarrollo del sector Turístico en nuestro país ha tenido un gran costo en términos del impacto ambiental provocado por la actividad que se desarrolla; sobretodo en nuestro estado de Quintana Roo.

---

<sup>58</sup> SEMARNAT, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, México, 2002.

Esta problemática se manifiesta por:

- Presiones y desequilibrios sobre el ordenamiento de los asentamientos humanos y la planificación del desarrollo urbano.
- Deficiencias de recolección, tratamiento y disposición final de la basura hotelera y de los cruceros turísticos.
- Problemas de contaminación de los ecosistemas marinos generados por embarcaciones de todo tipo.
- Comercio ilegal de flora y fauna silvestre.
- Ausencia de autorizaciones en materia de impacto ambiental y uso de Zona Federal Marítimo Terrestre y Áreas Costeras.

Ante esta situación, uno de los mecanismos de gestión ambiental para la protección de las zonas costeras lo constituye los ***Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio***, ya que a través de ellos es posible atender los impactos provocados por las actividades humanas en el medio natural, regular los aprovechamientos productivos, establecer mecanismos de Inspección y Vigilancia más eficientes y mantener un monitoreo ambiental para un adecuado uso, manejo y administración de dichas zonas.

El ***Ordenamiento Ecológico del Territorio*** ofrece una serie de beneficios para el sector turístico. Algunos de los más importantes son:

- Al determinar densidades y formas de uso del suelo en unidades territoriales específicas, ofrece reglas claras para el desarrollo regional y aporta elementos técnicos y de gestión ambiental que dan certidumbre a los sectores productivos y a las entidades y los municipios que pueden planear su desarrollo, definiendo dónde impulsar, restringir o prohibir el desarrollo de comunidades, carreteras, obras, actividades productivas y/o turísticas.

- Proporciona elementos para la detección de zonas de riesgo, lo que contribuye en forma importante a la prevención de desastres y a la reducción de las consecuencias de los fenómenos meteorológicos y sísmicos.
- Promueve la coordinación de las políticas institucionales para la administración y gestión del territorio, ya que busca compatibilizar los intereses federales, las políticas estatales y las necesidades de los municipios y localidades.
- Genera sinergias que permiten formular programas entre los diferentes sectores y promueven la eficiencia del gasto público.

Es importante reiterar que la actividad turística se mantiene como la principal actividad económica en el Estado de Quintana Roo, generando más de 90% del PIB estatal asociado al aprovechamiento turístico en las playas y escenarios naturales de los ecosistemas costeros del Caribe mexicano. Concentra alrededor del 20% de los visitantes del Caribe, genera más del 40% de las divisas turísticas nacionales y es el principal receptor de turismo extranjero en nuestro país.

La riqueza de recursos naturales de la entidad está representada por las playas, arrecifes, selva tropical, una gran diversidad de vida silvestre y la existencia de cenotes y ríos subterráneos. El crecimiento poblacional que se estima en 5% anual, la mayor poblacional en todo el país, asociado al crecimiento turístico implica un crecimiento equivalente de las demandas de agua, energía y recursos naturales.

De igual forma las necesidades de infraestructura ambiental se acumulan en rubros como el tratamiento de aguas residuales, el manejo y reciclaje de residuos sólidos municipales, laboratorios de análisis químicos y sistemas de manejo ambiental que apoyen el cumplimiento normativo de hoteles y desarrollos turísticos así como de los servicios urbanos.

El reto de los próximos años es lograr un escenario sustentable en infraestructura ambiental que permita mantener la salud de la economía turística y urbana respetando la capacidad de carga de los ecosistemas de la región y la calidad de sus recursos naturales.

De ahí la importancia de que el desarrollo turístico incorpore la sustentabilidad como premisa inherente a su futuro, sujeto a una mayor competencia global y a demandas cambiantes de turistas que buscan escenarios naturales libres de contaminación y que mantengan sus bellezas escénicas. Quizás lo más apremiante sea impulsar la participación del sector privado en estas áreas de inversión, en coordinación con la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental.

6.6 *Proyectos y Programas en la ZOFEMAT en Municipios Costeros.*<sup>59</sup>

MUNICIPIO	PROYECTO Y/O PROGRAMA
<b>Benito Juárez</b>	Censo, delimitación y catastro
	Digitalización de archivos
	Vuelo aerofotogramétrico
	Taller marco normativo y operación de la zona federal.
	Programa de guardavidas
	Programa de limpieza de playas
	Programa proyecto ejecutivo de rehabilitación integral de playas
	Programa de regularización de ocupantes de ZOFEMAT
	Programa de inspección y vigilancia
	Programa de policía turística
	Programa de protección a la tortuga
	Programa de ordenamiento
	<b>Cozumel</b>
Programa de delimitación	
censo y catastro	
Equipamiento de balneario publico la caletita 1° etapa	
Limpieza de playas populares (equipamiento)	
<b>Solidaridad</b>	Policía Turística
	Delimitación
	Limpieza de playas
	Censo
	Programa salvavidas
<b>Isla Mujeres</b>	Delimitación
	Censo
	Regularización de ocupantes en zona federal
	Inspección y vigilancia
<b>Othón P. Blanco</b>	Fortalecimiento fiscal
	Mejoramiento de balneario Punta Estrella
	Censo en la Bahía de Chetumal

<sup>59</sup> Fuente: Unidad de Zona federal Marítimo Terrestre y Ambientes costeros del estado de Quintan Roo; Consultar Pág. Web: <http://www.semarnat.gob.mx/qroo/zofemat>

6.7 *Recaudación obtenida por el Uso de la ZOFEMAT en los Estados Costeros de la República Mexicana*

RECAUDACIÓN OBTENIDA POR CONCEPTO DE USO DE LA ZONA FEDERAL  
MARÍTIMO TERRESTRE (Pesos)  
1995-2000<sup>60</sup>

<b>Entidad federativa</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Baja California	2 391 562	1 730 663	3 583 468	6 808 352	1 789 874	1 966 696
Baja California Sur	0	18 646	0	1 483 451	3 555 666	8 844 554
Campeche	27 973	56 404	211 719	174 232	896 394	921 063
Colima	2 417 021	1 370 512	1 776 393	1 759 991	1 981 251	3 839 049
Chiapas	1 200	212 819	0	0	0	0
Guerrero	3 910 820	7 311 807	11 000 051	10 001 536	14 107 688	14 445 830
Jalisco	10 778	1 064 111	0	0	7 823 324	9 444 691
Michoacán	0	0	0	108 651	60 832	281 712
Nayarit	0	490 271	1 379 440	3 179 301	2 387 817	6 121 258
Oaxaca	17 922	69 297	50 222	124 160	23 362	258 586
<b>Quintana Roo</b>	<b>917 187</b>	<b>29 983 031</b>	<b>28 478 022</b>	<b>18 994 299</b>	<b>30 929 365</b>	<b>37 328 219</b>
Sinaloa	0	0	0	1 941 583	3 483 338	7 072 799
Sonora	0	0	0	0	105 848	57 082
Tabasco	0	0	0	245 266	247 261	0
Tamaulipas	1 000	1 350	0	14 056	1 660	275 018
Veracruz	457 099	1 361 011	2 257 504	2 567 362	3 508 035	8 832 507
Yucatán	0	156 973	0	0	94 245	10 165 383
<b>Total</b>	<b>10 152 562</b>	<b>43 826 895</b>	<b>48 736 819</b>	<b>47 402 240</b>	<b>70 995 960</b>	<b>109 854 447</b>

<sup>60</sup> Fuente: Semarnat, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, México, 2002.

Para el Estado de Quintana Roo, la recaudación obtenida durante el período 1995 hasta el 2002, por concepto del Uso de la ZOFEMAT, se muestra en el siguiente cuadro.

Estado de Quintana Roo  
Recaudación por Uso de ZOFEMAT  
1996-2002

AÑO	Pesos
1995	917,187
1996	29,983,031
1997	28,478,022
1998	18,994,299
1999	30,929,000
2000	37,328,000
2001	95,563,000
2002	65,516,058

Se aprecia un notorio incremento de la recaudación registrada entre años consecutivos, principalmente entre los años 1995 y 1996. La explicación a este gran incremento en la recaudación por el Uso de la ZOFEMAT — no solamente en el Estado de Quintana Roo, sino en la mayor parte de los Estados con Municipios Costeros del país — se debe a las modificaciones del Anexo 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal realizadas en 1995, donde se establece la canalización del 30% de la recaudación, producto del pago de derechos del uso y goce de ZOFEMAT, al fondo para su ordenamiento.

Se registró una disminución en los años 1997 y 1998, respecto a 1996 (pero con importantes incrementos respecto a 1995), por el proceso de ajuste en la administración, control y ejecución de mecanismos recaudatorios, que poco a poco se estandarizaron. El incremento registrado durante 98-2000, se debe a la captación de pagos extraordinarios de usuarios por el uso y disfrute de la ZOFEMAT, derivado de las acciones de promoción a la regularización de usuarios que instrumentó la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.



## 6.8 Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT

De acuerdo con la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, dependientes de la SEMARNAT, se obtuvo información sobre las diferentes Resoluciones expedidas para el uso de la ZOFEMAT en todo el país en general y para el Estado de Quintana Roo en particular.<sup>61</sup>

Para el período 2000-2005, se tienen datos del número total de resoluciones ZOFEMAT de acuerdo al *Uso y Aprovechamiento* que se le da por parte de los usuarios; los datos con base en el *Tipo de Resolución* solo se ofrecen para los años 2004-2005.

No obstante ello, nos avocamos a identificar todas y cada una de las Resoluciones que se llevaron a cabo durante este período en el Estado de Quintana Roo, en las dos variantes que se ofrecen. De esta forma, estamos en condiciones de presentar un análisis gráfico tanto del Estado en su conjunto, considerando a todos sus Municipios Costeros, como del Municipio de Solidaridad en particular.

El trabajo fue arduo, ya que la información se presenta en listados por mes de cada año analizado, pero con la variante de que se considera a todos y cada uno de los Municipios Costeros de Toda la República en su conjunto, sin ningún orden alfabético o por Estrado.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Toda la información de los Resolutivos se obtuvieron en la dirección electrónica <http://portal.semarnat.gob.mx/semarnat/portal/>, para el período 2000 hasta noviembre del 2005.

<sup>62</sup> Se debe comentar aquí que, para fines metodológicos, existe una gran disparidad en la información que ofrecen las diferentes dependencias gubernamentales, no solamente sobre este tema que nos ocupa, sin en general en cualquier áreas. Este es un problema metodológico que afecta a todo investigador; por ello, en esta investigación en particular, se podrán encontrar cifras que aparentemente no coincidirán, a pesar de haber sido realizadas por la misma dependencia. Vale decir que, a pesar de ello, nos avocamos a usar la información más homogénea posible.

## 6.8.1 Resoluciones ZOFEMAT por Uso y Aprovechamiento: 2000-2005

### *Concentrado de Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT, Q. R.*

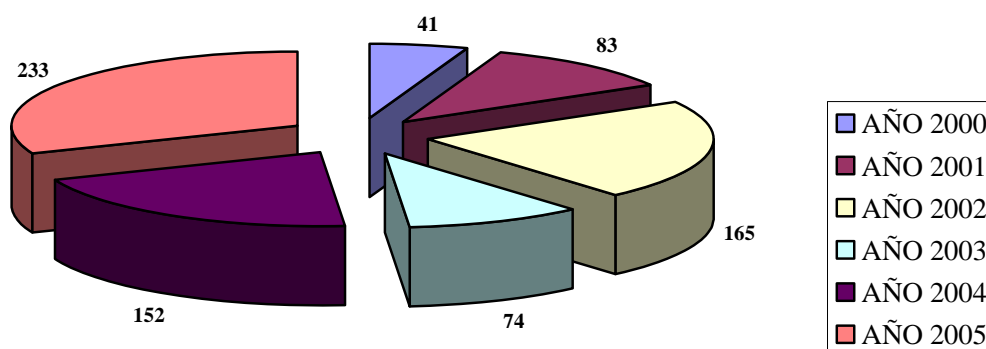
<b>USO Y APROVECHAM.</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>T</b>
Actividades Complementarias	6	7	0	1	1	2	17
Protección	18	38	56	24	32	23	191
Palapas	5	1	5	7	7	6	31
Restaurante	2	4	2	6	6	8	28
Muro Contención	1	2	1	8	8	1	21
Artesanías	1	0	0	0	0	0	1
Ornato	1	0	11	4	15	24	55
Arranque Muelle	3	1	2	4	7	2	19
Acceso Muelle	1	0	0	1	1	0	3
Terminal Portuaria	1	0	0	0	0	2	3
Hotel Turístico	1	0	0	0	0	0	1
Servicios Turísticos	1	3	2	3	11	11	31
Uso General		22	78	2	40	123	265
Club de Playa		2	0	1	1	5	9
Reforestación		1	0	0	0	0	1
Casa Habitación		1	2	3	2	0	8
Pesca		1	2	1	0	4	8
Camastros y Sombrillas			2	5	0	4	11
Estacionamiento			1	1	0	1	3
Acuicultura			1	0	0	0	1
Casa Veraneo				1	0	0	1
Bodega Pesca				1	0	0	1
Terraza Volada				1	0	0	1
Campo Golf					1	0	1
Estudio de Suelo					3	0	3
Sin Datos					4	5	9
Paneles de Malla					1	0	1
Instalación de Asoleadero					1	0	1
Renta de Mesas					1	0	1
Instalación para Eventos					2	0	2
Varadero-Embarcadero Pesca					1	1	2
Parque Ecoarqueológico					1	0	1
Parque Turístico Cultural					1	0	1
Parque Marino Nacional.					1	0	1
Torre Salvavidas					1	0	1
Atracadero Turístico					1	0	1
Actividades de Beneficio Económico					1	5	6
Servicio de Gasolinera					1	1	2
Uso Para Huéspedes de Hotel						1	1
Oficinas y Bodegas						1	1
Campo Pesquero						1	1
Venta Bebidas y Alimentos						1	1
Obras						1	1
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>83</b>	<b>165</b>	<b>74</b>	<b>152</b>	<b>233</b>	<b>748</b>

Con base en los datos del Cuadro anterior, se presentan las siguientes gráficas que muestran un análisis mas detallado de los resultados obtenidos.

*ESTADO DE QUINTANA ROO*  
*Concentrado de Resoluciones en la ZOFEMAT*  
*2000-2005*

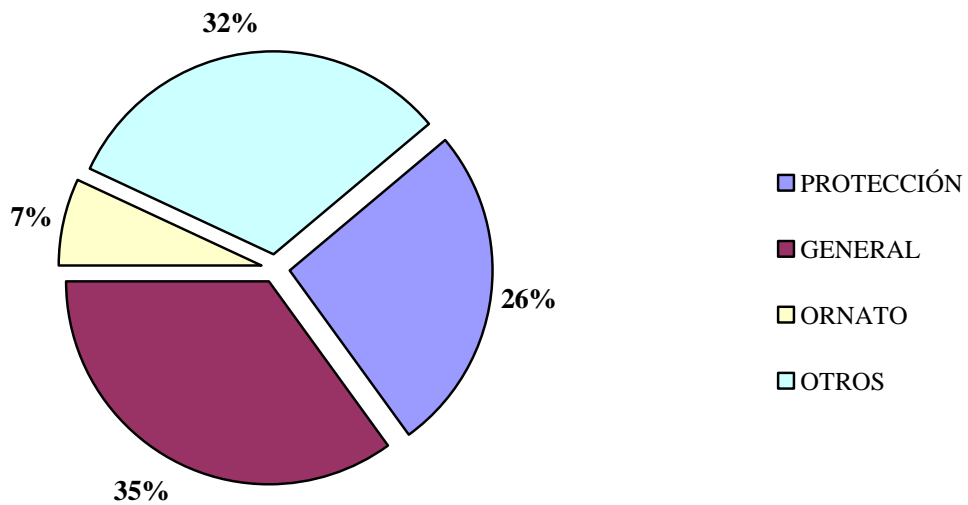
	SOLIDIDARID	BENITO JUAREZ	ISLA MUJERES	COZUMEL	OTHON P. BLANCO	F. CARRILLO PUERTO.	LÁZAZARO CÁRDENAS	S/D	TOT
<b>2000</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>41</b>
<b>2001</b>	<b>8</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>2</b>		<b>83</b>
<b>2002</b>	<b>20</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>23</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>3</b>		<b>165</b>
<b>2003</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>1</b>		<b>74</b>
<b>2004</b>	<b>26</b>	<b>53</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>152</b>
<b>2005</b>	<b>52</b>	<b>121</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>233</b>
<b>TOTAL</b>	<b>126</b>	<b>267</b>	<b>129</b>	<b>94</b>	<b>120</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>748</b>

*ESTADO DE QUINTANA ROO*  
*Número de Resoluciones por Uso y aprovechamiento en la ZOFEMAT*  
*2000-2005*



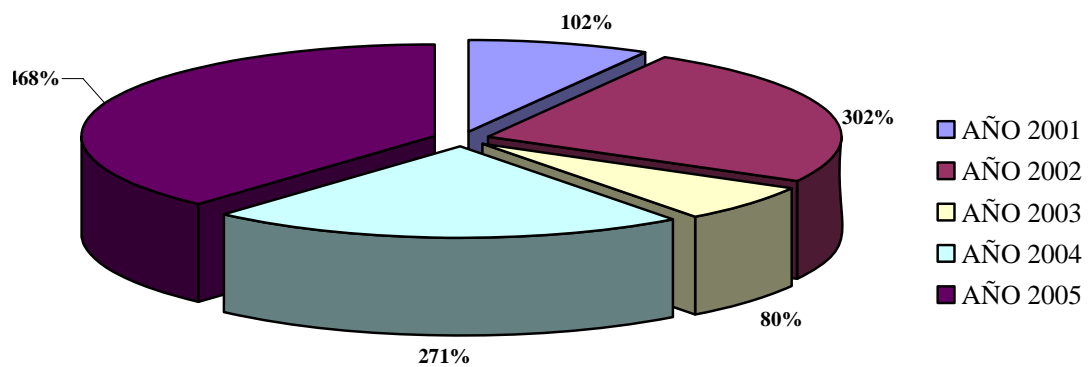
Se puede apreciar que, por el tipo de Uso y Aprovechamiento, los conceptos de *Protección, Uso General y Ornato*, prácticamente ocupan más del 70 por ciento del total de Resoluciones para el período.

**ESTADO DE QUINTANA ROO**  
*Resoluciones por Uso y aprovechamiento ZOFEMAT*  
 2000-2005

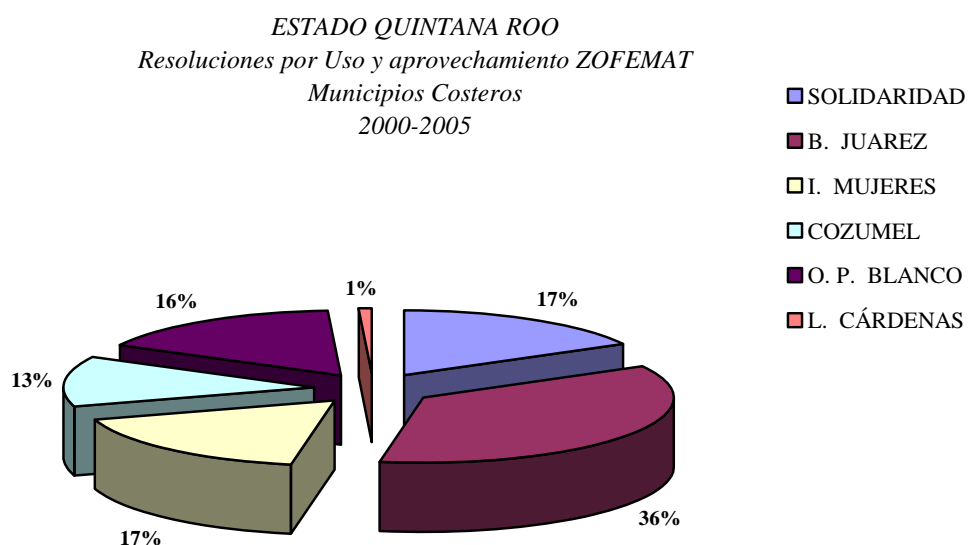


Ahora bien, el incremento porcentual que se observó en el período, tomando como base el año 2000, se muestra en la siguiente gráfica:

**ESTADO QUINTANA ROO**  
*Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT*  
 Incremento Porcentual  
 2000-2005



Si analizamos el número de Resoluciones ZOFEMAT que se otorgaron durante el período por Municipio, observamos que el de mayor actividad fue el *Municipio de Benito Juárez*, con el 36% del total, seguido de el de *Isla Mujeres* y *Solidaridad*, con un 17% cada uno.



En términos nominales, el Municipio de Solidaridad emitió un total de 126 Resoluciones por Uso y Aprovechamiento en la ZOFEMAT durante los años 2000 hasta 2005, después del Municipio de Benito Juárez y de Isla Mujeres, que emitieron 267 y 129 respectivamente.

Por debajo del Municipio de Solidaridad encontramos al de Cozumel, donde se emitieron 94 resoluciones y al de Othón P. Blanco, con 120. Debe destacarse que los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas presentaron un número insignificante de Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT en el período analizado, con 2 y 7 respectivamente. Finalmente, en el período se presentaron tres resoluciones ZOFEMAT sin datos.

*Resoluciones en la ZOFEMAT del Municipio de Solidaridad*

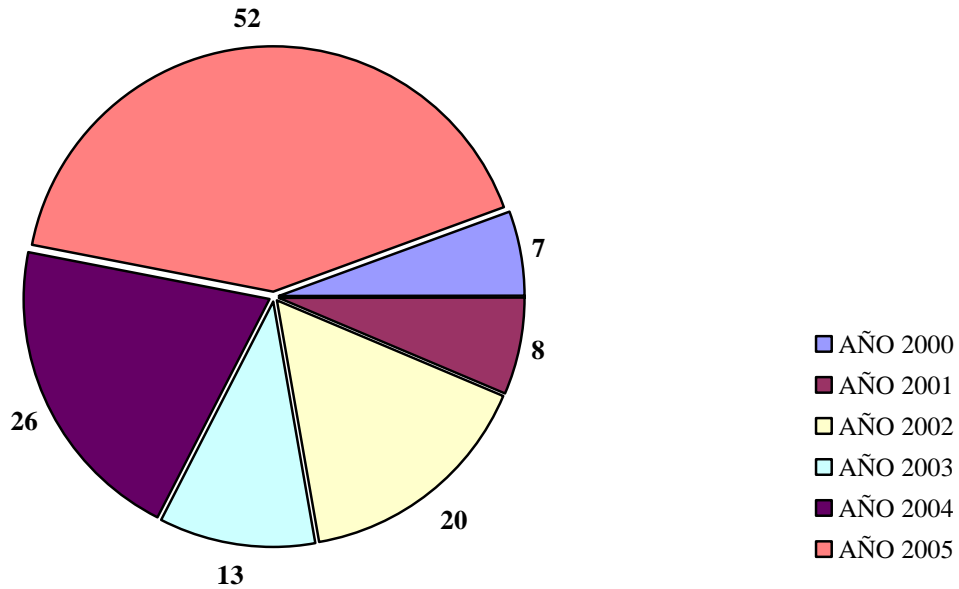
*MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, Q. R.*

*Resoluciones por Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT*

2000 - 2005

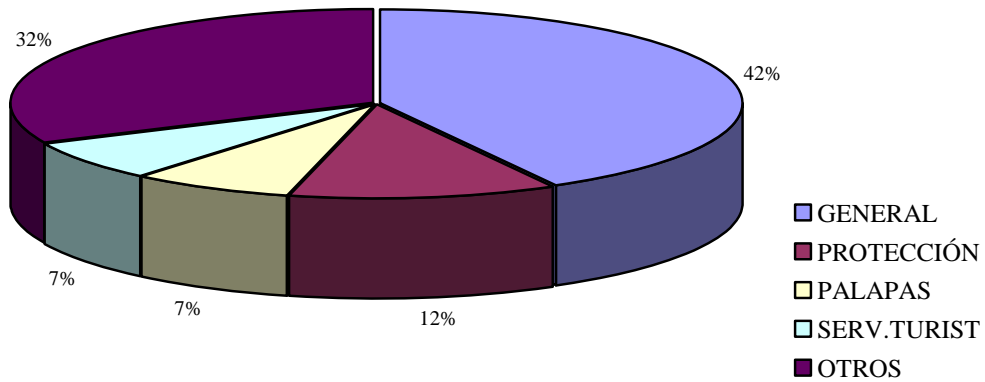
<i>USO Y APROVECHAMIENTO</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>TOTAL</i>
Actividades .Complementarias	2	0	0	1	0	0	3
Protección	2	5	3	1	4	0	15
Palapas	1	0	2	2	2	2	9
Restaurante	0	0	2	2	0	1	5
Ornato	0	0	0	0	0	8	8
Arranque De Muelle	2	0	1	0	0	1	4
Servicios Turísticos	0	0	0	1	4	4	9
General	0	2	9	0	11	31	53
Club de Playa	0	1	0	0	0	1	2
Casa Habitación	0	0	1	1	0	0	2
Camastros y Sombrillas	0	0	2	5	0	2	9
Estudio De Suelo	0	0	0	0	1	0	1
Paneles De Malla	0	0	0	0	1	0	1
Instalaciones para Eventos	0	0	0	0	1	0	1
Parque Ecoarqueológico	0	0	0	0	1	0	1
Torre Salvavidas	0	0	0	0	1	0	1
Actividades con Beneficio Económico	0	0	0	0	0	1	1
Obras	0	0	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>52</b>	<b>126</b>

*MUNICIPIO SOLIDARIDAD, Q.R.*  
*Número de Resoluciones ZOFEMAT por Uso y Aprovechamiento*  
*200-2005*



Salvo el año 2003, se observa un incremento continuo y sostenido en el número de Resoluciones, predominando las de Uso y Aprovechamiento General y de Protección.

*MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, Q. R.*  
*Porcentaje de Resoluciones ZOFEMAT*  
*por Uso y Aprovechamiento*  
*2000-2005*



## 6.8.2 Resoluciones de la ZOFEMAT por Tipo: 2004-2005

A pesar de que solamente se ofrece información para dos años, con base en el Tipo de Resolución efectuada en la ZOFEMAT, es interesante hacer el análisis correspondiente. Los rubros que considera el Tipo de Resolución para el Uso de la ZOFEMAT, son seis:

- Concesión
- Permiso
- Cesión de derechos
- Prórroga de Concesión
- Extinción de Concesión
- Modificación de Bases

Evidentemente, el número total de resoluciones ZOFEMAT de acuerdo al *Uso y Aprovechamiento* que se le da por parte de los usuarios, coincide con el número por *Tipo de Resolución* para los años 2004-2005, que fueron de 152 y 233 respectivamente, para todo el Estado de Quintana Roo, haciendo un total de 385.

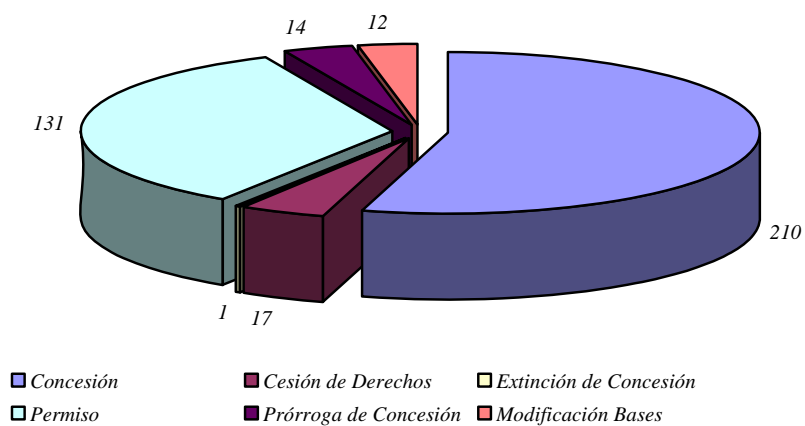
*ESTADO DE QUINTANA ROO*  
*Concentrado de Resoluciones ZOFEMAT por Tipo*  
*2004-2005*

<i>TIPO DE RESOLUCIÓN</i>	<i>SOLIDARIDAD</i>	<i>BENITO JUAREZ</i>	<i>ISLA MUJERES</i>	<i>COZUMEL</i>	<i>P. O BLANCO</i>	<i>F. C. PUERTO</i>	<i>S/D</i>	<i>TOTAL</i>	<i>%</i>
Concesión	39	52	33	43	39	1	3	210	55
Permiso	31	99	0	0	1	0	0	131	34
Cesión de Derechos	5	7	3	1	1	0	0	17	4
Prórroga Concesión	3	5	1	4	1	0	0	14	4
Extinc. Concesión	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Modificac. de Bases	0	9	0	3	0	0	0	12	3
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>173</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>42</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

El Municipio de Lázaro Cárdenas no presenta ninguna Resolución y el de Felipe Carrillo Puerto solamente posee una, por lo que no son relevante en el período analizado.

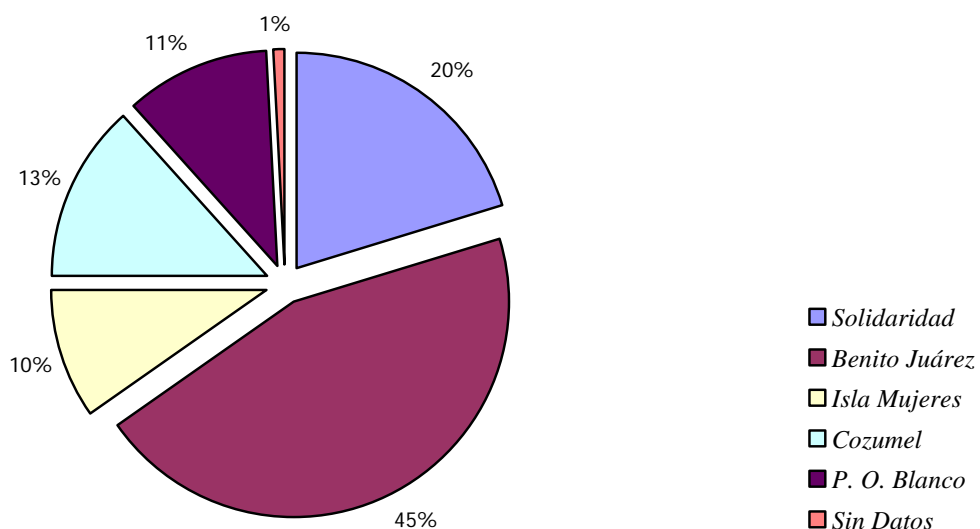


ESTADO DE QUINTANA ROO  
Resoluciones por Tipo  
ZOFEMAT  
2004-2005



Para observar el comportamiento de todos los Municipios Costeros del Estado, la siguiente gráfica es ilustrativa.

ESTADO DE QUINTANA ROO  
Resoluciones ZOFEMAT por Tipo  
Municipios Costeros  
2004-2005



Al igual que en el análisis donde se considera el periodo total 2000-2005, con base en el Uso y Aprovechamiento de la ZOFEMAT, por Tipo de Resolución el Municipio de Benito Juárez presenta el mayor número, seguido por el Municipio de Solidaridad, los cuales hacen juntos el 65% del total para el período 2004-2005.

Finalmente, encontramos que los rubros de Concesión y Permiso son los más relevantes en cuanto al Tipo de Resolución en la ZOFEMAT; estos dos conceptos abarcan cerca del 90% del total de las resoluciones en el período analizado, en el Estado.

**ESTADO DE QUINTANA ROO**  
*Resoluciones ZOFEMAT por Tipo*  
2004 - 2005

<b>Resolución por Tipo</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>Concesión</b>	122	88	210	<b>55</b>
<b>Extinción de Concesión</b>	0	1	1	0
<b>Prórroga de Concesión</b>	6	8	14	4
<b>Permiso</b>	14	117	131	<b>34</b>
<b>Modificación Bases de Concesión</b>	5	7	12	3
<b>Cesión de Derechos</b>	5	12	17	4
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>233</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

La misma tendencia se observa cuando analizamos al Municipio de Solidaridad en particular, ya que de las 78 Resoluciones por Tipo, emitidas durante este período de dos años, el 50% fueron bajo el rubro de Concesión y el 40% bajo el rubro de Permiso.

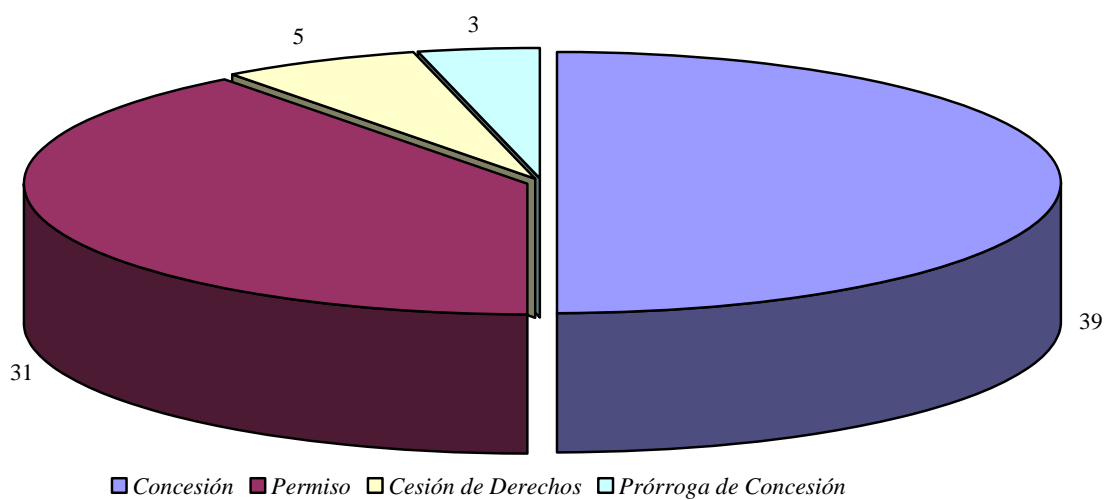
Destaca también el hecho de que nuestro Municipio de Solidaridad duplicó el número de Resoluciones por Tipo emitidas durante el 2005, con respecto al 2004; esto a pesar de que la información ofrecida por las dependencias correspondientes, abarca hasta el mes de Noviembre del 2005.

**MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, Q. R**  
*Resoluciones ZOFEMAT por Tipo*  
 2004 - 2005

<b>TIPO DE RESOLUCIÓN</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<i>Concesión</i>	21	18	39	<b>50</b>
<i>Permiso</i>	3	28	31	<b>40</b>
<i>Cesión de Derechos</i>	1	4	5	6
<i>Prórroga de Concesión</i>	1	2	3	4
<b>TOTAL</b>	26	52	78	100

Los rubros de *Extinción de Concesión* y *Modificación de Bases* no figuran en el Municipio de Solidaridad durante este período

*MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, Q.R*  
*Resoluciones por Tipo*  
**ZOFEMAT**  
 2004-2005



## 6.9 Municipio de Solidaridad: Ingresos ZOFEMAT

Concentrémonos ahora en Municipio de Solidaridad. Particularmente nos avocaremos a analizar la administración que estuvo a cargo durante el período Constitucional que va del mes de abril del 2002 al mes de abril del 2005.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Solidaridad, los ingresos obtenidos por concepto del uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ZOFEMAT, se presentan en los siguientes cuadros:

### *Reporte General*

**2002**

<i>Mes</i>	<i>10% al Fondo</i>	<i>20% al Estado</i>	<i>Total a la Federación, al Fondo y al Estado</i>	<i>Importe del H. Ayuntamiento</i>	<i>Total de Ingresos Obtenidos</i>
Enero					
Febrero					
Marzo					
11/30 Abril	78,800.99	157,601.97	236,402.96	551,606.90	788,009.85
Mayo	67,102.16	134,204.32	201,306.49	469,715.13	671,021.62
Junio	116,194.01	232,388.02	348,582.02	813,358.06	1,161,940.08
Julio	164,318.78	328,637.55	492,956.33	1,150,231.43	1,643,187.75
Agosto	49,490.42	98,980.84	148,471.27	346,432.95	494,904.22
Septiembre	72,765.43	145,530.85	218,296.28	509,357.98	727,654.26
Octubre	54,594.20	109,188.40	163,782.60	382,159.39	545,941.99
Noviembre	67,004.07	134,008.15	201,012.22	469,028.52	670,040.74
Diciembre	128,418.30	256,836.60	385,254.90	898,928.10	1,284,183.00
<b>Total</b>	<b>\$798,688.35</b>	<b>\$1,597,376.70</b>	<b>\$2,396,065.05</b>	<b>\$5,590,818.46</b>	<b>\$7,986,883.51</b>

### **Reporte General**

**2003**

<i>Mes</i>	<i>10% al Fondo</i>	<i>20% al Estado</i>	<i>Total a la Federación, al Fondo y al Estado</i>	<i>Importe del H. Ayuntamiento</i>	<i>Total de Ingresos Obtenidos</i>
Enero	150,140.25	300,280.50	450,420.76	1,050,981.76	1,501,402.52
Febrero	194,665.95	389,331.89	583,997.84	1,362,661.62	1,946,659.45
Marzo	215,812.16	431,624.32	647,436.48	1,510,685.11	2,158,121.59
Abril	138,532.31	277,064.63	415,596.94	969,726.19	1,385,323.13
Mayo	203,685.29	407,370.59	611,055.88	1,425,797.05	2,036,852.93
Junio	113,996.11	227,992.22	341,988.32	797,972.76	1,139,961.08
Julio	152,040.21	304,080.41	456,120.62	1,064,281.45	1,520,402.07
Agosto	57,224.28	114,448.56	171,672.85	400,569.97	572,242.82
Septiembre	153,963.80	307,927.60	461,891.39	1,077,746.59	1,539,637.98
Octubre	30,126.86	60,253.72	90,380.58	210,888.02	301,268.60
Noviembre	610,742.99	1,221,485.99	1,832,228.98	4,275,200.95	6,107,429.93
Diciembre	92,574.33	185,148.65	277,722.98	648,020.28	925,743.26
<b>Total</b>	<b>\$2,113,504.54</b>	<b>\$4,227,009.07</b>	<b>\$6,340,513.61</b>	<b>\$14,794,531.75</b>	<b>\$21,135,045.36</b>

### **Reporte General**

**2004**

<i>Mes</i>	<i>10% al Fondo</i>	<i>20% al Estado</i>	<i>Total a la Federación, al Fondo y al Estado</i>	<i>Importe del H. Ayuntamiento</i>	<i>Total de Ingresos Obtenidos</i>
Enero	589,035.28	1,178,070.56	1,767,105.84	4,123,246.95	5,890,352.79
Febrero	190,668.59	381,337.18	572,005.77	1,334,680.14	1,906,685.91
Marzo	410,154.33	820,308.66	1,230,462.99	2,871,080.32	4,101,543.31
Abril	250,516.27	501,032.54	751,548.81	1,753,613.88	2,505,162.69
Mayo	187,688.71	375,377.42	563,066.13	1,313,820.97	1,876,887.10
Junio	101,756.58	203,513.16	305,269.74	712,296.07	1,017,565.81
Julio	318,146.78	636,293.57	954,440.35	2,227,027.49	3,181,467.84
Agosto	71,507.11	143,014.22	214,521.33	500,549.77	715,071.10
Septiembre	98,345.21	196,690.41	295,035.62	688,416.45	983,452.07
Octubre	134,982.60	269,965.21	404,947.81	944,878.23	1,349,826.04
Noviembre	147,478.41	294,956.81	442,435.22	1,032,348.84	1,474,784.05
Diciembre	499,249.15	998,498.31	1,497,747.46	3,494,744.08	4,992,491.54
<b>Total</b>	<b>\$2,999,529.03</b>	<b>\$5,999,058.05</b>	<b>\$8,998,587.08</b>	<b>\$20,996,703.18</b>	<b>\$29,995,290.25</b>

**Reporte General**

**2005**

<i>Mes</i>	<i>10% al Fondo</i>	<i>20% al Estado</i>	<i>Total a la Federación, al Fondo y al Estado</i>	<i>Importe del H. Ayuntamiento</i>	<i>Total de Ingresos Obtenidos</i>
Enero	311,260.03	622,520.06	933,780.09	2,178,820.21	3,112,600.30
Febrero	280,143.56	560,287.12	840,430.67	1,961,004.91	2,801,435.58
Marzo	358,081.67	716,163.34	1,074,245.00	2,506,571.68	3,580,816.68
11/30 Abril	44,996.92	89,993.84	134,990.76	314,978.45	449,969.21
Mayo					
Junio					
Julio					
Agosto					
Septiembre					
Octubre					
Noviembre					
Diciembre					
<b>Total</b>	<b>\$994,482.18</b>	<b>\$1,988,964.35</b>	<b>\$2,983,446.53</b>	<b>\$6,961,375.24</b>	<b>\$9,944,821.77</b>

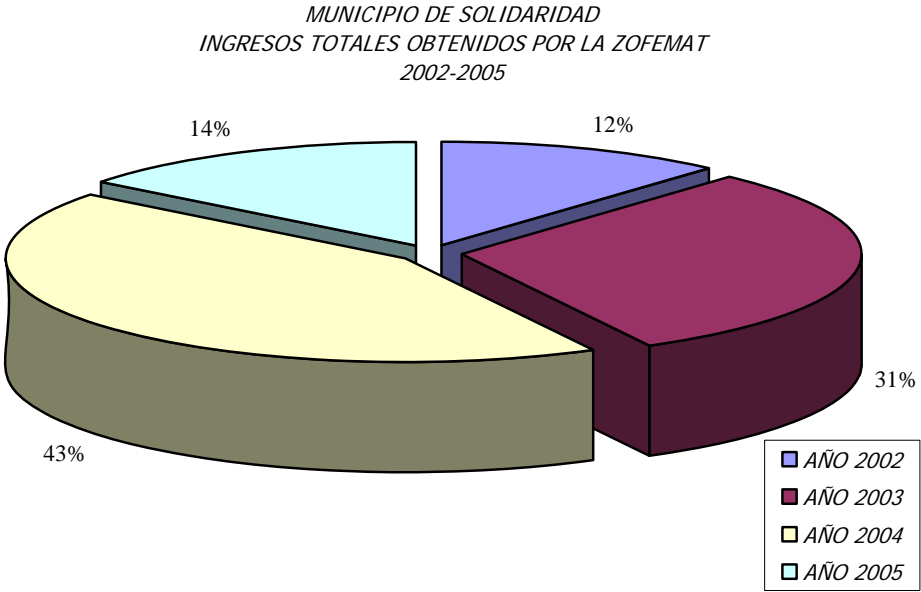
Con base en estos cuadros, podemos elaborar otro que contenga un concentrado de los mismos:

*Municipio de Solidaridad, Q. R.*  
*Ingresos por ZOFEMAT*  
*2002-2005*

<i>Año</i>	<i>10% al Fondo</i>	<i>20% al Estado</i>	<i>Total a la Federación, al Fondo y al Estado</i>	<i>Importe del H. Ayuntamiento</i>	<i>Total de Ingresos Obtenidos</i>
2002	798,688.35	1,597,376.70	2,396,065.05	5,590,818.46	7,986,883.51
2003	2,113,504.54	4,227,009.07	6,340,513.61	14,794,531.75	21,135,045.36
2004	2,999,529.03	5,999,058.05	8,998,587.08	20,996,703.18	29,995,290.26
2005	994,482.18	1,988,964.35	2,983,446.53	6,961,375.24	9,944,821.77
<b>TOTAL</b>	<b>6,906,204.10</b>	<b>13,812,408.17</b>	<b>20,718,612.27</b>	<b>48,343,428.63</b>	<b>69,062,040.90</b>

Debido a que la administración del Municipio de Solidaridad dio inicio en el mes de abril del 2002, y termino en el mes de abril de 2005, en estos dos años no se contabilizan doce meses completos, por lo que presentan ingresos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT inferiores a los años 2003 y 2004, los cuales contabilizan 12 meses cada uno.

Gráficamente podemos observar el comportamiento de los ingresos obtenidos durante la administración analizada:



Como se mencionó más arriba, la mayor parte de los ingresos obtenidos por la ZOFEMAT en el Municipio de Solidaridad, fueron producto del uso y aprovechamiento de esta zona por concepto de Uso General y de Protección, con un tipo de Resolución con carácter de Concesión y de Permiso.

## **7 COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL**

### *7.1 Origen de los Convenios de Colaboración.*

Debido a que el Gobierno Federal no tiene la capacidad suficiente en personal, infraestructura e instalaciones, le es imposible vigilar que todos los contribuyentes paguen sus obligaciones fiscales (fiscalización); así, el Municipio funge como el recaudador de las contribuciones federales.

Por esa razón, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público celebra Convenios con los gobiernos estatales y, en su caso, con los gobiernos municipales, con el objeto de que éstos colaboren administrativamente, auxiliándolo en las labores de recaudación y fiscalización y aportando personal e instalaciones.

A cambio de este apoyo administrativo, el gobierno estatal y, en su caso, el gobierno municipal, recibe una contraprestación económica o pago, el cual se deriva de lo recaudado. A dicha contraprestación se le llama “incentivo”.

La colaboración administrativa se concreta a través de reglas de administración, estipuladas en un Convenio, donde se especifican las facultades que corresponden a los estados y, en su caso, a los municipios, en la administración de ciertas contribuciones federales.

Mediante esta colaboración, se logra evitar duplicar esfuerzos paralelos y se obtiene una homogeneidad en la aplicación de las normas tributarias a nivel nacional, suprimiéndose actividades que hacían ineficiente y complicada la administración tributaria, y aumentaban los costos de la recaudación.



Es importante recalcar que con la colaboración administrativa, se da al Municipio mayor participación en las decisiones y mejores opciones de financiamiento para sus actividades.

Esta colaboración administrativa ha tenido como objetivo que los Municipios participen más activamente en diferentes rubros, tales como:

1. Administrar derechos por el otorgamiento de concesiones por el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre;
2. Facultades de comprobación en materia de verificación del padrón y fiscalización concurrente;
3. Impuesto al Valor Agregado;
4. Cobranza de contribuyentes menores y bases especiales de tributación;
5. Derechos de obra pública; vigilancia del cumplimiento de obligaciones;
6. Tenencia o uso de vehículos, excepto de aeronaves;
7. Vigilancia del uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal y de emisión de comprobantes fiscales;
8. Vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancía de procedencia extranjera;
9. Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera;
10. Cobro de derechos por servicios turísticos o de registro nacional de turismo y emisión de cédulas turísticas;
11. Verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera excepto vehículos.

Para 1996, la colaboración administrativa se dio a través de un Convenio de Colaboración Administrativa, con 19 cláusulas ordinarias y 3 transitorias, a los que se agregó un transitorio a partir de 1999. El objetivo de este Convenio fue el de acercar los recursos a la población y que cada orden de gobierno asumiera las tareas con la aplicación óptima de los recursos, reconociendo así la capacidad administrativa de los gobiernos estatales y municipales.

De esta manera, este Convenio coordinaba la acción federal y estatal en materia del impuesto al valor agregado, tenencia y multas federales. A través de anexos (o Convenios Específicos derivados del Convenio General) se complementó la colaboración administrativa.

Asimismo, con este Convenio se ampliaron las responsabilidades para coadyuvar en el combate a la evasión y en la defensa de los intereses del fisco, por lo que amplió nuevas facultades tributarias y funciones contenciosas.

## 7.2 Anexo No. 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal<sup>63</sup>

El Gobierno del Estado de Quintana Roo celebró con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, un *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, que entró en vigor el día 1 de enero de 1997.

Cada Estado Costero celebró el correspondiente Anexo 1 en particular, el cual forma parte de ese *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*.

En nuestro caso, se firmó el 10 de noviembre de 1997 y fue celebrado por el **Gobierno Federal**, el *Gobierno del Estado de Quintana Roo* y el *Gobierno Ayuntamiento del Municipal de Solidaridad*, mismo que al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, deja sin efecto a todos los celebrados con anterioridad.

A través del Anexo No. 1 del *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, el Gobierno Federal y los 17 estados costeros convinieron en propiciar una coordinación estrecha en relación con los ingresos federales que se obtuvieren por el cobro derivado del pago del derecho por el uso y goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Con base en este instrumento, cada entidad federativa, por conducto de sus municipios costeros, asumió las *funciones operativas* de administración de los derechos respectivos y los municipios ejercieron las *funciones operativas* de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la Legislación Federal aplicable.

---

<sup>63</sup> Anexo 1 del *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, celebrado por el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y el Gobierno Ayuntamiento del Municipal de Solidaridad, el 10 de noviembre de 1997.

La Sección I del Anexo 1 se refiere a la Administración de los Derechos por el Otorgamiento de Concesiones, Autorizaciones o Prórrogas de Concesiones para el Uso o Goce de la ZOFEMAT o cualquier otro depósito que se forme con aguas marinas y por el Uso, Goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en dicha Zona.

Asimismo, versa sobre las facultades que se delegan y las obligaciones de las partes suscriptoras; las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobro las ejerce el Estado por conducto de los municipales, salvo los casos excepcionales previstos en el propio anexo.

*La función de recaudación* consiste en la recepción de las declaraciones por medio de las cuales los contribuyentes pagan los derechos, así como el control de dicha recaudación (padrón de contribuyentes).

*La función de comprobación* consiste en la bonificación del correcto pago de los derechos efectuados por los contribuyentes.

*La función de determinación* consiste en la cuantificación de los adeudos de los contribuyentes en relación con los derechos de referencia.

*La función de cobranza* se refiere a las acciones que se llevan a cabo para hacer efectivos los derechos, cuyo pago haya sido omitido por los contribuyentes.

Por otra parte, la Sección I del Anexo también se refiere a los incentivos económicos a recibir por cada una de las contrapartes de la Federación. En el siguiente cuadro se aprecian el porcentaje de cada uno de los conceptos por los que el Estado de Quintana Roo, el Ayuntamiento de Solidaridad y la SHCP reciben incentivos.

### *Incentivos por la Administración de la ZOFEMAT*

<i>Concepto</i>	<i>Entidad Gubernamental</i>		
	<i>SHCP</i>	<i>Estado de Q. R.</i>	<i>Municipio Solidaridad</i>
Recaudación y Recargos	10 %	10 %	80 %
Gastos de Ejecución	20 %		80 %
Multas			100 %

Respecto al sistema de compensación de fondos y rendición de la cuenta mensual comprobada, se deberá estar a lo señalado en su sección IV:

*El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por los derechos citados y sus accesorios e informará a la Secretaría sobre la recaudación obtenida y enterará a ésta el remanente del mismo, después de haber disminuido las partes correspondientes al Municipio y al Estado.*

Como el Municipio es el que recauda directamente los ingresos de referencia, debe enterar al Estado y a la Federación la parte que les corresponda de los ingresos, dentro de los cinco días del mes siguiente al que corresponda la recaudación.

En la Sección II, se establecen las bases para la creación de un Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la ZOFEMAT, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

Así, la administración de la ZOFEMAT en el estado de Quintana Roo se rige por lo establecido en este nuevo Anexo 1, el cual ha propiciado una mayor certidumbre, eficiencia y eficacia en la recaudación y destino de los recursos obtenidos por su Uso y Aprovechamiento.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

1. El enfoque de desarrollo económico que adoptó el Territorio de Quintana Roo se basó en la industria turística durante la década de los años 70, siendo lanzado Cancún al mundo entero como el paraíso del Caribe Mexicano.
2. Quintana Roo posee una ubicación geográfica privilegiada que lo distingue de los estados que poseen costa, pues su clima, playas y su riqueza arqueológica, conocida como la Riviera Maya, reconocido internacionalmente.
3. Quintana Roo ha tenido un desarrollo económico ascendente; la actividad Turística es el motor de su economía y genera más de 90% del PIB estatal. Concentra alrededor del 20% de los visitantes del Caribe, genera más del 40% de las divisas turísticas nacionales y es el principal receptor de turismo extranjero en nuestro país.
4. La participación del Estado de Quintana Roo en el total de divisas que el país recibe, ha sido del más del 30% en los últimos años.
5. El crecimiento poblacional se estima en 5% anual, la mayor tasa poblacional en todo el país; asociado al crecimiento turístico, implica una demanda creciente de infraestructura urbana, turística y de necesidades ambientales.
6. El paso de los últimos huracanes tuvo un impacto ecológico sobre el litoral y los arrecifes de coral considerable, la acción de la naturaleza ha erosionado cada vez más nuestras costas y la recuperación de las playas, se ha convertido una prioridad
7. Quintana Roo es una entidad clave para el país en cuanto a recepción de ingresos turísticos del exterior; el daño de los últimos fenómeno naturales en su infraestructura turística, repercutirá en la producción nacional por la reconstrucción y podría significar una pérdida de hasta 0.1 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB en del 2005.
8. A pesar de que se de un gran impulso al proceso de reconstrucción por parte del gobierno, el sector privado, la banca y los organismos internacionales, será muy difícil que la recuperación se logre en el corto plazo.

9. El gran desafío que se enfrentará para la primera década del siglo XXI en el Golfo de México y el Caribe, es el cambio climático global, la variación del nivel medio del mar y la vulnerabilidad de las costas.
10. La creación del Municipio de Solidaridad fue producto de su crecimiento demográfico y de su ubicación geográfica, estratégica para el desarrollo turístico del Caribe mexicano. Su crecimiento poblacional es elevado por la continua inmigración de de todo el país
11. Su ubicación y los recursos naturales con que cuenta Solidaridad, son los detonantes de su desarrollo económico, basado en el Turismo, aunado a las ventajas competitivas que posee el Estado de Quintana Roo, con respecto a otros estados del país.
12. Solidaridad es un Municipio que atrae inversión externa y nacional, incrementando sus fuentes de empleo por la construcción y por la oferta de servicios urbanos; la infraestructura necesaria se ha ido incrementando a la par que su demanda.
13. La Riviera Maya ha sido receptora del beneficio del turismo; el dinamismo de su actividad turística es producto de una gran transformación en su infraestructura hotelera, alentada por el Municipio de Solidaridad y por la inversión de capital productivo, tanto nacional como extranjera. Solamente Cancún se ubica por encima de la Riviera Maya en las preferencias de turismo, detentando más del 50% del total de la infraestructura del Estado, mientras que la Riviera Maya ocupa el 25 %.
14. En el periodo analizado, la afluencia turística se incrementó en un promedio del 17 %; gran parte del turismo internacional visita nuestras playas en Cruceros, lo cual se presenta como un nicho de oportunidad para dinamizar aún más nuestra economía
15. Nuestro país cuenta con 11,592.7 Kilómetros de litorales, incluyendo costas insulares, lo que lo convierte en el segundo litoral mas grande de América Latina
16. En el marco patrimonial de la Nación, nuestra Constitución establece el derecho de Propiedad Originaria de la Nación sobre todo su territorio, teniendo el derecho de transmitirla a los particulares. La propiedad originaria o pública del Estado, deriva del ejercicio mismo de su soberanía o derecho de autodeterminación y autorregulación.
17. A partir de este derecho es que el Estado decide sobre su propiedad territorial, es decir, tiene un derecho exclusivo para establecer el régimen jurídico de Derecho Público, la forma de su utilización y la forma de su explotación

18. La General de Bienes Nacionales, LGBN, define a la ZOFEMAT, cuando la costa presente playas, como la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas, medida a partir de la pleamar máxima, o en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta cien metros río arriba
19. La administración y control de la ZOFEMAT, es atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, a través de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, adscrita a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
20. La instancia encargada de formular y conducir la política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de la normatividad por la ocupación, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, es la Procuraduría Federal para el Ambiente, **PROFEPA**, a través de la Subprocuraduría de Recursos Naturales y de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre.
21. La PROFEPA atiende la problemática costera, tanto ambiental como patrimonial en la ZOFEMAT, buscando encauzar a la legalidad a sus usufructuarios, principalmente donde se desarrollan actividades turísticas, de servicios, acuacultura e industriales
22. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) reglamenta sobre la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción
23. La ZOFEMAT es un concepto que la legislación mexicana designa para considerar un bien del dominio público y que forma parte del patrimonio nacional.
24. Las costas de la República Mexicana abarcan 11,800 kilómetros de litoral en 17 estados. que cuentan con un total de 167 municipios costeros, de los que destacan 36 considerados como “municipios críticos”.
25. De la superficie total de la ZOFEMAT, cerca del 70% corresponde a las vertientes del Océano Pacífico y Golfo de California, y poco más del 30% corresponde a las zonas costeras del Golfo de México y Mar Caribe



26. Las **Acciones de Inspección y Vigilancia** se sujetan a los siguientes lineamientos: verificación aleatoria del censo de ocupantes; verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable al uso de esta zona; instalación y operación de los subcomités de inspección y vigilancia; funciones de vigilancia del comercio ambulante en las playas urbanas; y capacitación y actualización del personal de inspección y vigilancia.
27. Las principales actividades que se desarrollan en estas áreas de zona federal son obras de servicio público, desarrollos turísticos, portuarios, pesqueros, acuícolas y habitacionales, así como instalaciones petroleras, navales y eléctricas, entre otras.
28. Conforme al criterio de **Desarrollo Sustentable**, se busca no sólo la protección, conservación y restauración del ambiente y sus recursos, sino también fomentar actividades productivas que no rebasar la capacidad de resistencia de los ecosistemas y que de mejorar la calidad de vida de las comunidades que poseen los recursos.
29. El universo de ocupantes en todos los litorales del país es más de 125 mil; alrededor de 32 mil (25%), han realizado algún trámite ante la SEMARNAT, de este total, solamente 9 mil cuentan con una concesión vigente (36%). Esto implica una elevada evasión de impuestos derivados de la falta de pago de derechos.
30. La **Problemática de las Costas** mexicana es de carácter ambiental, patrimonial y la derivada de la posesión, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, donde se busca encauzar a la legalidad a los usufructuarios que desarrollan actividades turísticas, de servicios, acuacultura e industriales.
31. Existen áreas críticas en la ZOFEMAT: son corredores turísticos, con un desarrollo extensivo e intensivo, que afectar al medio ambiente costero; se ubican en Tijuana-Ensenada, Los Cabos, Bahía de Banderas, costa de Jalisco, Acapulco-Zihuatanejo, costa de Oaxaca, Cancún-Tulum y puerto de Veracruz / Boca del Río.
32. La **Problemática Ambiental de la ZOFEMAT** tiene que ver con la sobreexplotación del recurso territorial, crecimiento poblacional costero, alteraciones en los ecosistemas, carencia de un marco de sustentabilidad y de una efectiva evaluación de impacto ambiental, y la autorización de Usos de suelo, distintos a los planes maestros de desarrollo.

33. **La Problemática Patrimonial de la ZOFEMAT**, tiene que ver con la ocupación irregular, Incumplimiento de la normatividad, Incumplimiento de términos y condiciones de instrumentos jurídicos, compra-venta de terrenos de propiedad federal, cesiones de derechos sin aprobación, propiedades convertidas en playas privadas, ocupación sin pago de derechos, adeudos a los municipios y empresas dedicadas a la venta de casas y terrenos, que no orientan a sus compradores acerca de las obligaciones con respecto de ZOFEMAT.
34. Las causas de la Problemática ambiental son: ausencia de valoración de bienes comunes, crecimiento poblacional excesivo, crecimiento desordenado de las actividades productivas, administración pública centralizada e insuficiente, normatividad compleja y confusa, preponderancia de intereses políticos y económicos coyunturales y ausencia de congruencia y permanencia en las políticas gubernamentales.
35. **La Problemática Social de la ZOFEMAT**, tiene que ver con la proliferación de asentamientos humanos en centros productivos y turísticos, crecimiento poblacional anárquico, incremento del comercio ambulante, manipulación de dirigentes de organizaciones sociales, para incumplir con la normatividad correspondiente y conflicto entre sectores por el aprovechamiento de un mismo recurso.
36. Toda esta problemática conforma a la Problemática Común de la ZOFEMAT en los Municipios Costeros, junto con las alteraciones importantes en la línea de litoral por ciclones.
37. La SEMARNAT realiza diversas actividades para lograr el aprovechamiento sustentable de las Playas, la ZOFEMAT y los Terrenos Ganados al Mar
38. La **PROFEPA**, lleva a cabo diversos Programas para realizar su función sustantiva, principalmente el de Inspección y Vigilancia.
39. Las actividades humanas que se desarrollan en la ZOFEMAT generan problemas de deterioro ambiental, desarrollo urbano y conflictos sociales; por lo que su administración funge como una herramienta de **Política Ambiental**, considerada como uno de los instrumentos destinados al ordenamiento territorial del país, ya que en las últimas décadas se ha hecho un uso intensivo y frecuentemente destructivo de los recursos naturales del país, sobre todo en zonas turísticas del territorio nacional.

40. *El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales* 2001-2006, incorporan el concepto de *sustentabilidad* como uno de sus principios fundamentales de orientación en sus objetivos y estrategias para que el desarrollo del país se fundamente en el aprovechamiento racional de sus recursos, con un uso que no comprometa el futuro de las siguientes generaciones y que concilie el cuidado de la naturaleza con el desarrollo económico y la diversidad cultural.
41. Uno de los mecanismos de gestión ambiental para la protección de las zonas costeras lo constituye los *Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio*, que atienden los impactos provocados por las actividades humanas en el medio natural, regulan los aprovechamientos productivos, establecen mecanismos de Inspección y Vigilancia más eficientes y mantienen un monitoreo ambiental para un adecuado uso, manejo y administración de dichas zonas
42. La política nacional para administrar a la ZOFEMAT es el *Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar* , cuyo principal objetivo es lograr una Administración integral que garantice el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales costeros, así como el derecho de todos los mexicanos a disfrutarlos.
43. Las Líneas de Acción de este Programa son: la Delimitación y Censo, Zonificación Ecológica y Urbana, Regularización de Ocupaciones e Inspección y Vigilancia.
44. El *Marco Legal* que rige a la ZOFEMAT está determinado por diferentes Leyes y Reglamentos, donde se señalan las dependencias encargadas de llevar a cabo todas disposiciones legales que se refieren a la ZOFEMAT, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar: Ley General de Bienes Nacionales, LGBN, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente y Ley Federal de Derechos.
45. El *Ordenamiento Administrativo y de Control de la ZOFEMAT* está determinado por el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, RUAMAT.
46. El incumplimiento de la normatividad que rige a la ZOFEMAT es sancionado por la Ley General de Bienes Nacionales.

47. Los *Instrumentos Jurídico-Administrativos* para otorgar estos bienes son: la Concesión, Autorización, el Permiso, Acuerdo de Destino y Decreto de Desincorporación.
48. Los Criterios para el Otorgamiento de Concesiones de Zona Federal son de carácter Ambiental, Técnicos y Jurídicos.
49. Son 15 los Trámites que se deben hacer ante la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, para hacer uso de esta Zona.
50. En la Ley Federal de Derechos se estipula la tarifa de los derechos para tramitar los diferentes trámites para el uso de la ZOFEMAT.
51. Los Derechos, considerados como ingresos públicos, son recursos pecuniarios, propiedad del gobierno Federal, Estatal o Municipal, en virtud de las diferentes acciones que realice en el cumplimiento de las atribuciones que la Ley le confiere.
52. Los ingresos públicos son Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios.
53. Los Ingresos Ordinarios se perciben en forma regular, son programables, de origen tributario, que se derivan de la prestación de un servicio público o del uso, goce, explotación o aprovechamiento de un bien de dominio público.
54. Los Ingresos Ordinarios se subdividen en Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios. Los Ingresos Tributarios, se dividen en: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales.
55. Los Ingresos Extraordinarios se derivan de actos fuera de lo normal, que tuviera que realizar la administración pública para proveerse de recursos con el fin de resolver una situación imprevista, que además fuese con característica de urgencia y con atención inmediata.
56. Los Derechos, como ingresos Tributarios, son una obligación *ex-lege*, cuyos elementos deben ser plenamente contenidos en la ley.
57. Los Derechos están regidos por el Principio de Legalidad y deben ser destinados a solventar los gastos de la Administración Pública
58. El costo de los Derechos debe ser razonable

59. La Clasificación de los Derechos tiene que ver con: los Derechos por la regulación de actividades de Particulares, por la prestación de servicios públicos y por uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado.
60. Los Bienes de Dominio Público generan recursos por el uso y aprovechamiento de que pueden ser objeto a través de la concesión o derechos de Uso
61. Los *Supuesto Genéricos* para pagar los Derechos, de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, son: por haber usado, gozado, explotado o aprovechado las playas, la ZOFEMAT, y los TGM, a cualquier otro deposito de aguas marítimas
62. Los *Supuesto Específicos* que establece la Ley Federal de Derechos para pagar Derechos son: por extracción de materiales pétreos y por pernoctar dentro de los mismos en remolques o semi-remolques, tipo vivienda.
63. Un precepto de gran relevancia es el de la obligatoriedad del pago del ocupante, independientemente de que se tenga o no la autorización legal respectiva, ya que el pago es producto de la ocupación misma, al margen de que el Gobierno Federal haya dado o no su autorización para dicha ocupación.
64. La Ley Federal de Derechos prevé los casos de excepción de pago de derechos y establece una tarifa e los mismos.
65. Los tipos de Uso de la ZOFEMAT son: Protección, Ornato, Uso General y el uso que se refiere a las ocupaciones vinculadas con la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura.
66. El *Programa de Inspección y Vigilancia en la ZOFEMAT* es el más relevante; Verificar que las ocupaciones, obras o actividades que se realicen en ella y en los Terrenos Ganados al Mar, cuenten con Concesión, Permiso o Autorización; que los titulares de las concesiones cumplan con los términos de las mismas y con el pago de los derechos correspondientes por el uso o aprovechamiento.
67. El *objetivo de este Programa de Inspección y Vigilancia* es incrementar el nivel de observancia de los particulares en la legislación ambiental y patrimonial, para prevenir y mitigar los impactos adversos por el desarrollo de obras y actividades federales, y por la ocupación de los bienes del dominio público.

68. La **Problemática de las Zonas Críticas de la ZOFEMAT**, es atendida por la PROFEPA a través de operativos especiales de amplia cobertura, que verifican directamente los lugares inspeccionados y comprueba el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas, levantando actas administrativas
69. La **Participación Social Comunitaria** en tareas de vigilancia y cuidado de los recursos naturales es una estrategia fundamental para combatir los delitos ambientales y reducir el deterioro de la riqueza natural; existen los *Comités de Vigilancia Participativa* en diversos municipios costeros, integrados por miembros de comunidades propietarias o usufructuarias de los recursos. Su función es informar a la Procuraduría dónde y quiénes cometen delitos ambientales que atentan contra los recursos naturales.
70. Otra estrategia fundamental es la **Capacitación del Personal** de inspección en las 17 Delegaciones de la PROFEPA de los estados costeros y al personal voluntario incorporado a los programas de vigilancia participativa
71. Existe un desconocimiento de la normatividad aplicable a la ZOFEMAT, no solo de los usuarios interesados, sino también de los propios funcionarios, lo cual trae consigo una ineficiencia e ineficacia en su aplicación. Actualmente se han instaurado Programas de capacitación, dirigido a funcionarios públicos, desde presidentes municipales, tesoreros y directores de fiscalización, hasta los encargados de desarrollo urbano y de catastro.
72. Los *Acuerdos de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable*, son los mecanismos para establecer *Instrumentos de Coordinación* entre la SEMARNAT y los Gobiernos Estatales y Municipales de entidades Federativas con Costa, desde 1997
73. Los *Comités Estatales* son la instancia que atiende los conflictos de importancia social relevante y fungen como un instrumento para apoyar el **Ordenamiento Territorial** de las actividades económicas en las zonas costeras. Existen cuatro Subcomités Estatales: Técnico, de Concertación, de Ordenamiento y de Inspección y Vigilancia
74. Las acciones propuestas por los Subcomités Municipales, instalados para operar el **Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable**, son financiadas gracias a la modificación de la *Ley Federal de Derechos*, donde se establece que los recursos obtenidos por el cobro de los derechos puedan ser utilizados para el ordenamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

75. El estado de Quintana Roo tiene 1,078 kilómetros de litoral distribuidos en 7 Municipios Costeros en el que asientan más de 3,000 ocupantes de zona federal. Tiene siete Municipios costeros: Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, cada uno de los cuales se ubica de acuerdo a las Zonas designadas por la legislación vigente.
76. El incremento en la recaudación por el uso de la ZOFEMAT en los estados costeros del país, ha sido gracias a las modificaciones del Anexo 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal realizadas en 1995, donde se establece la canalización del 30% de la recaudación, al fondo para su ordenamiento.
77. Las Resoluciones por el Uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, se presentan con base en el *Uso y Aprovechamiento* que se le da por parte de los usuarios y por el *Tipo de Resolución*.
78. Para el período 2000-2005, en Quintana Roo la recaudación por Uso y Aprovechamiento presentó un incremento porcentual considerable, siendo los conceptos de *Protección, Uso General y Ornato*, los que ocupan más del 70 por ciento del total.
79. La mayor recaudación la obtuvo el *Municipio de Benito Juárez*, con el 36% del total, seguido del de *Isla Mujeres y Solidaridad*, con un 17% cada uno.
80. El Municipio de Solidaridad emitió un total de 126 Resoluciones por Uso y Aprovechamiento en el período, después de los Municipios de Benito Juárez y de Isla Mujeres, que emitieron 267 y 129 respectivamente
81. Por debajo del Municipio de Solidaridad se situó el de Cozumel, con 94 resoluciones y el de Othón P. Blanco, con 120. Los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas presentaron un número insignificante de Resoluciones, con 2 y 7 respectivamente. Hubo tres resoluciones ZOFEMAT sin datos.
82. En el Municipio de Solidaridad se observa un incremento continuo en el número de Resoluciones, predominando las de *Uso y Aprovechamiento General y de Protección*.
83. Los rubros que considera el *Tipo de Resolución* para el Uso de la ZOFEMAT, son seis: *Concesión, Permiso, Cesión de derechos, Prórroga de Concesión, Extinción de Concesión, Modificación de Bases*.

84. Los rubros de Concesión y Permiso son los más relevantes en cuanto al Tipo de Resolución en la ZOFEMAT; estos dos conceptos abarcan cerca del 90% del total de las resoluciones en el período analizado en el Estado de Quintana Roo.
85. La misma tendencia se observa en el Municipio de Solidaridad: de las 78 Resoluciones por Tipo, emitidas durante el período 2004-2005, el 50% correspondió al el rubro de Concesión y el 40% al de Permiso.
86. Los rubros de *Extinción de Concesión y Modificación de Bases* no figuran en el Municipio de Solidaridad durante este período.
87. El Gobierno Federal no tiene la capacidad suficiente de vigilar que todos los contribuyentes paguen sus obligaciones fiscales, por lo que el Municipio funge como el recaudador de las contribuciones federales.
88. A través de *Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal* con los gobiernos estatales y municipales, éstos últimos colaboran administrativamente en la recaudación y fiscalización, por lo que reciben una contraprestación económica o pago, que se deriva de lo recaudado.
89. En estos Convenios se especifican las facultades que corresponden a los estados y municipios, en la administración de contribuciones federales. Esta colaboración evita duplicar esfuerzos paralelos y permite la homogeneidad en la aplicación de las normas tributarias a nivel nacional, suprimiéndose actividades que hacían ineficiente y complicada la administración tributaria, y aumentaban los costes de la recaudación.
90. La colaboración administrativa da al Municipio mayor participación en las decisiones y mejores opciones de financiamiento para sus actividades.
91. Cada Estado Costero celebró un **Anexo 1** como parte del *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*. Con el Municipio de Solidaridad firmó el 10 de noviembre de 1997, cuyo objetivo fue propiciar una coordinación estrecha en relación con los ingresos federales que se obtuvieren por el cobro derivado del pago del derecho por el uso y goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
92. Cada entidad federativa, por conducto de sus municipios costeros, asumió las funciones operativas de administración de los derechos respectivos y los municipios ejercieron las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.



93. El *Anexo No. 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal* se modificó para que las aportaciones de la Federación, los Estados y los Municipios se depositen en un Fondo especial, conservando las participaciones de los tres niveles de gobierno y precisándose las facultades que se delegan y las obligaciones de cada nivel de gobierno.
94. Este *Anexo No. 1* contempla la descentralización del 100% de los ingresos fiscales derivados del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, estableciéndose la obligación de destinar el 30% de esos recursos al ordenamiento de esta zona, con aportaciones de 10% cada uno, de parte de los tres niveles de gobierno. Precisa las facultades delegadas a los municipios para la administración de los recursos captados por concepto de uso, goce y/o aprovechamiento de la ZOFEMAT, y para crear los fondos que se destinan a atender el financiamiento de cinco acciones prioritarias: delimitación, censo de ocupantes, zonificación ecológica, zonificación urbana e inspección y vigilancia.
95. En el *Anexo No. 1* se estipulan los incentivos económicos a recibir por cada una de las contrapartes de la Federación y se establecen las bases para la creación de un Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la ZOFEMAT, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

## RECOMENDACIONES

1. Desde el punto de vista del desarrollo social, económico e integridad ecológica, para el manejo costero basado en la estructura funcional de los ecosistemas, es urgente e impostergable la *planificación ambiental*. Por ello, consideramos que el Estado de Quintana Roo y sus Municipios Costeros, unan esfuerzos para realizar un análisis objetivo de la situación específica del estado en esta materia y proponer líneas de acción viables y a largo plazo, sin interrupciones de índole de política sexenal.
2. El reto de los próximos años es lograr un escenario sustentable en infraestructura ambiental que permita mantener la salud de la economía turística y urbana del Estado de Quintana Roo y del Municipio de Solidaridad, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas de la región y la calidad de sus recursos naturales.
3. Ante la devastación ocasionada por los últimos fenómenos naturales en nuestro estado, se requiere de una participación no solo de los tres niveles de gobierno, — Federal, Estatal y Municipal — sino también del Sector Privado, para llevar a cabo programas efectivos tendientes a la reconstrucción *planificada* de zonas turísticas y hoteleras, así como a la recuperación de grandes extensiones de playa perdida.
4. El esfuerzo requerirá de una inversión considerable de recursos, tanto técnicos, humanos y materiales, por lo que es necesario una *participación equitativa* de cada uno de los participantes, tendientes a reducir el retroceso en la dinámica de desarrollo de todo el Estado de Quintana Roo.
5. Se requiere la creación de mecanismos factibles para activar la inversión de infraestructura turística, siempre con base en un *esquema de desarrollo sustentable y protección ecológica*.

6. Es prioritario considerar *que el desarrollo turístico se incorpore la sustentabilidad* como premisa inherente a su futuro, sujeto a una mayor competencia global y a demandas cambiantes de turistas que buscan escenarios naturales libres de contaminación y que mantengan sus bellezas escénicas. Quizás lo más apremiante sea impulsar la participación del sector privado en estas áreas de inversión, en coordinación con la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental.
  
7. Es necesario impulsar una *Cultura de recuperación de playas* en México, ya que somos un país con un alto nivel de captación turística y de divisas. Los esfuerzos en restauración de playas no debe ser algo coyuntural, como fueron los huracanes del 2005, sino una actitud permanente en todo Estrado de la República Mexicana con costa.
  
8. El Proceso de Recuperación de Playas en el estado es impostergable, se requiere de una acción correctiva mayor e integral, conjunta entre el Gobierno Federal en sus tres niveles, junto con el Sector Privado, para poder reactivar la principal actividad económica de Quintana Roo. Los esfuerzos por recuperar las Playas y los programas para proteger las edificaciones de las zonas costeras, tendientes a mejorar el atractivo al turista, *deben garantizar su efectividad.*
  
9. Ante la proliferación del Comercio ambulante en las Playas, es necesario hacer una recomendación a la SEMARNAT para que contemple e incluya, entre los trámites para hacer uso y aprovechar de ZOFEMAT, una *Solicitud de Concesión* para el uso, aprovechamiento o explotación de una superficie de playa si se encuentra enfrente de algún Hotel o Centro Turístico. Esto dotaría de una mejor imagen ante el turismo que visita nuestra playa.

10. Es claro que en materia de Patrimonio Público existe una excesiva concentración de facultades federales en cuanto al uso, disposición y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de la nación y, por tanto, de una escasa participación de los gobiernos municipales y de los estados. Se requiere de una *participación mayor del Municipio* en esta materia, sencillamente por ser el entorno físico donde se encuentra este patrimonio, en nuestro caso la ZOFEMAT.
11. Es deseable que todo Municipio Costero participe, junto con la SEMARNAT, en la administración de la ZOFEMAT, con el objeto de imprimir un *uso más dinámico de los recursos recaudados por su uso y aprovechamiento* y orientándolos a un *desarrollo sustentable de la misma*.
12. Lo anterior implica identificar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes de la Federación, las condiciones para proponer las reformas legislativas necesarias. Así se *descentralizarían las funciones de la SEMARNAT*, siendo ésta solamente una autoridad normativa, con lo cual los Municipios asumirían facultades para administrar, conservar y vigilar la ZOFEMAT y los Terrenos Ganados al Mar.
13. La *administración efectiva facultaría a los Estados y Municipios para otorgar y revocar directamente las concesiones necesarias*. Evidentemente, las funciones de colaboración en materia de coordinación fiscal, que actualmente tienen los Municipios establecidas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, seguirían vigentes.
14. En cuanto a la Colaboración Administrativa en materia Fiscal, es indispensable fortalecer la participación de los gobiernos Estatales y Municipales con una colaboración más amplia y participativa, que incorpore una *colaboración horizontal* y que haga más significativos el *aumento de la recaudación y la disminución de la evasión fiscal*.

15. Se reconoce la necesidad de ampliar y profundizar el tema de estudio sobre la descripción del Marco Jurídico y Administrativo de la Zona Federal Marítimo Terrestre en el estado de Quintana Roo en general en el Municipio de Solidaridad en particular, quedando abierta la posibilidad de buscar y proponer nuevas y diversas proposiciones metodológicas que permitan una mejor administración, mejor uso y aprovechamiento Municipal de la Zona Federal Marítimo Terrestre, **ZOFEMAT**.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial PORRUA, 1993, México
2. Aguilar Villanueva, Luis F. *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*. en Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
3. Alink Matthijs y Van Comer Víctor; *Manual para las Administraciones Tributarias (Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias)*. Centro Interamericano de Administradores Tributarias CIAT, Julio 2000.
4. Álvarez Arana, Federico; *Modelo de la Administración de la Fiscalización de Impuestos Estatales*. INDETEC. En proceso de edición.
5. *Anexo 1* del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado por el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y el Gobierno Ayuntamiento del Municipal de Solidaridad, el 10 de noviembre de 1997.
6. Boullón R. *Planificación del espacio turístico*. Trillas, México, 2001.
7. Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México. 1995.
8. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gob. del Estado de Quintana Roo, 1999.
9. Código Fiscal de la Federación
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
11. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 1992.
12. Eco, Humberto, *Cómo hacer una Tesis, Técnicas y Procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Editorial Geisa, 4ª Reimpresión, Agosto 2003, Barcelona
13. *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*. INDETEC, 1996.
14. Frausto, O., Giese, S. y Chale, C. (2002). *Aplicación de indicadores ambientales de sustentabilidad en el turismo: isla de Cozumel – México*. En Turismo, desarrollo y recursos naturales en el Caribe. Ed. Plaza y Valdez – México, 2000.
15. Gómez, O. D. 1988. *Evaluación de impacto ambiental*. Revista Ciudad y Territorio. No 7
16. Gutiérrez, J., R. Castillo, J. Castañeda G. y J. A. Sánchez. *Recursos naturales y turismo*. Limusa. 1999, México.
17. Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, Guillermo; *Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal*, INDETEC, México, 1996.
18. Heller, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, 1942, México

19. INDETEC, *Federalismo Fiscal, Conceptos Principios y Teoría*, Lic. Ricardo Rocha Mendoza, 1996.
20. Instituto Nacional de Antropología e Historia, *INAH*, Centro Regional de Quintana Roo, 2003.
21. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *INEGI*, 2000
22. Marcos, Ma. del Socorro, J. *Manual para la Elaboración de Tesis*. Ed. Trillas, 2ª Ed. *ITESM*.
23. Kreimerman, Norma. *Métodos de Investigación para Tesis y Trabajos Semestrales*. Ed. Trillas, 5ª Reimpresión, México, 1999.
24. Ley Federal de Derechos
25. Ley Federal de Derechos, Artículos 232-C, 232-D1 y D2; Última Reforma DOF 13-05-2005 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas
26. Ley General de Bienes Nacionales, *LGBN*
27. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, *LGEEPA*
28. Molina, S. 2000. *Turismo y Ecología*. Trillas. México, 2000
29. Norma Oficial Mexicana, NOM-146-SEMARNAT-2005.
30. Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, *INDETEC*, 1994.
31. Orrantia Arellano Fernando A., *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Editorial Porrúa, 1998.
32. Ortiz Ruiz Miguel, *La Mecánica de la Distribución de Participaciones de Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un ejemplo Numérico)*. 1996. *INDETEC*.
33. Primer Informe del H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2003
34. *PROFEPA*, Sistema de Información Institucional
35. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.
36. Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, *RUAMAT*
37. Sedas Ortega, Cecilia, *Régimen Jurídico y Administrativo del Patrimonio*, *INDETEC*, México, 1998.
38. *SEMARNAT*, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, México, 2002.
39. *SEMARNAT*, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, México, 2002.
40. *SEMARNAT*, Unidad de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes costeros del Estado de Quintan Roo
41. *SEMARNAT*: Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios

inscritos en el Registro Federal de trámites y servicios que aplica la SEMARNAT, 29 Mayo del 2003

42. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial PORRUA, 2000, México

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1. [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_INDETEC](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_INDETEC), Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
2. <http://portal.semarnat.gob.mx/semarnat/portal/>
3. <http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/estadisticas.php>: Indicadores Turísticos
4. <http://www.ine.gob.mx/index.html>
5. [http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=398&com\\_id=0](http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=398&com_id=0)
6. <http://www.profepa.gob.mx>: Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre
7. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/EnlaceWeb.php?Dir=http://www.solidaridad.gob.mx>
8. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/idex.php>
9. <http://www.semarnat.gob.mx/dgpairs/oe/cozumel.shtml>, Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Cozumel y su Marítima de Influencia.
10. [Http://www.semarnat.gob.mx/marco\\_juridico/federal/legeepa.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/marco_juridico/federal/legeepa.pdf), Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente.
11. [http://www.semarnat.gob.mx/marco\\_juridico/reglamentos/impacto.shtml](http://www.semarnat.gob.mx/marco_juridico/reglamentos/impacto.shtml), Reglamentos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente en materia de impacto ambiental.
12. [http://www.semarnat.gob.mx/marco\\_juridico/reglamentos/mar.shtml](http://www.semarnat.gob.mx/marco_juridico/reglamentos/mar.shtml), Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos, ganados al mar
13. <http://www.semarnat.gob.mx/qroo/zofemat>
14. <http://www.semarnat.gob.mx/qroo>: Delegación del Estado de Quintana Roo de la SEMARNAT
15. [http://www.imacmexico.org/file\\_download.php?location=S\\_U&filename=11311274421huracanes\\_2005\\_ecosistemas\\_vulnerables.pdf](http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11311274421huracanes_2005_ecosistemas_vulnerables.pdf)
16. <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/RecursosNaturales/ZonaFederalMaritimoTerrestre/Atribuciones.htm>
17. Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, en WEB <http://www.profepa.gob.mx>
18. WEB: [http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=398&com\\_id=0](http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=398&com_id=0)