



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fueron turnadas, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, las iniciativas con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, presentada por la diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño, del Grupo Parlamentario de MORENA, y que reforma los artículos 8o. y 127, y adiciona el 154 de la Ley General de Bienes Nacionales, a cargo de la diputada Julieta Macías Rábago del grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedentes Legislativos**" se da cuenta del trámite dado a las iniciativas materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de las iniciativas**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Postulados de las propuestas**", se hace una descripción sucinta de las iniciativas en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de las iniciativas**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de las propuestas, independientemente de su viabilidad y necesidad.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- VI. En el apartado denominado "**Modificaciones de la Comisión de Gobernación y Población**" se da cuenta de los ajustes que hace esta dictaminadora por razones de técnica jurídica y legislativa, así como para conseguir de manera más eficiente el objetivo enunciado en las propuestas en estudio.
- VII. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VIII. En el apartado denominado "**Impacto Regulatorio**" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- IX. En el apartado denominado "**Proyecto de Decreto**" se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedentes Legislativos.

1. En la sesión ordinaria celebrada el 4 de octubre de 2018, la Diputada Julieta Macías Rábago, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano,



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 8 y 127 y se adiciona un artículo 154 a la Ley General de Bienes Nacionales.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.

2. En la sesión ordinaria celebrada el 20 de noviembre de 2018, la Diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.

III. Contenido de las Iniciativas.

A. Postulados de las Propuestas

Señala la diputada **Julieta Macías Rábago**, promovente de la primera de las iniciativas en estudio, los siguientes argumentos para motivar su propuesta:

“Con una longitud total de 11 mil 122 kilómetros repartidos entre 17 entidades federativas, de acuerdo a datos del Inegi, México destaca por la extensión y belleza de sus litorales, que lo posicionan como uno de los destinos turísticos más visitados a nivel internacional.

El turismo, como sector económico, es uno de los más importantes para el país, aportando directamente el 8.5 por ciento del producto interno bruto y dando empleo a más de 9 millones de mexicanos.

La Secretaría de Turismo reportó que tan solo en el primer trimestre de 2018, el flujo de turistas internacionales al país ascendió a 10.6 millones de personas, lo cual representó ingresos en divisas por 6 mil 217 millones de dólares.

El rápido desarrollo que este sector ha tenido en nuestro país durante las últimas décadas y que aún hoy en día continúa creciendo a un ritmo superior al promedio de la OCDE, aunado a la falta de adecuada planeación y una normatividad



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

demasiado laxa, han resultado en abusos por parte de los desarrollos turísticos hacia los derechos de pobladores y turistas.

El artículo 27 constitucional otorga a la nación la propiedad originaria de tierras y aguas, así como el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En el mismo sentido, la Ley General de Bienes Nacionales establece que son bienes nacionales, entre otros, los señalados como bienes de uso común en el artículo 7 de la misma, en cuyas fracciones IV y V se enlistan las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre.

Es importante hacer énfasis en que el artículo 6 de la Ley, sujeta a las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre al régimen de dominio público de la Federación, mientras que el artículo 13 de la Ley establece que los bienes sujetos a dicho régimen son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acciones reivindicatorias ni de posesión definitiva o provisional por parte de terceros. Adicionalmente el primer párrafo del artículo 84 excluye a los bienes de uso común de la posibilidad de ser objeto de actos de administración y disposición, lo cual, en conjunto, elimina la posibilidad jurídica de que en nuestro país existan playas marítimas privadas.

Las playas marítimas se definen por el artículo 7 como “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”, las cuales cualquier persona debería poder usar y disfrutar sin más limitaciones que las establecidas por la autoridad conforme a la legislación vigente.

Por su parte, el artículo 119 en sus diversas fracciones determina los supuestos geográficos que constituyen la zona federal marítimo terrestre, siendo la fracción primera la de mayor relevancia para efectos de la presente iniciativa al establecer que “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”.

Si bien la legislación establece con claridad el derecho de goce y disfrute que todas las personas tienen respecto de las playas marítimas, en la práctica el mismo se ve disminuido y obstaculizado con frecuencia en detrimento de las actividades turísticas y comerciales de algunos sectores, para favorecer a otros.

Con frecuencia, los propietarios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, así como los concesionarios de la misma, obstaculizan el



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

acceso a las playas marítimas, ya sea estableciendo barreras físicas que impiden el libre tránsito hacia una sección de la playa o disponiendo personal de seguridad que controla el acceso e incluso agrede a quienes ellos determinan como invasores.

Adicionalmente, la ausencia de coordinación entre autoridades respecto de los desarrollos inmobiliarios establecidos en terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre ha provocado que no se destinen accesos suficientes entre los predios privados, que permitan el libre acceso desde la vía pública.

El artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la facultad de ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas y zona federal marítimo-terrestre, así como de otorgar permisos y concesiones en relación sobre éstas.

En ese sentido es necesario que la Secretaría disponga de una normatividad más robusta y severa, pero también que ésta ejerza sus facultades de verificación y sanción en los casos necesarios, con el objetivo de desalentar a propietarios y concesionarios de obstaculizar el libre tránsito y acceso hacia las playas marítimas y zona federal marítimo terrestre contigua, garantizando así que se pueda ejercer el derecho de goce y disfrute existente sobre estos bienes de uso común.

Para atender esta problemática, la presente iniciativa propone, en primer lugar, hacer explícita en la Ley General de Bienes Nacionales la prohibición de obstaculizar el acceso a las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre contigua a ellas.

Adicionalmente se introduce en la Ley la obligación de los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, de permitir el acceso a los bienes de uso común a través de la figura de servidumbre de paso, cuando no existan los accesos adecuados.

Finalmente se establecen sanciones cuyo monto y consecuencias sean efectivos para desincentivar los indeseables actos que motivan la presente iniciativa.”

Por su parte, la diputada **Carmina Yadira Regalado Mardueño**, promovente de la otra iniciativa en estudio, expone los siguientes argumentos con los que motiva su propuesta:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

“Considerando que México destaca en el mundo por la extensión de sus litorales, cuya longitud se extiende en 7 mil 828 kilómetros en el océano Pacífico, mientras que por la vertiente del océano Atlántico alcanza 3 mil 294 kilómetros, en suma, cuenta con 11 mil 122 kilómetros de litorales, exclusivamente en su parte continental, lo que le ubica en segundo lugar entre los países del continente americano, sólo superado por Canadá que tiene más de 28 mil kilómetros de costas.

La prodigalidad, variedad y contrastes de los mares y océanos que le circundan, aunados a las bellezas naturales y biodiversidad, más la creciente inversión en instalaciones e infraestructura hotelera y calidad de los servicios, han contribuido a un muy favorable crecimiento en materia de turismo. Entre otras, estas condiciones han permitido un crecimiento del turismo internacional en nuestro país durante los últimos años.

En datos, sólo en el primer trimestre de este 2017 el sector creció en 4.1 por ciento en comparación con el mismo período del año anterior y permitió captar divisas por 3 mil 713 millones de dólares, cifra mayor en 10.6 por ciento en comparación con el mismo lapso de 2016. De acuerdo con los mismos registros de la Secretaría de Turismo, en los que se incluye el turismo de playa, el año pasado arribaron al país 35 millones de turistas internacionales, 9.0 por ciento más que en 2015 y 50 por ciento más que en 2012, lo que permite apreciar la importancia de este sector para el fortalecimiento de la economía nacional.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) confirmó que México pasó del octavo al sexto lugar en recepción de turistas internacionales, al registrar 39.3 millones de visitantes extranjeros que arribaron al país el año pasado, con lo que supera a potencias como Reino Unido, Turquía y Alemania.

Con base en el documento Panorama OMT del Turismo Internacional 2018, las cifras del ranking mundial correspondientes a 2017 indican que el país ascendió dos lugares en el ranking mundial al pasar del octavo lugar en 2016, con 35.1 millones de turistas internacionales, al sexto sitio, con 39.3 en 2017, lo cual representa además un crecimiento de 12 por ciento en el flujo de viajeros.

En contraparte, el continuo crecimiento de este sector económico trae aparejado un fenómeno que afecta de manera dramática a un considerable sector de la población mexicana, sobre todo en lo que respecta al uso y disfrute de las playas y zonas marítimas de la nación. Y es que, motivados por la falta de regulaciones, más una laxa y hasta negociable aplicación de las existentes, se advierte una cada vez mayor presencia de empresarios y particulares con pretensiones de atraer visitantes mediante el ofrecimiento de zonas “exclusivas” para personas



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

de muy altos ingresos, a las que se ofertan playas “privadas” en detrimento de los derechos de terceros.

De conformidad con esta lo anterior, se presume que, en México, desde hace años se da un proceso silencioso de privatización o apropiación de facto de las playas por parte de particulares, la mayor parte de ellos, concesionarios de la zona federal marítimo terrestre, entre los que destacan desarrolladores inmobiliarios y prestadores de servicios turísticos.

El problema de la privatización de las playas marítimas alcanza afectaciones tales como: la población local, los visitantes nacionales y extranjeros y, debemos tenerlo claro, sólo beneficia a un grupo reducido de empresarios, tendiendo así a la concentración de la riqueza y la desigualdad económica. Éstos últimos tratan de atraer segmentos del mercado de altos ingresos, basando su oferta en el dominado “producto de sol y playa”, complementado el plus de la exclusividad, mismo que tiene como segmento personas de muy altos ingresos, tanto nacionales, como extranjeros que dada la lógica del mercado pueden adquirir el beneficio del oferente.

En este sentido, al hospedarse en un hotel “exclusivo”, se obtiene el privilegio de poder gozar de manera privada de las playas marítimas que son bienes de uso común. Situación que rompe con los postulados legales contra la discriminación, la exclusión y los privilegios, esta situación no es única de turistas nacionales y extranjeros, ya que alcanza a la población local, pues no sólo impiden el libre tránsito y disfrute de los recursos naturales, sino puede afectarles en la realización de diversas actividades económicas relacionadas con estos espacios. A lo anterior hemos de sumar que los propietarios de terrenos aledaños al mar o concesionarios de zonas marítimas cercan sus espacios sin dejar una vía o derecho de paso a las costas, violando con ello el derecho al libre tránsito que concede la Constitución a todo individuo, que señala en su artículo 11:

Artículo 11. 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. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Atento a lo anterior, los que impiden, bloquean, cierran o trastocan los derechos de vía lo hacen por omisión o colusión de quienes deben velar por el bien público o, en su caso, por indefiniciones de leyes secundarias y reglamentarias en la materia.

Sin embargo, las leyes y reglamentos de nuestro país si señalan lo relativo al libre tránsito en las playas, lo único malo es la aplicación de los mismos, un ejemplo muy claro es el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, donde se establece que:

Artículo 5o. Las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, son bienes de dominio público de la Federación, inalienables e imprescriptibles y mientras no varíe su situación jurídica, no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Corresponde a la Secretaría poseer, administrar, controlar y vigilar los bienes a que se refiere este artículo, con excepción de aquellos que se localicen dentro del recinto portuario, o se utilicen como astilleros, varaderos, diques para talleres de reparación naval, muelles, y demás instalaciones a que se refiere la Ley de Navegación y Comercio Marítimos; en estos casos la competencia corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Aunado a lo anterior, el mismo reglamento antes señalado establece en su artículo 7o. que las playas podrán disfrutarse y gozarse por toda persona, así como la prohibición de construcción e instalación de elementos y obras que impidan el libre tránsito por dichos bienes.

Artículo 7o. 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;



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

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 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y

III. Se prohíbe la realización de actos o hechos que contaminen las áreas públicas de que trata el presente capítulo.

Sin embargo, aun existiendo esta regulación se da que en importantes y diversas zonas marítimas mexicanas, de gran importancia para las actividades económicas de las comunidades asentadas o cercanas a esas regiones, caso de: pesca artesanal o comercial, acuicultura, ecoturismo, transporte, restaurantes o establecimientos de comida y otros servicios generadores de empleos honestos que dan sustento a miles de familias, son ofertadas a visitantes nacionales y extranjeros que llegan a los destinos turísticos de playa con fines recreativos y dejan una importante derrama económica a favor de las economías regionales.

Por ejemplo, 156 municipios del país con litoral tienen vetado en muchos casos su derecho de acceder a zonas marítimas, ya sea para uso o disfrute del mar, operaciones pesqueras o para alguna actividad relacionada con la prestación de servicios. Asimismo, los propietarios de terrenos aledaños al mar o concesionarios de zonas marítimas cercan sus espacios sin dejar una vía o derecho de paso a las costas, violando con ello el derecho al libre tránsito que concede la Constitución.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 Bis, fracción VIII, faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para ejercer la posesión y propiedad de la nación, en las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

Correspondiendo a esa secretaría, a través de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre, ejercer las facultades de vigilar, delimitar y concesionar el uso y aprovechamiento de esta zona a terceros. Por tanto, se tiene que las playas no forman parte de la Zona Federal Marítimo Terrestre, ni de los Terrenos Ganados al Mar, por lo que las playas marítimas no pueden concesionarse para su uso y aprovechamiento.

El objeto de las concesiones para usar, ocupar y aprovechar esta superficie puede ser variado, pero como bienes de uso común, cualquier habitante,



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

ciudadano, nacional y/o visitante de la república puede usar, disfrutar y gozar de ella, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos respectivos.

Atento a lo anterior, las playas mexicanas son públicas y todo ciudadano tiene el derecho inalienable al tránsito, uso o disfrute de ellas.

Queda claro, entonces, que en México no existen las playas privadas. Todas son públicas y cualquier acción o declaración en contrario está fuera del marco de la ley.

Existen quejas y denuncias documentadas tanto de ciudadanos como de organizaciones civiles, académicas y hasta de representaciones de Poderes Legislativos en prácticamente todos los estados costeros del país. Sobran ejemplos: En La Huerta, Jalisco, organizaciones civiles, ciudadanos comunes y pescadores acusan que 33 de las 36 playas están prácticamente cerradas al público. Incluso, las autoridades de ese municipio han cuestionado la evasión de las leyes en perjuicio de sus comunidades.

En Akumal, Quintana Roo, decenas de personas han sido agredidas por su demanda legítima de acceder a las playas, según consta en denuncias interpuestas por los propios pobladores, así como la Unión Vecinal Solidaridad y la Comisión Nacional e Internacional de Organizaciones y Confederaciones de Derechos Humanos. En Ensenada, Baja California, son reiteradas las quejas por el cierre casi total a algunas playas donde, a despecho del respeto a la ley, existen casos de personas o grupos que llegan a cobrar entre 30 y 100 pesos para acceder a los balnearios naturales. Incluso, en el Congreso local se tramitó un exhorto a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que haga valer el estado de derecho.

En Bahía de Banderas y San Blas, Nayarit, se señalan en el primer caso acciones de concesionarios de terrenos aledaños al mar que se han adueñado de calles y avenidas para impedir a la población a transitar hacia algunas zonas costeras; por otra parte, se cuestiona el desplazamiento de comunidades huicholes de sus lugares sagrados en Playa del Rey.

En Los Cabos, Baja California Sur, prolifera el malestar ciudadano por la falta de acceso a las playas, sobre todo de parte de hoteleros y concesionarios de espacios turísticos. También lo exponen especialistas en Historia Ambiental de la Universidad Autónoma de Baja California Sur y del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, quienes califican de "acciones arbitrarias" por la omisión de las autoridades ante esa ilegalidad.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

En Guaymas, Sonora, se advierte la presencia de cercas con letreros de "propiedad privada" que cierran en San Carlos los pasos a la zona marítima y en Los Algodones se han llegado a cobrar 20 pesos por persona para acceder a la playa, ante la plena omisión o confabulación de las autoridades. Este tipo de abusos se multiplican en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Campeche, por citar ejemplos en algunos estados con litoral donde también surgen quejas recurrentes por la anulación del derecho ciudadano para acceder al mar.

En este contexto, el objetivo de la presente iniciativa es reformar y/o adicionar una serie de artículos de la Ley General de Bienes Nacionales, para que todos los mexicanos, sin distinción, privilegios ni exclusividades por diferencias económicas o de tipo social, se les hagan valer sus garantías constitucionales de acceder, transitar o utilizar las zonas marítimas, especialmente las playas.

Garantizar el libre tránsito y acceso en todas las playas del país, incluidas las denominadas "privadas", para sancionar con multas a los propietarios o concesionarios de zona federal marítimo terrestre, incluyendo en algunos casos el retiro de su concesión en caso de reincidencia, cuando bloqueen, cierren, obstaculicen o impidan el acceso o la libertad constitucional de tránsito hacia las playas a todo ciudadano en estos bienes de uso común propiedad de la nación.

Con esto se pretende eliminar el problema de privatización de las playas marítimas, que afecta a la población local, así como a los visitantes nacionales y extranjeros, y que sólo beneficia a un grupo reducido de empresarios, quienes tratan de atraer segmentos del mercado de altos ingresos mediante la exclusividad de los espacios."

B. Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone cada una de las iniciativas en estudio, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

**Ley General de Bienes Nacionales
(texto vigente)**

**Iniciativa de la Dip.
Julieta Macías Rábago**

**Iniciativa de la Dip.
Carmina Yadira
Regalado Mardueño**

Artículo 8. (...)

Artículo 8o. (...)

El acceso a las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre contigua a ellas no podrá ser inhibido, restringido, obstaculizado ni condicionado salvo en los casos que establezca el reglamento.

Artículo 120. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Con este objetivo, dicha dependencia, previamente, en coordinación con las demás que conforme a la materia deban intervenir, establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, la satisfacción de los requerimientos de la

Artículo 120. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Con este objetivo, dicha dependencia, previamente, en coordinación con las demás que conforme a la materia deban intervenir, establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, la



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

navegación y el comercio marítimo, la defensa del país, el impulso a las actividades de pesca y acuicultura, así como el fomento de las actividades turísticas y recreativas.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **podrá** celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

(...)
(...)

defensa del país, el impulso a las actividades de pesca y acuicultura, así como el fomento de las actividades turísticas y recreativas y **la vigilancia para que en los terrenos aledaños a las zonas marítimas se cuente con acceso o derecho de paso a las playas y demás zonas costeras a todos los ciudadanos.**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **deberá** celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

(...)
(...)

Artículo 127. Los concesionarios y permisionarios que aprovechen y exploten la zona federal marítimo terrestre, pagarán los derechos correspondientes, conforme a lo dispuesto **Artículo 127. (...)**



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

en la legislación fiscal aplicable.

En el caso de que no existan vías públicas o accesos desde la vía pública, los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre deberán permitir el libre acceso a la misma, así como a las playas marítimas, a través de los accesos que para el efecto la Secretaría convenga con los propietarios mediando compensación en los términos que fije el reglamento.

Ante la negativa del propietario, la Secretaría dará parte a la Procuraduría General de la República para obtener la declaratoria de servidumbre de paso.

(sin correlativo)

Artículo 154. Se sancionará con multa de seis mil veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente a los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre que inhiban, restrinjan, obstaculicen o condicionen el acceso a

Artículo 154. Se sancionará con multa de doscientos cincuenta mil Unidades de Medida y Actualización, a quienes siendo propietarios o estando autorizados para el aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre impidan,

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

ésta y a las playas marítimas por cualquier medio o acto.

Se sancionará con multa de seis mil veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente a los titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre que por cualquier medio o acto inhiban, restrinjan, obstaculicen o condicionen el acceso a ésta y hacia las playas marítimas. En caso de reincidencia la Secretaría cancelará el título respectivo.

inhiban, obstaculicen o entorpezcan por cualquier medio físico o acto, las vías de acceso o la libertad de tránsito hacia y en las playas marítimas del litoral mexicano, quedando establecidas las modalidades para el acceso, estancia y uso de las playas marítimas, las estipuladas en el reglamento de la correspondiente.

Para el caso de concesiones, en caso de reincidir en dichas conductas, se le sancionará con el retiro del título de concesión, permiso, autorización o acuerdo de destino.

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

En el caso que nos ocupa, la propuesta es congruente con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, que en su párrafo primero establece la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, y en su párrafo tercero



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

contempla el derecho de la misma, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En este sentido, la Ley General de Bienes Nacionales dispone que las playas son bienes de uso común, así mismo, establece el concepto de "Zona Federal Marítimo Terrestre" como la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas. Dicha franja también es considerada de uso común y por tanto, sujetos al régimen de dominio público de la federación.

En este sentido, al pretender garantizar el uso y disfrute de bienes de uso común sin restricciones indebidas, la propuesta persigue un fin constitucional.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

Como ya se señaló anteriormente, ambas propuestas buscan garantizar el libre acceso y tránsito por las playas, reforzando su carácter de bienes de uso común y sujetos al régimen de dominio público, por lo que su objetivo no es simplemente plausible, sino que busca resolver una situación de facto que ha afectado los derechos de los ciudadanos, lo que justifica su trascendencia.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

Las porciones propuestas por las legisladoras iniciantes no establecen afectaciones a la esfera jurídica del gobernado, por el contrario, tienden a evitar que situaciones indebidas terminen afectando los derechos de la ciudadanía, por lo que efectivamente, las propuestas privilegian la libertad de los gobernados.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

En este particular, aunque las propuestas tienen claro su objetivo y los medios para alcanzarlo; las construcciones normativas son perfectibles, de



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

hecho, siendo dos propuestas las que esta comisión estudió, ambas contienen normas que buscan, con construcciones diversas, una finalidad común, por lo que en el apartado correspondiente se expondrán las modificaciones que en el ánimo de mejorar las propuestas, esta comisión consideró pertinente incorporar.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de las iniciativas de mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera viable y oportuna la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

1. México posee un extenso litoral a lo largo de su territorio, más de 11 mil 122 kilómetros de extensión y una gran variedad de sistemas costeros y marinos, lo que le confiere una importancia en el que posiciona a México en el cuarto país más rico del mundo en cuanto a biodiversidad, esto constituye un patrimonio que debe poder disfrutar toda persona que esté en capacidad de hacerlo.
2. Esta dictaminadora, es consciente de que por ministerio constitucional y legal, las playas mexicanas son públicas y deben permanecer accesibles a todo ciudadano que desee disfrutarlas; pero que a pesar de dicha cualidad legal, persisten múltiples denuncias de ciudadanos que han visto restringido su derecho al goce y disfrute de las mismas.

A la vez, esta dictaminadora manifiesta su preocupación ante los flagrantes atropellos en que incurren algunos propietarios de predios colindantes a la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como algunos concesionarios y permisionarios que por medios extralegales establecen restricciones físicas para limitar el acceso a las playas. Tales restricciones van desde cercas semifijas, hasta verdaderas construcciones permanentes, apoyándose incluso en ocasiones de elementos de seguridad privada o personal hotelero a quienes instruyen a realizar actividades que violentan la ley.

3. La restricción al acceso de playas que realizan los propietarios de predios colindantes a la Zona Federal Marítimo Terrestre no sólo violenta el artículo 2º constitucional, al discriminar a los ciudadanos, sino que pretende un derecho donde no hay, es decir, dichos propietarios, concesionarios o permisionarios, asumen como propia una franja que no está en el comercio y cuyo dominio corresponde a la nación.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

En la prensa y demás medios de comunicación se da cuenta de diversos casos en los que propietarios de terrenos colindantes, concesionarios o permisionarios establecen clubes de playa y de facto se adueñan de los arenales impidiendo el acceso o tránsito a la ciudadanía en general.

4. Esta comisión advierte que el libre acceso es un derecho irrestricto de todas las personas, por lo que ningún hotel ni propietario de predios colindantes a la Zona Federal Marítimo Terrestre puede delimitar las playas a pesar de contar con alguna concesión, es decir, dicha propiedad o concesiones no generan derechos sobre las playas.

Las diputadas y diputados que suscribimos el presente dictamen somos conscientes de que esta problemática es también uno de los síntomas de la lacerante corrupción que afecta a nuestra sociedad, pues en muchos casos, estas situaciones se generan con la anuencia, esta situación no es pretexto para que se dejen de tomar medidas que garanticen el derecho humano que tenemos todas las personas al goce y disfrute de las playas mexicanas.

5. La Ley General de Bienes Nacionales establece en sus artículos 7 y 8, lo siguiente:

“Artículo 7. Son bienes de uso común:

I. a III....

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- a XIV. ...

Artículo 8. 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 aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

De la lectura de los preceptos anteriores, se desprende con claridad que toda persona tiene derecho a transitar por las playas de México, siendo éstas un bien común.

6. En lo tocante a la prohibición de establecer construcciones fijas o semifijas que restrinjan o limiten el acceso a las playas, el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar, dispone en su artículo 7 que:

“Artículo 7. Las playas y la zona federal marítima terrestre podrán disfrutarse y gozarse por toda persona sin más limitaciones y restricciones que las siguientes:

I. ...

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 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y

III. ...”

7. Visto lo anterior y siendo una parte neural de ambas propuestas la revocación de concesiones o permisos para quienes reincidan en prohibir u obstaculizar el libre acceso a las playas mexicanas, se advierte que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como autoridad que otorga los permisos y concesiones deberá aplicar en vía de sanción su revocación. En lo que toca a las acciones de inspección y vigilancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es responsable de garantizar el derecho de toda persona a disfrutar de la riqueza natural que tienen las playas en nuestro país.

Siendo obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, garantizar la existencia de accesos o servidumbres legales, es necesario dotarles de las facultades que les permitan dar cumplimiento a tal encomienda.

VI. Modificaciones de la Comisión de Gobernación y Población.

Luego de haber analizado las propuestas de ambas iniciativas, esta comisión dictaminadora considera viable y necesario adicionar un párrafo al artículo 8, dos párrafos al artículo 127 y un artículo 154 a la Ley General de Bienes Nacionales.

En el **artículo 8**, se retoma en sus términos la porción propuesta por la diputada Julieta Macías Rábago, que le adiciona un párrafo segundo para señalar de manera



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

expresa que el acceso a las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre contigua no podrá ser inhibido, restringido, obstaculizado ni condicionado. Esta porción expresa directamente el objetivo de ambas propuestas.

Cabe señalar además que aunque en el encabezado y en el intrínquilis de la iniciativa de la diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño, se señala que se adiciona un tercer párrafo al artículo 8, en la parte correspondiente al decreto, no se incluye propuesta alguna.

En lo tocante al **artículo 120**, se estima innecesario modificarlo en virtud de que ya es facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la vigilancia para que en los terrenos aledaños a las zonas marítimas se cuente con acceso o derecho de paso a las playas y demás zonas costeras.

Así mismo, se estima que no es viable hacer obligatorio celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, pues ello en los hechos implicaría la renuncia de la federación a ejercer tales derechos, trasladándolos a las entidades federativas y municipios.

Además, la porción no es efectiva en ese propósito, pues establece que se deberán celebrar dichos convenios, para inmediatamente después señalar que “en su caso” los gobiernos de los estados y los municipios, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

Así mismo, el artículo 121 establece las bases a que se sujetarán dichos convenios, por lo que se considera que la intención de la promovente ya es parte del texto legal vigente.

En lo que respecta al **artículo 127**, se adiciona un párrafo segundo, para establecer la obligación de los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre de permitir el libre acceso las playas marítimas en los casos en que no existan vías públicas o accesos desde la vía pública y se faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a convenir con los propietarios la determinación de un acceso que será considerado servidumbre legal, mediando compensación en los términos que fije el reglamento.

En este particular, se modifica la propuesta de la diputada Julieta Macías Rábago de la siguiente manera:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

| Propuesta de la diputada Julieta Macías Rábago | Modificación de la Comisión |
|---|---|
| <p>Artículo 127. (...)</p> <p>En el caso de que no existan vías públicas o accesos desde la vía pública, los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre deberán permitir el libre acceso a la misma, así como a las playas marítimas, a través de los accesos que para el efecto la Secretaría convenga con los propietarios mediando compensación en los términos que fije el reglamento.</p> <p>Ante la negativa del propietario, la Secretaría dará parte a la Procuraduría General de la República para obtener la declaratoria de servidumbre de paso.</p> | <p>Artículo 127. (...)</p> <p>En el caso de que no existan vías públicas o accesos desde la vía pública, los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre deberán permitir el libre acceso a la misma, así como a las playas marítimas, a través de los accesos que para el efecto convenga la Secretaría de medio ambiente y Recursos Naturales con los propietarios, mediando compensación en los términos que fije el reglamento. Dichos accesos serán considerados servidumbre, en términos de la fracción VIII del artículo 143 de esta ley.</p> |

En este setido, las modificaciones hechas son las siguientes:

- a) Se cambia el término "la secretaría" por el de "la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales", pues el artículo 2, fracción IX de la Ley General de Bienes Nacionales establece que por secretaría se entenderá la Secretaría de la Función Pública; mientras que por disposición expresa de la misma ley, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo terrestre y es esa la Secretaría facultada para promover el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, así mismo, es a la SEMARNAT corresponde la autorización de concesiones y permisos respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre. De lo anterior se concluye que es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y no la Secretaría de la Función Pública la competente.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

- b) Se elimina el párrafo segundo de la propuesta de la diputada Julieta Macías Rábago, por considerarse innecesaria e inconveniente. Dicha propuesta establecía que ante la negativa del propietario, la Secretaría daría parte a la Procuraduría General de la República para obtener la declaratoria de servidumbre de paso. La propuesta no es viable, en primer término porque nuestra nación transitó de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, por lo que el ente público señalado en la propuesta ya no existe en nuestro sistema jurídico; además no se encuentra entre las facultades de la Fiscalía General de la República, el declarar servidumbres de paso ni tan siquiera el de realizar las diligencias legales conducentes para obtener la declaratoria de servidumbre.

La propuesta en estudio, buscaba elevar a rango legal lo dispuesto por el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar, que en el párrafo segundo del artículo 17 establece lo que la proponente busca incorporar a la Ley, sin embargo se advierte que dicha porción es ya anacrónica e incompatible con la autonomía de la que goza la Fiscalía General de la República, que ya no puede actuar como abogado de la federación.

En este sentido y a efecto de rescatar la esencia de la propuesta, se consideró viable disponer expresamente que los accesos convenga la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre serán considerados servidumbre legal.

Así además se evita señalar desde la propia ley que para hacer cumplir la ley, es necesario someterla a litigio, es decir, obtener una declaratoria judicial de servidumbre de paso.

Finalmente, en el artículo 154, adicionado, se advierte que ambas propuesta persiguen el mismo objetivo, que es el de sancionar a los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre o los titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre que por cualquier medio o acto impidan, inhiban, restrinjan, obstaculicen o condicionen el acceso a la zona federal marítimo terrestre y a las playas marítimas.

Son también coincidentes ambas propuestas en establecer como consecuencia de la reincidencia, la revocación o cancelación de la concesión o permiso respectivo.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

En este sentido, se hacen modificaciones que conjugan ambas propuestas, pero se señala que para el caso de titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, en caso de reincidencia, además de la sanción señalada en el párrafo anterior, se revocará la concesión, autorización o permiso, observando lo dispuesto en el artículo 18 de la ley, que establece a letra lo siguiente:

“Artículo 18. La revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, cuando proceda conforme a la ley, se dictarán por las dependencias u organismos descentralizados que las hubieren otorgado, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

En el caso de que la declaratoria quede firme, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones pasarán de pleno derecho al control y administración del concesionario, sin pago de indemnización alguna al concesionario.”

Ahora bien, en lo que difieren las propuestas es en el monto de la multa, la diputada Julieta Macías Rábago propone una multa de seis mil unidades de medida y actualización, mientras que la diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño propone que la multa sea de doscientas cincuenta mil UMAS. Esto equivale a \$508,800 y \$21,222,500 pesos, respectivamente.

Por lo que hace a la propuesta de la diputada Regalado Mardueño, es obvio que la intención es sancionar de manera severa a quien restrinja o niegue el derecho a libre tránsito de las personas en las playas mexicanas o en la zona federal marítimo terrestre, sin embargo una sanción tan elevada, transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, pues aunque deja clara la gravedad de la infracción, no atiende a la capacidad económica del infractor, al asumir que todo propietario de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, concesionarios o permisionarios, tiene la solvencia económica necesaria para pagar una multa de más de 21 millones de pesos.

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; así mismo, se debe atender a la capacidad económica del infractor, de manera que imponer idéntica penalidad de manera invariable e inflexible a cualquier caso de los previstos en la norma, genera



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

un tratamiento desproporcionado, pues impide a la autoridad fundar y motivar la imposición de la multa, considerando para su individualización los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; así como la gravedad, la reincidencia y la capacidad económica del infractor; es decir, debe tomar en cuenta las circunstancias particulares al momento de individualizar las sanciones.

Este último argumento también es aplicable a la propuesta de la diputada Macías Rábago, que también establece una única sanción para múltiples casos, impidiendo agravar la multa, en la medida en que se genera mayor afectación al bien jurídico tutelado, que es la libertad de tránsito.

Para ilustrar esto, es oportuno considerar el criterio sostenido por el poder judicial de la federación, en la siguiente tesis:

Época: Décima Época

Registro: 2017445

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 56, Julio de 2018, Tomo II

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.1o.A.E.236 A (10a.)

Página: 1512

MULTA IMPUESTA CONFORME A LOS ARTÍCULOS 35 Y 36 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. SÓLO PODRÁ DUPLICARSE CUANDO EL INFRACTOR SEA REINCIDENTE (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014).

Los preceptos citados prevén los casos en los que podrán imponerse las sanciones a que se refiere el propio ordenamiento, así como los factores que deben evaluarse para el caso de la multa, a saber: 1) la gravedad de la infracción; 2) el daño causado; 3) los indicios de intencionalidad; 4) la participación del infractor en los mercados; 5) el tamaño del mercado afectado; 6) la duración de la práctica o concentración; 7) la reincidencia o antecedentes de aquél; y, 8) su capacidad económica. Además, del artículo 35 señalado se advierte el porcentaje aplicable para fijar el monto de las multas, sobre el ingreso acumulable del último ejercicio fiscal en que haya tenido lugar la infracción, cuando esa información esté disponible, en la inteligencia de que puede duplicarse ese importe en un supuesto específico, consistente en que se acredite la calidad de reincidente del agente económico infractor. Por tanto, al



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

individualizarse las multas que se impongan a los responsables de una práctica monopólica o de una concentración prohibida, deberá atenderse a cada uno de los factores mencionados, en el entendido de que la sanción sólo podrá duplicarse en caso de reincidencia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 20/2017. Ómnibus Cristóbal Colón, S.A. de C.V. y otros. 27 de marzo de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

En este sentido, los integrantes de la comisión proponemos que la multa aplicable fluctúe entre tres mil y doce mil unidades de medida y actualización, lo que a precios de 2019, equivale a un mínimo de \$254,670 y un máximo de \$1,018,680 pesos. Este rango de fluctuación permitirá a la autoridad administrativa individualizar la pena adecuadamente.

Finalmente, ambas propuestas consideran que para el caso de titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, en caso de reincidencia, la consecuencia debe ser la cancelación o revocación de la concesión o permiso, cuestión con la que concuerda esta dictaminadora, pero se precisa que en este caso se observará lo dispuesto en el artículo 18 de la ley, arriba transcrito, que se refiere al procedimiento administrativo a observar en el caso de revocación de concesiones, procedimiento que, por cierto, es respetuoso de la garantía de audiencia y demás formalidades esenciales.

VII. Régimen Transitorio

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido los artículos transitorios de ambas propuestas, referentes a establecer el inicio de vigencia, ello en función de que no se precisa de la armonización de ningún ordenamiento jurídico, ni la publicación de normatividad reglamentaria. Así mismo, la norma no representa impacto alguno en la esfera de derechos de los gobernados, lo que hace viable su inmediata entrada en vigor.

En lo que toca al segundo transitorio propuesto por la diputada Macías Rábago, que propone derogar todas las disposiciones que contravengan el decreto en estudio, resulta inconveniente e inviable, pues el establecimiento de cláusulas de derogación



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

indeterminada ha caído en desuso debido a la falta de certeza que genera, es decir, al ordenar la derogación de ciertas disposiciones pero sin especificar cuáles son, se busca evadir la responsabilidad del legislador o la autoridad administrativa de revisar y mantener actualizado el orden jurídico en los planos legal y reglamentario.

Además, las normas que se considere que contravienen el decreto, al no ser expresamente derogadas, gozan de la presunción de vigencia y validez, haciendo necesario, en caso de controversia un test de constitucionalidad y legalidad, que, en el marco de un juicio, contraste la norma cuestionada y el decreto, para identificar la supuesta contradicción.

En este sentido, se considera que en caso de controversia, el juzgador deberá observar los principios elementales del derecho, entre los que se encuentra el que enuncia que la ley posterior prevalece sobre la anterior, por lo que en realidad este tipo de transitorios no derogan ni resuelven ninguna posible controversia.

En consecuencia, los legisladores que integramos esta comisión dictaminadora, coincidimos en la necesidad de eliminar dicha disposición transitoria.

VIII. Impacto Regulatorio.

La presente propuesta no contempla impacto regulatorio, en tanto que no precisa de la armonización de otros ordenamientos legales. Así mismo, no requiere de la asignación de recursos presupuestarios extraordinarios, por lo que es susceptible de aprobarse.

IX. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, PARA GARANTIZAR EL LIBRE ACCESO Y TRÁNSITO EN LAS PLAYAS.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 8; un párrafo segundo al artículo 127, y un artículo 154, todos de la Ley General de Bienes Nacionales, para quedar como sigue:

“Artículo 8. (...)
(...)



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

El acceso a las playas marítimas y la zona federal marítimo terrestre contigua a ellas no podrá ser inhibido, restringido, obstaculizado ni condicionado salvo en los casos que establezca el reglamento.

Artículo 127. (...)

En el caso de que no existan vías públicas o accesos desde la vía pública, los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre deberán permitir el libre acceso a la misma, así como a las playas marítimas, a través de los accesos que para el efecto convenga la Secretaría de medio ambiente y Recursos Naturales con los propietarios, mediando compensación en los términos que fije el reglamento. Dichos accesos serán considerados servidumbre, en términos de la fracción VIII del artículo 143 de esta ley.

Artículo 154. Se sancionará con multa de entre tres mil y hasta doce mil veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente a los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre o los titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre que por cualquier medio o acto impidan, inhiban, restrinjan, obstaculicen o condicionen el acceso a la zona federal marítimo terrestre y a las playas marítimas.

Para el caso de titulares de concesiones, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino respecto del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, en caso de reincidencia, además de la sanción señalada en el párrafo anterior, se revocará la concesión, autorización o permiso, observando en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 18 de esta ley.

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 25 días del mes de abril de 2019.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

NOMBRE GP A FAVOR EN CONTRA ABSTENCIÓN

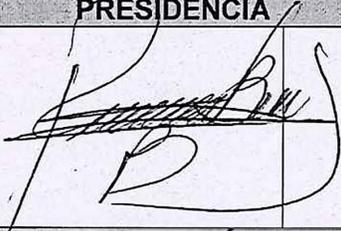
| JUNTA DIRECTIVA | | | | |
|--------------------------------------|--------|---|--|--|
| PRESIDENCIA | | | | |
| Dip. Rocío Barrera Badillo | MORENA |  | | |
| SECRETARIAS | | | | |
| Dip. Sandra Paola González Castañeda | MORENA |  | | |
| Dip. Araceli Ocampo Manzanares | MORENA |  | | |
| Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe | MORENA |  | | |
| Dip. Beatriz Dominga Pérez López | MORENA |  | | |
| Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza | MORENA |  | | |

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

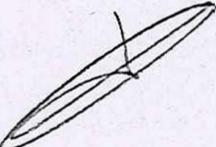
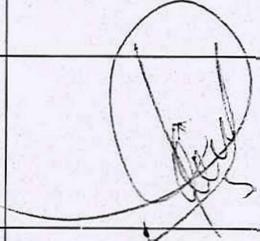
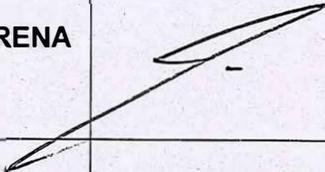
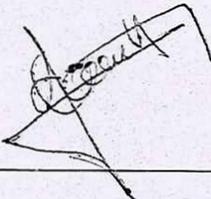
| NOMBRE | GP | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---------------------------------------|--------|---|-----------|------------|
| Dip. Jorge Arturo Espadas Galván | PAN |  | | |
| Dip. Felipe Fernando Macías Olvera | PAN |  | | |
| Dip. Luis Enrique Miranda Nava | PRI | | | |
| Dip. Eudoxio Morales Flores | PES |  | | |
| Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez | MORENA |  | | |
| Dip. Martha Angélica Tagle Martínez | MC |  | | |
| Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez | | | | |

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

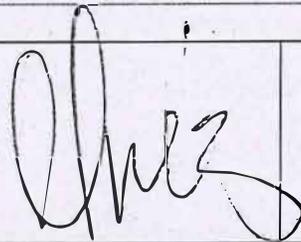
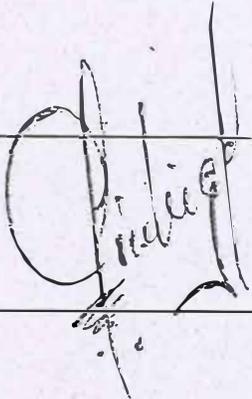
| NOMBRE | GP | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|--------|---|-----------|------------|
| Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar | PVEM |  | | |
| INTEGRANTES | | | | |
| Dip. Ricardo Aguilar Castillo | PRI | | | |
| Dip. Marcos Aguilar Vega | PAN |  | | |
| Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo | PRD | | | |
| Dip. Ivonne Liliana Álvarez García | PRI | | | |
| Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría | MORENA |  | | |
| Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano | MORENA | | | |

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

| NOMBRE | GP | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|--|--------|---------|-----------|------------|
| Dip. Miguel Ángel Chico Herrera | MORENA | | | |
| Dip. Tatiana Clouthier Carillo | MORENA | | | |
| Dip. Flora Tania Cruz Santos | MORENA | | | |
| Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez | MORENA | | | |
| Dip. Adriana Dávila Fernández | PAN | | | |
| Dip. Silvano Garay Ulloa | PT | | | |
| Dip. Lizeth Amayani Guerra Méndez | MORENA | | | |

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

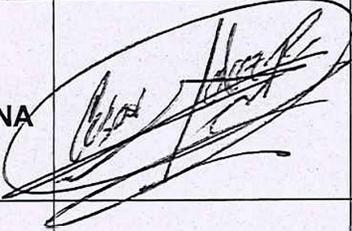
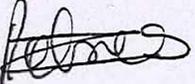
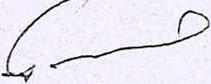
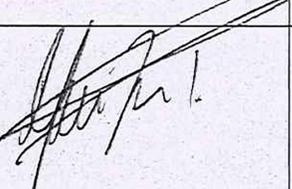
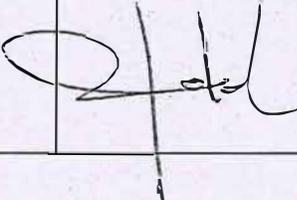
| NOMBRE | GP | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|--------------------------------------|--------|---|-----------|------------|
| Dip. César Agustín Hernández Pérez | MORENA |  | | |
| Dip. Alma Delia Navarrete Rivera | MORENA |  | | |
| Dip. Carmen Julia Prudencio González | MC | | | |
| Dip. José Ángel Pérez Hernández | PES | | | |
| Dip. Valentín Reyes López | MORENA |  | | |
| Dip. Laura Angélica Rojas Hernández | PAN | | | |
| Dip. Luis Fernando Salazar Fernández | MORENA |  | | |

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, para garantizar el libre acceso y tránsito en las playas.

| NOMBRE | GP | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---------------------------------|-----|---|-----------|------------|
| Dip. María Lucero Saldaña Pérez | PRI |  | | |