



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR**

Presidente de la Mesa Directiva  
Senado de la República

Los suscritos, Senadoras y Senadores en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 7 y 119 de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

México se distingue en el mundo por poseer un extenso territorio que lo ubica en el lugar 14 entre más de 190 países. Parte de este gran patrimonio nacional, estratégicamente ubicado entre los océanos Atlántico y Pacífico, es bordeado por más de 11 mil kilómetros de costas que se extienden por diecisiete de sus treinta y dos entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán<sup>1</sup>. Estas características, combinadas con sus bellezas naturales, convierten a nuestro país en un importante atractivo turístico en la modalidad de *Sol y Playa*, que en diferentes épocas del año recibe grandes oleadas de visitantes nacionales y extranjeros que disfrutan de su derecho al descanso en las playas mexicanas.

Sin embargo, en los destinos nacionales de mayor éxito el crecimiento de la industria hotelera y de servicios ha modificado el entorno, los usos y costumbres en espacios que cuatro décadas atrás eran pequeñas comunidades pesqueras pero ahora son polos turísticos de nivel mundial. Un ejemplo de estos cambios es precisamente el del acceso libre con fines recreativos a las playas, que se ha ido restringiendo para la población en la medida que se concesionan y se erosionan partes de éstas, debido a que la legislación relacionada requiere actualizarse para ofrecer mecanismos que permitan al Estado mexicano ejercer soberanía plena sobre estos recursos estratégicos de la nación.

A continuación, se describe de manera gráfica la problemática presentada como materia central de la presente iniciativa. En la siguiente figura se ilustran los conceptos jurídicos relacionados con el uso y aprovechamiento de las costas nacionales. Como se observa, la superficie de playa es la que se integra por la *Playa Marítima* -espacio formado entre la Pleamar y la Bajamar-, y por la *Zona Federal Marítimo Terrestre* (Zofemat) -área

---

<sup>1</sup> Política Nacional de Mares y Costas de México: <http://bit.ly/2I9xMzt>

concesionable de 20 metros tierra adentro contigua a la Pleamar; ambas zonas consideradas propiedad (o dominio público) de la nación. Explicar lo ocurrido con las construcciones privadas sobre las dunas.

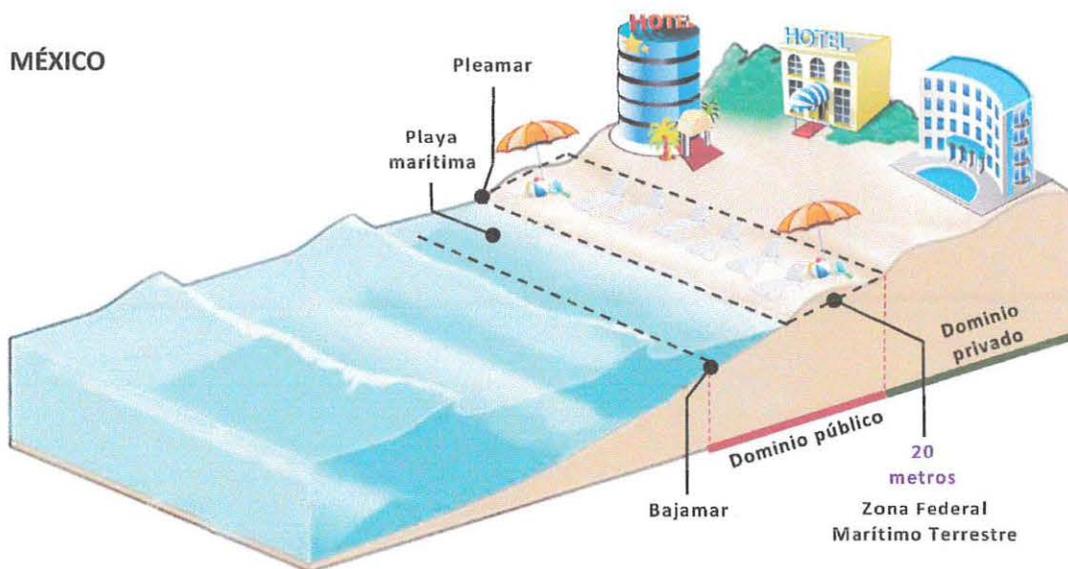


Figura 1. Elaboración propia, con modelo tomado del sitio web de la Semarnat

Lo anterior, nos permite ejemplificar la situación que suele presentarse cuando una persona visita una playa mexicana cuya área de Zofemat se encuentra concesionada. La legislación actual nos ofrece solamente dos opciones:

1. Hacer uso de la zona de *Playa Marítima*, siempre que al llegar a la playa el agua se encuentre a nivel de Bajamar; pues si ésta estuviera a nivel de Pleamar, toda el área posible de usarse estaría cubierta por el mar; o,
2. Ingresar a un espacio de playa concesionado dentro de Zofemat, asumiendo posibles restricciones y condiciones como son pagar una tarifa de permanencia y/o consumir los servicios del establecimiento turístico.

Es importante precisar, que la concesión de las playas mexicanas se permite con la finalidad de aprovecharlas como bienes públicos y generar ingresos; mismos que deben ser suficiente para que el gobierno sea capaz de preservar los ecosistemas costeros, invertir en infraestructura para la mejora y vigilancia de estos, así como para redistribuir los beneficios hacia las poblaciones locales (infraestructura, educación, salud, etc.), siempre y cuando se



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

administren de manera eficiente y transparente. Sin embargo, las demarcaciones con mayor ingreso por concepto de Zofemat, como Cozumel, Cancún o Playa del Carmen no evidencian mejores ingresos de recursos ni de desarrollo social, pero sí presentan conflictos por restricciones de acceso a las playas.

Recientemente, se han documentado casos emblemáticos donde concesionarios de Zofemat que ocupan con diferentes tipos de infraestructura (cuerdas, camastros, palapas, etc.) espacios de playa del corredor Cancún-Riviera Maya, restringen el libre acceso a quienes no se hospedan en algún complejo turístico o pagan elevadas tarifas para tener un “acceso exclusivo”.

Un ejemplo sonado tuvo lugar en Playa Mimitas, en Playa del Carmen, donde dos jóvenes fueron retirados por la fuerza y con uso de violencia por consumir productos que no adquirieron en este establecimiento ni rentar los camastros que allí se ofrecen<sup>2</sup>. Otros casos se registraron en Tulum<sup>3</sup> y Puerto Morelos<sup>4</sup>, donde personas extranjeras exigen a visitantes nacionales que desalojen lo que consideran su espacio de playa privada.

La situación aquí descrita es cada vez más frecuente en las playas de nuestro país debido a que, por un lado, **la legislación delimita cuáles zonas de éstas pueden concesionarse, pero por otra parte no define un área exclusiva de acceso público, destinada para uso recreativo y aprovechable en todas las temporadas del año.**

Por todo lo anterior, y con el propósito de dotar a la presente iniciativa de una perspectiva internacional en lo que respecta al acceso público, libre y gratuito a las playas, analizaremos los casos de cuatro diferentes países con similar vocación turística en la modalidad de *Sol y Playa*, en el siguiente orden: **1.** España, por parte de Europa; **2.** Brasil, **3.** Uruguay y **4.** Costa Rica, por parte de América Latina.

---

<sup>2</sup> Arrestan a turistas en Playa del Carmen por 'no consumir local' (video): <http://bit.ly/39lwHjL>

<sup>3</sup> Extranjero corre a mexicanos de la reserva de Sian Ka'an (video): <http://bit.ly/39mE5vs>

<sup>4</sup> Extranjera afirma que es “su playa” y corre a turistas mexicanos en Puerto Morelos (video): <http://bit.ly/3crqwNa>

## I. ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL

### 1. ESPAÑA

Al igual que México, este país posee un gran potencial turístico gracias a la belleza de sus playas; sin embargo, la configuración geográfica de su zona costera -y en consecuencia su legislación- es diferente a la nuestra, como se ilustra en la siguiente figura:

El artículo 3 (numeral 1, incisos a y b) de la Ley 22/1998 de Costas de España, clasifica como bienes de dominio público tanto el espacio denominado *Zona Marítimo Terrestre* (Playa Marítima en el caso mexicano) y *la Playa* (Zofemat en el caso mexicano), que en el caso español incluye la duna colindante.

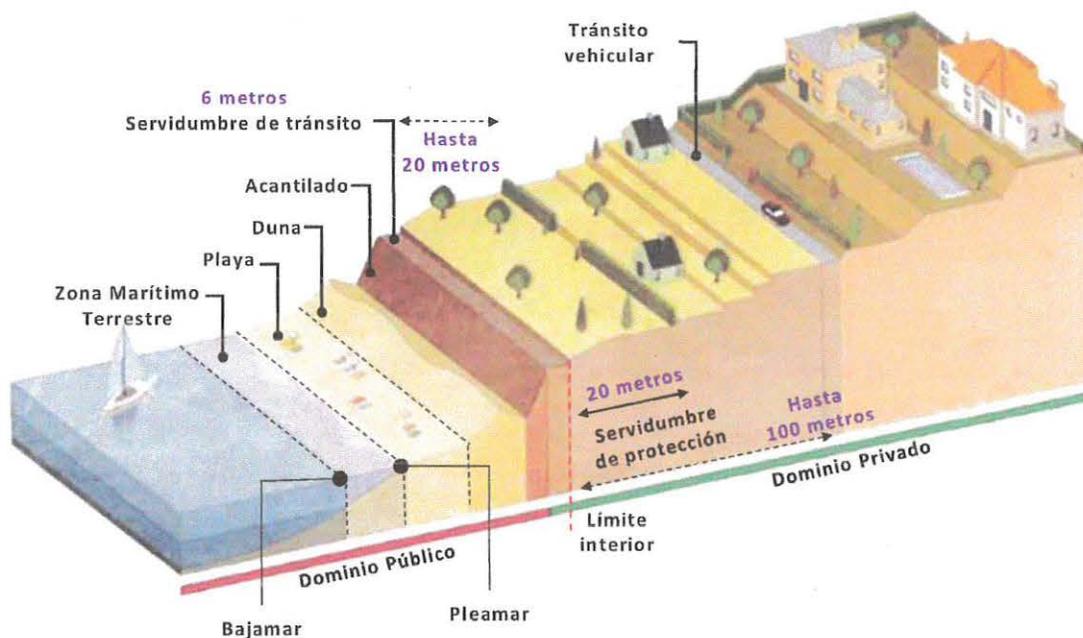


Figura tomada del sitio web de la Dirección General de la Costa y el Mar, Ministerio para la Transición Ecológica, España.

Adicionalmente, el artículo 31 (numeral 1) de la misma Ley, establece que la utilización de estos bienes de dominio público es **libre, pública y gratuita** para los “**usos comunes**” tales como **pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos** y otros que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo.

Más aún, en su artículo 33 (numerales 1, 2, 3 y 4) especifica que **las playas no serán de uso privado** y las instalaciones que en ellas se permitan serán de **libre acceso público**; las edificaciones de servicio de playa se ubicarán fuera de ella y **las instalaciones**, incluyendo las de temporada, **no podrán exceder**, en conjunto, **de la mitad de la superficie** de aquella.

Aunque en el presente análisis no lo abordaremos, en los artículos 21, 23, 24, 28 y 30 de la Ley señalada anteriormente, garantiza el acceso a los terrenos colindantes con el dominio público, a través de limitaciones y servidumbres tales como: **De Protección, De Tránsito, De Acceso al Mar** y delimita una **Zona de Influencia** destinada para el ordenamiento territorial y urbanístico.

En síntesis, a diferencia del caso mexicano, en España la zona marítimo terrestre, la playa y la duna no están sujetas a concesiones; en consecuencia, estas zonas son de uso público, libre y gratuito. Esto ha evitado que sus dunas de arena no hayan tenido edificaciones invasivas, como son las construcciones hoteleras y que, en el caso mexicano, han provocado severos daños ambientales tales como la erosión de playas que hoy se padece en nuestro Caribe. Cabe hacer notar que las cadenas hoteleras españolas realizan en México lo que en su país de origen no está permitido.

## 2. BRASIL

Dentro del conjunto de países latinoamericanos con vocación turística de *Sol y Playa* similar a la mexicana, la legislación brasileña es la que otorga una mayor superficie de playa para su uso público, como se ilustra en la siguiente figura:

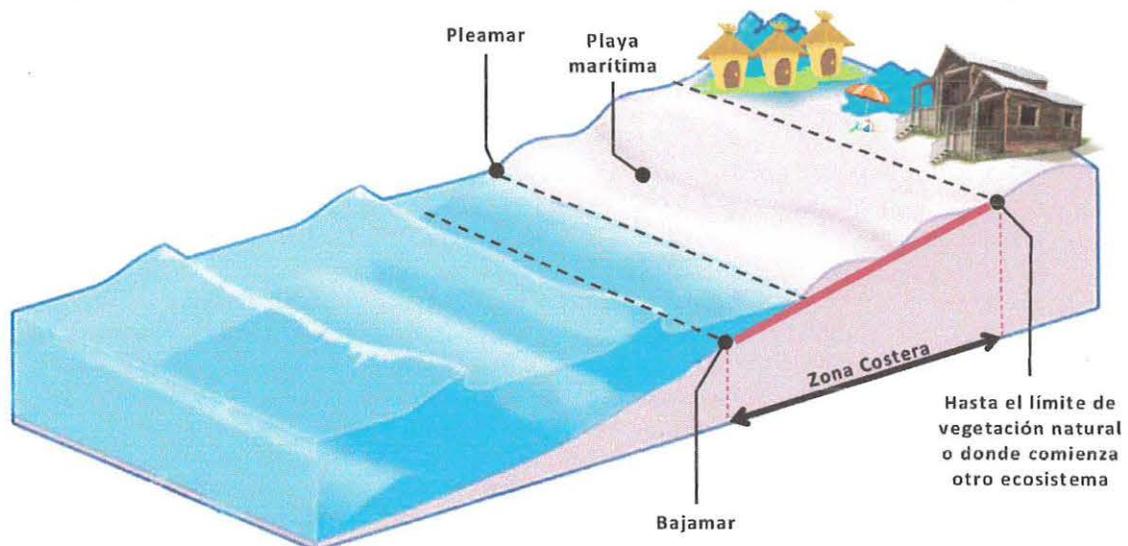


Figura de elaboración propia, con datos tomados de la legislación brasileña.

En complemento, la Ley 7.661/1988 que instrumenta su *Plan Nacional de Manejo Costero* (artículo 10, numeral 1), establece que estas **playas son bienes públicos para el uso común** de las personas, **con acceso libre y franco a ellas y al mar siempre garantizado, en cualquier dirección y sentido**; también, prohíbe la urbanización o cualquier forma de uso del suelo en la zona costera que impida o dificulte el acceso.

Al igual que la española, la legislación brasileña es de las más garantista de las cinco que se presentan, pues destina toda su zona costera, que comprende la superficie de playa (definida como el área cubierta y descubierta periódicamente por las aguas, más la franja subsiguiente de arena, grava, guijarros y rocas), que va desde la bajamar hasta el límite donde comienza la vegetación natural o, en su ausencia, donde comienza otro ecosistema, para el uso público, libre y gratuito de su población. Al igual que el caso español, en las playas brasileñas se prohíbe el desarrollo turístico cercano a las dunas de arena para evitar su erosión.

### 3. URUGUAY

La legislación uruguaya es similar a la brasileña en cuanto a que define con pocos conceptos sus zonas de playas, sin embargo, se diferencia de la misma al establecer una medida delimitada de 150 metros para el uso público de éstas, como se aprecia en la siguiente figura:

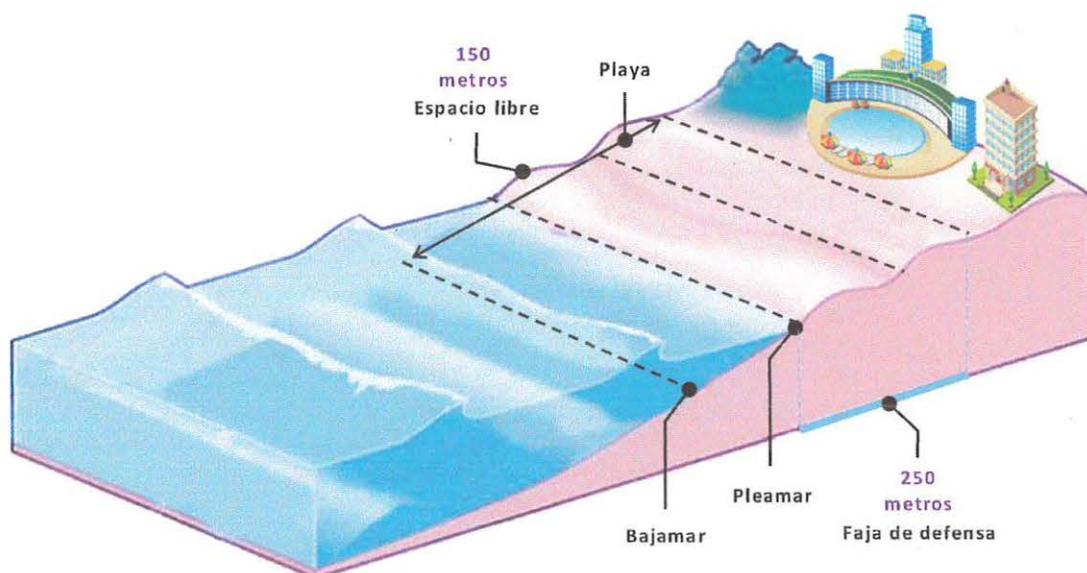


Figura de elaboración propia, con datos tomados de la legislación uruguaya.



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

La Ley 19.772 de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero de Uruguay (artículo 4), garantiza **la accesibilidad y el uso público de las playas**, con fines de promover la calidad de vida, la integración social, así como el uso y aprovechamiento sustentable y democrático de los recursos naturales.

En complemento, la Ley 18.308 de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (artículo 50) destina a **espacios libres** los primeros **150 metros** tierra adentro a partir de la Pleamar y se asegura la accesibilidad, área que la Ley 14.859 del Código de Aguas (artículo 153) ubica al interior de una **Faja de Defensa de 250 metros** tierra adentro, en la que están prohibidas modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.

Como es posible apreciar, la legislación uruguaya también prioriza el derecho a un uso público de sus playas, asignando una superficie específica para acceso libre y gratuito, que a su vez se ubica dentro de un espacio mayor de preservación de su ecosistema costero, lo que evita como en el caso español y brasileño que sus dunas de arena se erosionen.

#### **4. COSTA RICA**

La siguiente figura ilustra de manera gráfica los conceptos y límites que la legislación costarricense establece para garantizar el uso público de sus playas. Se debe destacar, que este ejemplo demuestra cómo el Estado no renuncia la posesión de la Zona Marítimo Terrestre, priorizando el acceso público en los 50 metros contiguos a la orilla del mar y posteriormente otorga una zona restringida, que asegura certidumbre al concesionario privado:

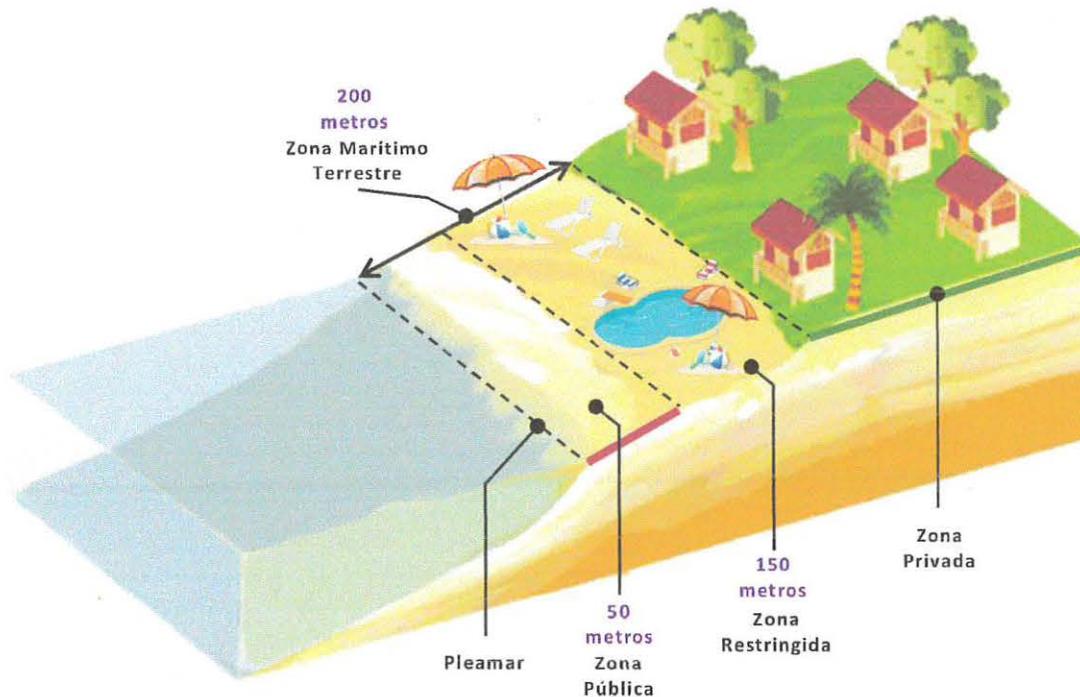


Figura de elaboración propia, tomada de la página web del Instituto Costarricense de Turismo.

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica (artículos 9 y 12), define una faja de **200 metros de ancho** a todo lo largo de los litorales como su **Zona Marítimo Terrestre** (en la cual está prohibido realizar edificaciones o realizar cualquier tipo de desarrollo), la cual divide en dos secciones:

Una **Zona Pública** constituida por una faja de **50 metros** de ancho a partir de la pleamar, destinada al **uso público** y en especial al **libre tránsito** de las personas (artículo 20); y, una **Zona Restringida** que abarca los **150 metros** restantes de la zona marítimo terrestre (artículo 39), límite que marca el inicio de la **Zona Privada**, donde para hacer uso de la misma las personas deberán pagar y generar un beneficio al concesionario.

A manera de síntesis, cabe destacar que el concepto de zona marítimo terrestre costarricense es similar al de Zofemat en el caso mexicano, pero con una extensión mayor dividida en dos secciones. Si bien esta legislación permite concesionar parte de la superficie de playa, primeramente otorga un área específica para su uso público medida a partir de la Pleamar, a diferencia del caso mexicano donde la zona concesionable es contigua a ésta. Este caso aporta claridad y precisión jurídica a este análisis, pues define dos zonas complementarias al interior de una: una pública y una restringida (ingreso con costo), misma que dota con infraestructura de apoyo a la primera, garantizando así el cuidado y la preservación de su ecosistema marítimo terrestre.



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Para concluir el comparativo entre los cuatro países analizados y México, se agrega la siguiente gráfica que nos ofrece un panorama unificado de las diferentes formas en que cada uno de éstos garantiza el uso público de sus playas.

	ESPAÑA	BRASIL	URUGUAY	COSTA RICA	MÉXICO
<b>Concepto jurídico de propiedad como bien público</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Espacio considerado Dominio Público</b>	Desde bajamar hasta el fin de la duna o el principio del acantilado (Toda la arena)	Desde bajamar hasta donde inicia otro ecosistema (Toda la arena)	Desde la bajamar + 150 mts Espacio público + 100 mts = Faja de defensa 250 mts	50 mts a partir de la pleamar + 150 mts de zona concesionable = Zona Marítimo Terrestre 200 mts	<b>Playas Marítimas</b> (espacio entre pleamar y bajamar) + <b>Zofemat</b> (espacio concesionable de 20 mts a partir de la pleamar)
<b>Superficie de playa pública</b>	IDEM	IDEM	150 mts Espacio libre	50 mts Zona Pública	IDEM
<b>Zona restringida</b>	NO	NO	NO	150 mts arriba de la Zona Pública	Zofemat, 20 mts arriba de la pleamar (de hecho, no de derecho)
<b>Dominio Privado</b>	Tierra adentro a partir del acantilado	Donde termina la Zona Costera	Donde termina la Faja de Defensa, 250 mts arriba de la pleamar	Donde termina la Zona Marítimo Terrestre, 200 mts arriba de la pleamar	Donde termina la Zofemat, 20 mts arriba de la pleamar



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

**Ahora bien, de la observación del cuadro anterior se derivan las siguientes conclusiones:**

- A. Los cuatro países analizados, al igual que México, aunque con distintos conceptos y límites poseen el dominio –el derecho de propiedad- sobre sus zonas de playas, lo que les da la capacidad de garantizar su uso público y de aprovecharlas con fines económicos al mismo tiempo.
- B. España y Brasil, son los países que poseen una mayor extensión de territorio costero dentro de su régimen de dominio público. Uruguay y Costa Rica establecen medidas específicas de 250 y 200 metros, respectivamente; mientras que México solamente cuenta con los 20 metros de la Zofemat y su Playa Marítima.
- C. De la misma manera, España y Brasil son los países que garantizan el uso libre y gratuito sobre toda la superficie de playa bajo su dominio público. Solamente Costa Rica establece un concepto específico de Zona Restringida (ingreso con beneficio para el concesionario), pero ubicada a 50 metros después de su pleamar y no inmediatamente contigua a ella, como en el caso mexicano.
- D. En el caso del dominio privado, España y Brasil son los países que tienen sus zonas privadas de costa más retirada de sus playas. En Uruguay y Costa Rica las zonas privadas se alejan 250 metros y 200 metros, respectivamente; mientras que en el caso de México, las zonas privadas se ubican a solamente 20 metros del punto más alto de la marea tierra adentro.

Una vez que contamos con un referente internacional relativo al acceso público, libre y gratuito a las playas, se procede al análisis de la legislación mexicana para identificar las modificaciones que se requieren para que el Estado mexicano pueda garantizar la prevalencia del estado de derecho sobre estos recursos estratégicos. En este caso en particular, se pretende que las playas, como patrimonio de las y los mexicanos, sean bienes públicos que podamos disfrutar de forma libre y gratuita, al mismo tiempo que el Estado mexicano los aprovecha de forma sustentable para beneficio de las finanzas nacionales.



Iniciativa con proyecto de Decreto que  
reforma diversas disposiciones de la Ley  
General de Bienes Nacionales en materia  
de ampliación de playas marítimas

## II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL DE LAS PLAYAS MEXICANAS

Además de contar con el reconocimiento oficial de por lo menos un país miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), para que en la actualidad un Estado amerite ser considerado una *nación libre, independiente y moderna*, debe estar organizado a través de un gobierno constitucional que represente democráticamente a su población y, sobre todo, debe contar con los medios y capacidades suficiente para ejercer plena **soberanía sobre su territorio y sus recursos naturales**.

La soberanía, entendida como el principio republicano que define que el poder surge del pueblo, y que éste forma un gobierno para administrar a un Estado capaz de proveer seguridad y progreso sobre su territorio, es lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) materializa en su artículo 27 al otorgar a la nación el **“dominio” -o propiedad jurídica** (Código Civil, artículos 348 y 1160)- **sobre las tierras, las aguas y los recursos naturales** de nuestro territorio que integran el patrimonio del Estado, de la siguiente manera:

**“Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, **corresponde originariamente a la Nación** [...] el **dominio directo** de todos los recursos naturales de la plataforma continental [...] -que será- **inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento** de los recursos de que se trata, **por los particulares** o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino **mediante concesiones** [...].”

Como nuestra Carta Magna **no define con precisión lo que se debe comprender como playa o playa pública**, sino que solamente hace referencia a “tierras y aguas”, se debe consultar la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) donde se encuentran los conceptos que nos aproximan a esta definición: las *Playas Marítimas* -área entre la Pleamar y la Bajamar que cubre y descubre el mar- (artículo 7, número IV) y la *Zona Federal Marítimo Terrestre* -faja de veinte metros de ancho de tierra firme contigua las playas- (artículo 119).

La LGBN considera estas dos zonas costeras como **“bienes nacionales de uso común sujetos al régimen de dominio público”** (artículos 3, 6 y 7). Ahora bien, tal como indica el derecho administrativo mexicano, la denominación de *bienes de uso común* implica que éstas pueden ser tanto de “uso general” (aprovechamiento libre para toda la población) como de “uso especial” (sujetos a concesión a inversionistas privados). En ambos casos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) tiene la atribución de emitir la reglamentación respectiva.



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Es así que en el artículo 7° del *Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar*, la Semarnat define que:

**“Las playas y la zona federal marítimo terrestre podrán disfrutarse y gozarse por toda persona sin más limitaciones y restricciones que las siguientes:**

- I. La Secretaría dispondrá las áreas, horarios y condiciones en que no podrán utilizarse vehículos y demás actividades que pongan en peligro la integridad física de los usuarios de las playas, de conformidad con los programas maestros de control;
- II. **Se prohíbe** la construcción e instalación de elementos y obras **que impidan el libre tránsito por dichos bienes**, con excepción de aquéllas que apruebe la Secretaría atendiendo las normas de desarrollo urbano, arquitectónicas y las previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- III. ...”

Lo anterior se sustenta en el principio de *Libre Tránsito* enunciado en el **artículo 11** de la **CPEUM**:

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su **territorio** y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.”

Cabe precisar que para el caso de las playas marítimas, la Semarnat no cuenta con una reglamentación que permita su “uso especial” como bienes de uso común; por tanto, solamente la Zofemat cuenta con la reglamentación necesaria para otorgar permisos o concesiones a particulares, sobre los veinte metros de tierra firme que comprende esta zona costera (artículo 8 de la LGBN).

En este punto se vuelve importante añadir una perspectiva histórica al análisis, recordando que desde principios del siglo XIX en diferentes leyes y ordenamientos jurídicos se ha hecho referencia a esta zona costera de veinte metros de tierra firme. En un principio, su fundamento -derivado del derecho romano- era *garantizar la defensa de la ribera del mar por el Estado y el control de las actividades marítimas* (1821-1958). Sin embargo, el auge del turismo como actividad global fue cambiando los criterios del Estado mexicano para administrar esta zona, pasando por el *aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales de la nación* (1958-1976), hasta llegar al *desarrollo urbano* (1976 en adelante)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La importancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre en el desarrollo turístico de las regiones (UNAM): <https://bit.ly/30BJ1dW>



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Adoptó su denominación actual de Zofemat a partir de 1982, al publicarse la *Ley de Bienes Nacionales* y el *Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar*. Así, en un contexto crítico para las finanzas nacionales, el Estado mexicano creó este concepto jurídico para regular el aprovechamiento con fines turísticos de esta zona costera y generar contribuciones, otorgando concesiones o permisos a inversionistas nacionales, en un principio, y extranjeros a partir de la Reforma Agraria de 1992 (artículo 27 Constitucional), que permitió la *Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales)*, como un mecanismo de *Incorporación de Suelo de Origen Social al Desarrollo Urbano*<sup>6</sup>.

En otras palabras, estas modificaciones legales convirtieron a esta zona de costa, concebida al principio como una faja para la defensa de la soberanía territorial, en un bien público que detonó el crecimiento en las regiones turísticas de México. Sin embargo, al margen de los innegables beneficios que aporta este concepto al desarrollo de la actividad turística, el hecho de que el legislador en sus inicios solo haya considerado veinte metros de tierra firme, permitió a los privados adquirir dominios sobre tierras muy cercanas al mar y la construcción de propiedades sobre dunas costeras que han afectado negativamente nuestro medio ambiente.

Otro elemento importante que debemos añadir a este análisis se trata del **Criterio 01/2016** emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal en su Tercera Sesión Ordinaria del año 2016 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre del mismo año, que ejerciendo su facultad normativa y orientadora respecto a la actividad inmobiliaria de la Administración Pública Federal, determinó que **“tanto los acantilados, las formaciones rocosas, así como cualquier otra superficie o geofoma que por virtud de la marea el agua los cubra y descubra, deberán ser concebidos como playa marítima, y en consecuencia deberá considerarse como parte de la zona federal marítimo terrestre, por lo que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales su administración”**<sup>7</sup>.

La Zofemat se considera entonces el límite del dominio público sobre nuestras costas; es decir, en los destinos turísticos con zonas de playa y ahora incluso cuando en la orilla del mar no haya arena sino superficies rocosas y acantilados, la propiedad privada comienza a sólo veinte metros del punto más alto de la orilla del mar (Pleamar). Como consecuencia, en México es posible autorizar concesiones y la edificación de infraestructura turística sobre ecosistemas frágiles, como son las **dunas de arena**, los **manglares**, los **humedales** y otras zonas estratégicas que funcionan como filtros naturales de residuos que se vierten hacia los

<sup>6</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la CPEUM. DOF (06/01/1992): <https://bit.ly/31nCngl>

<sup>7</sup> Criterio No. 01/2016: <https://bit.ly/2PFKp9h>

océanos, como hábitat de diversas especies y como zona de **amortiguamiento contra la erosión y los huracanes**.

Por tanto, no está de más reafirmar que los veinte metros de la Zofemat resultan también insuficientes para funcionar como “zona de amortiguamiento”, principalmente contra la erosión de las playas. En un estudio de 2009<sup>8</sup>, la UNAM y el IPN señalan que desde la década de los 70 a la actualidad, **el país perdió más de 80 metros de playas**. Más recientemente, en 2019 la Sociedad Alemana de Cooperación de Trabajo Internacional reveló que **Cancún pierde 5.86 metros de playa cada año**; la Riviera Maya 1.22 m/año y Mazatlán 1.08 m/año<sup>9</sup>. En pocas palabras, la definición actual de la Zofemat no permite al Estado mexicano garantizar el uso público de las playas ni su aprovechamiento sustentable, como se puede apreciar en las imágenes 1 y 2 siguientes:



**Imagen 1.**  
*Zona de playa de la Riviera Maya, 2010. El área erosionada corresponde a las playas marítimas y el área contigua a la Zofemat.*  
Tomada de la web en 07/08/2020



**Imagen 2.**  
*Zona de playa de Cancún, 2010. El área erosionada corresponde a las playas marítimas y el área contigua a la Zofemat.*  
Tomada de la web en 07/08/2020

<sup>8</sup> Estudio de la erosión costera en Cancún y la Riviera Maya, México: <https://bit.ly/2DMEX1j>

<sup>9</sup> Erosión se 'come' casi 6 metros de playa al año en Cancún: <http://bit.ly/3cnVYvL>



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Finalmente, se vuelve importante realizar una estimación que nos permita valorar el costo-beneficio derivado de las concesiones de las playas:

- Si se le autoriza una concesión de Zofemat por 1 año a una empresa **privada** en Playa del Carmen, Quintana Roo, por una superficie de 400 metros cuadrados (20 metros por 20 metros), este negocio pagará \$57,180 pesos anuales (\$1,42.95 pesos/m<sup>2</sup>).
- Si estimamos que sobre esta superficie el negocio distribuye **84** camastros para alquilar a \$500 pesos por unidad, su inversión anual realizada **que sería** en promedio de \$75,000 pesos (\$16,800 pesos de los camastros calculado en \$200 pesos el costo por unidad más los \$57,180 del derecho de concesión) la **recuperaría** en menos de 3 días con una ganancia promedio diaria de \$42,000 pesos, **solamente** con el ingreso generado con el alquiler de camastros.
- Una vez que la empresa realiza el pago por los derechos de concesión al municipio de Solidaridad, la ganancia generada será para los particulares. En conclusión, por el módico precio de \$157 pesos diarios (\$57,180 dividido en 365 días), una empresa privada puede restringir a la población en general el derecho de uso libre y gratuito de las playas mexicanas, así como su aprovechamiento sustentable.

A manera de síntesis, este análisis relativo a la legislación de las playas mexicanas arroja las siguientes conclusiones:

- A. Nuestra Carta Magna no contiene la definición de playa o playa pública. La LGBN que en 2004 sustituyó a la Ley de Bienes Nacionales de 1982, contempla los conceptos relativos a ésta: Playas Marítimas y Zofemat. Si bien para definir a esta última la ley menciona que "cuando la costa presente playas será la faja de veinte metros contigua a dichas playas", no se delimita con claridad lo que debe considerarse como tales y deja esta interpretación a la Semarnat -a nivel de ley y reglamento-, misma que estableció que la Zofemat inicia donde concluye la zona denominada Playas Marítimas.
- B. Las Playas Marítimas y la Zofemat son propiedades para el uso común de todas y todos los mexicanos; sin embargo, que ésta última se pueda concesionar al mismo tiempo con propósitos económicos genera un conflicto entre el interés público y el privado, ya que al interior de estos veinte metros de tierra firme (en este caso, arena), garantizar el estado de derecho implica que el uso de unos (los concesionarios) no impida el uso de los demás (la población en general).



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

- C. La delimitación vigente de la Zofemat como la faja de veinte metros de tierra firme contigua a la playa, hace legal que la propiedad privada inicie a solamente veinte metros de la orilla del mar, lo que impide la efectividad de esta área como “zona de amortiguamiento” contra la erosión de las playas. Menos territorio significa menos soberanía y es lo que ocurre cuando a las arenas de nuestras costas se las lleva el mar.
  
- D. La densificación urbana en las zonas costeras de los destinos turísticos de México más desarrollados, las concesiones de Zofemat a particulares, así como la erosión de las playas, son factores que al conjugarse restringen progresivamente el acceso de la población mexicana a las playas nacionales con fines recreativos. Adicionalmente, la erosión ha ocasionado la pérdida de playas y en consecuencia los bañistas, en pleno uso de su derecho de este bien público, “invaden” las zonas concesionadas de las playas y generan un problema para los particulares que pagaron al Estado el derecho de una concesión.



Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas

El cuadro siguiente nos ofrece una visión jerárquica del marco normativo relacionado con el acceso público de la población a las playas nacionales, representando la materialización del principio de soberanía:

<b>PRINCIPIO DE SOBERANÍA SOBRE EL TERRITORIO NACIONAL Y SUS RECURSOS NATURALES</b>	
<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)</b>	
<b>Artículo 11.</b>	Garantiza el libre tránsito por el territorio nacional para la población mexicana.
<b>Artículo 27.</b>	Otorga la propiedad de los bienes de la nación al Estado mexicano.
<b>Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)</b>	
<b>Artículo 3.</b>	Clasifica a los bienes nacionales y establece que serán de uso común.
<b>Artículos 4 y 6.</b>	Determinan que estos bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público.
<b>Artículo 7.</b>	Define el concepto de <i>Playa Marítima</i> y lo incluye como bien de uso común sujeto al régimen de dominio público, al igual que la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) –ambas zonas conforman lo que se comprende como playa-.
<b>Artículo 8.</b>	Otorga el derecho de uso para todos los habitantes de la República mexicana de los bienes de uso común.
<b>Artículo 119.</b>	Define el concepto de Zofemat.
<b>Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar</b>	
<b>Artículo 7.</b>	Establece las restricciones para uso público de la playa marítima y la Zofemat, prohibiendo cualquier construcción que impida el libre tránsito por estas zonas.



### III. CONCLUSIONES

Como se ha demostrado, luego de cuatro décadas nuestras costas turísticas se encuentran en condiciones muy diferentes por diversas causas y nuestro marco jurídico no contribuye a resolver las situaciones descritas en el presente análisis. Es por ello que nuestra legislación requiere adaptarse y mejorarse, para aportar los instrumentos legales que Estado requiere para ejercer una soberanía plena sobre las playas nacionales. Con este propósito, se proponen las siguientes modificaciones a nuestro marco normativo:

- A. Modificar la definición de **Playas Marítimas**, señalando una faja de **diez metros** medidos a partir de la pleamar hacia tierra adentro, con el fin de garantizar el uso público de este espacio como prioridad, por encima de otros intereses; y,
- B. Modificar la integración de la **Zofemat**, para que en lugar de tener una extensión de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a las playas marítimas **se reduzca a diez metros**, en función de los nuevos límites de la playa marítima, esto con el fin de respetar los derechos de propiedad ya adquiridos. Asimismo, es importante precisar el concepto de playa marítima contemplado en el artículo 7 de la LGBN para evitar confusiones.

El propósito de la presente iniciativa es resarcir el derecho constitucional a los ciudadanos mexicanos de hacer uso libre de las playas públicas y generar las condiciones de certidumbre jurídica para los inversionistas, dotando al Estado de una legislación moderna que permita generar riqueza sin perder soberanía. Así, la población mexicana podrá reclamar efectivamente su derecho constitucional a tener playas públicas y, por su parte, quienes adquieran una concesión podrán hacer redituable su actividad comercial sin entrar en contradicciones legales. En el fondo se trata de **un acto de justicia social y congruencia legal**, pues resulta paradójico que cada año millones de extranjeros provenientes de todo el mundo **llegan a nuestras playas a descansar y otros a invertir en ellas**.

### IV. PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN

Derivado de lo anterior, se propone reformar el artículo 7 de la LGBN, para modificar la delimitación actual de las playas marítimas y **ampliarla por diez metros** a partir de la parte más alta de la marea (pleamar), pues se considera que esta medida es la adecuada para garantizar el uso público de la playa. Asimismo, se propone incluir como parte del concepto de playas marítimas a las **arenas, acantilados, formaciones rocosas, así como cualquier otra superficie o geoforma que por virtud de la marea el agua los cubra o descubra**, tal como establece el criterio 01/2016 emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal de fecha 4 de noviembre de 2016 mencionado anteriormente.



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

De la misma forma, se propone precisar que las playas marítimas serán de uso público, con acceso libre y franco a ésta y al mar siempre garantizado, en cualquier dirección y sentido, por lo que no puede haber una erogación para su acceso, obstaculizar o prohibir el paso, ni serán utilizadas como propiedad privada.

Por otro lado, se propone reformar el artículo 119 de la LGBN para reducir el área de la Zofemat a diez metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas marítimas, así como de los lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, esto como consecuencia de la propuesta de ampliación de diez metros del área de playa pública. Con ello, se evitaría incurrir en la afectación de la propiedad privada actual. En el mismo sentido, es importante clarificar el concepto de Zona Federal Marítimo Terrestre previsto en el artículo 119, pues la ley vigente utiliza el término de “playas”, cuando el propio artículo 7 conceptualiza el término “playas marítimas”.

**Con la finalidad de clarificar las propuestas antes mencionadas con lo establecido en la legislación vigente, se anexa el siguiente comparativo:**

<b>Ley General de Bienes Nacionales</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 7.-</b> Son bienes de uso común:</p> <p><b>I.-</b> El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;</p> <p><b>II.-</b> Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;</p> <p><b>III.-</b> El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;</p> <p><b>IV.-</b> 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;</p>	<p><b>ARTÍCULO 7.-</b> Son bienes de uso común:</p> <p>I al III. ...</p> <p><b>IV.-</b> Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra, <b>arena, acantilados, formaciones rocosas, así como cualquier otra superficie o geoforma</b> que por virtud de la marea cubre y descubre el mar, <b>más una faja de diez metros de ancho de tierra adentro y contigua</b> a los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; área que <b>será de uso público, con acceso libre y franco a ésta y al mar siempre garantizado, en cualquier dirección y sentido, por lo que no puede haber una erogación para su acceso, obstaculizar o prohibir el paso, ni será utilizada como propiedad privada.</b></p>



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

<p><b>V.-</b> La zona federal marítimo terrestre;</p> <p><b>VI.-</b> Los puertos, bahías, radas y ensenadas;</p> <p><b>VII.-</b> Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;</p> <p><b>VIII.-</b> Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;</p> <p><b>IX.-</b> Las riberas y zonas federales de las corrientes;</p> <p><b>X.-</b> Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;</p> <p><b>XI.-</b> Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;</p> <p><b>XII.-</b> Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;</p> <p><b>XIII.-</b> Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y</p> <p><b>XIV.-</b> Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.</p>	<p>V al XIV. ...</p>
---	----------------------



Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas

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

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

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

IV.- 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.

Cuando un particular cuente con una concesión para la construcción y operación de una marina o de una granja acuícola y solicite a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la enajenación de los terrenos ganados al mar, antes o durante la construcción u operación de la marina o granja de que se trate, dicha Dependencia podrá desincorporar del régimen de dominio público de la Federación los terrenos respectivos y autorizar la enajenación a título oneroso a favor del solicitante, en los términos que se establezcan en el acuerdo administrativo correspondiente, mismo que deberá publicarse en el **Diario Oficial de la Federación**.

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

I.- Cuando la costa presente playas **marítimas, establecidas en el artículo 7 de la presente ley**, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de **diez** metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas **marítimas** o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

II.- ...

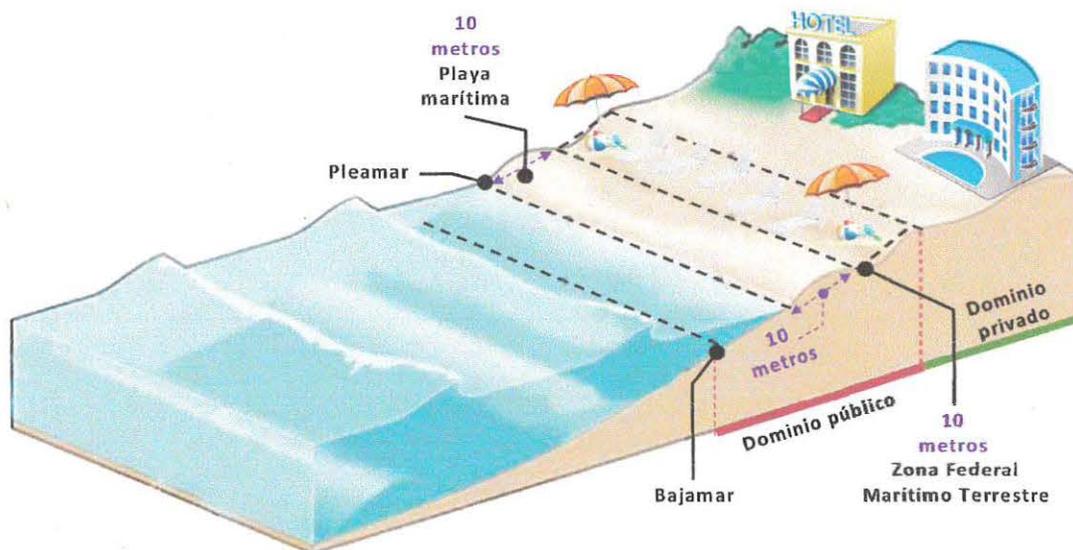
III.- En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de **diez** metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos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

IV.- ...

...

<p>A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponderá el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo terrestre.</p>	<p>---</p>
---	------------

Con el mismo objetivo, se incluye la siguiente figura que ilustra gráficamente la nueva ubicación de la Zofemat una vez agregada una faja de diez metros a la Playa Marítima, contigua a la pleamar:



*Figura de elaboración propia, con datos tomados de la presente iniciativa de reforma.*

Así también, se propone incluir legislación transitoria para obligar al Ejecutivo Federal a realizar las adecuaciones necesarias en el reglamento respectivo en un plazo de 180 días naturales, tiempo que se considera suficiente para adecuar la reglamentación correspondiente.

Del mismo modo, se propone una disposición transitoria para respetar las concesiones celebradas antes de la entrada en vigor del presente decreto, y una vez terminadas las obligaciones correspondientes, la renovación de concesiones se ajusten a las nuevas disposiciones.



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

**ÚNICO.** - Se reforma el artículo 7, fracción IV; y, el artículo 119, fracción I y III de la ley General de Bienes Nacionales, para quedar en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 7.-** Son bienes de uso común:

I al III. ...

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra, **arena, acantilados, formaciones rocosas, así como cualquier otra superficie o geoforma** que por virtud de la marea cubre y descubre el mar, **más una faja de diez metros de ancho de tierra adentro y contigua** a los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; área que será de uso público, con acceso libre y franco a ésta y al mar siempre garantizado, en cualquier dirección y sentido, por lo que no puede haber una erogación para su acceso, obstaculizar o prohibir el paso, ni será utilizada como propiedad privada;

V. al XIV. ...

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

I.- Cuando la costa presente playas marítimas, establecidas en el artículo 7 de la presente ley, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de diez metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas marítimas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

II. ...

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



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

IV. ...

...

...

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** - El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** EL Ejecutivo Federal tendrá 180 días naturales a partir de la publicación del presente decreto para realizar las modificaciones respectivas al Reglamento.

**TERCERO.** Una vez concluidas las obligaciones contenidas en las concesiones en materia de Zonas Federales Marítimas Terrestres celebradas antes de la entrada en vigor del presente decreto, las renovaciones se ajustarán a lo previsto en el presente decreto.

Salón de Sesiones del H. Senado de la República, a 1º de septiembre de 2020.

**Senador José Luis Pech Vázquez**

**Senadora Jesús Lucia Trasviña Waldenrath**

**Senador Félix Salgado Macedonio**

**Senadora Nestora Salgado García**

**Senadora Imelda Castro Castro**



Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas

Senador Rubén Rocha Moya

Senador Ovidio Salvador Peralta Suárez

Senadora Ma. Guadalupe Covarrubias Cervantés

Senador Américo Villarreal Anaya

Senador Ricardo Velázquez Meza

WIZABELA USUJANO

CASIMIRO MENDEZ ORTIZ

Cecilia M. Sánchez García

Gloria Sánchez Hdez.

Correda Alejandra de la Torre



**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales en materia de ampliación de playas marítimas**

Suscriben, firma pendiente

**Senador Salomón Jara Cruz**

---

**Senadora Blanca Estela Piña Gudiño**

---

**Senadora María Antonia Cárdenas  
Mariscal**

---

---

---

---

---

---