

§22. LOS BIENES NACIONALES

Lucinda Villareal Corrales

Doctora en Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México

Los bienes nacionales son el patrimonio de la Nación Mexicana, son los recursos con los que cuenta el Estado para dar educación, salud, seguridad a la sociedad mexicana. Es deber imponderable conservarlos y utilizarlos para el beneficio de los mexicanos. Los bienes nacionales están regulados en las siguientes leyes:

I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En México, de acuerdo con el a.27 constitucional, primer párrafo, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional, son propiedad originaria de la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Ley de Expropiación considera causas de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, o ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas; el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos; la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades; las satisfacciones de necesidades colectivas; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja; la creación, fomento o conservación de una empresa para el beneficio de la colectividad; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales; la creación y mejoramiento de centros de población; entre otras.

La ley de Expropiación establece que la indemnización deberá pagarse dentro de un término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, pudiéndose convenir el pago en especie y el precio que se establezca será equivalente al valor comercial que se fije, no puede ser inferior en el caso de bien inmueble, al valor fiscal que conste en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El a.27, párrafo 5º de la Constitución Política, nos dice que los bienes nacionales comprenden el subsuelo, los ríos, lagunas, esteros, plataforma continental, zócalos submarinos; todos los minerales que en vetas, mantos, masas o yacimientos; minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, las piedras preciosas, sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utiliza-

das como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos en el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación, también, las aguas de los mares territoriales¹; las aguas marinas interiores, lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, los ríos y afluentes directos, manantiales, las que se extraigan de las minas, entre otras. Así mismo, la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.²

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del Mar Territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las Leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el Mar Territorial.

El dominio de la Nación sobre el subsuelo y las aguas es inalienable e imprescriptible, la explotación y uso de estos recursos por los particulares sólo podrá realizarse mediante concesión, otorgada por el ejecutivo federal, de acuerdo con las leyes de la materia. El petróleo y los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos de minerales radioactivos no pueden ser materia de concesión o contrato, la Nación llevará a cabo la explotación de estos productos en los términos de la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros, si éstos convienen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los mismos, bajo la pena de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

También están sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.

II. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Esta Ley establece los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación; considera bienes nacionales los mencionados por la Constitución en a.27, que ya describimos en párrafos anteriores y los bienes de uso común, los bienes muebles e inmuebles de la Federación, los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades y de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución otorga autonomía.

1 Franja de mar de 12 millas adyacente a las costas continentales e insulares de un Estado, situada más allá de su territorio y de sus aguas marinas interiores, sobre cuyas aguas, suelo, subsuelo y espacio aéreo ejerce soberanía. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982.

2 A.42 frac. IV Constitución Política.

Los bienes de uso común son el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional; las aguas marítimas interiores y Mar Territorial conforme a la Ley Federal del Mar; las playas marítimas; la zona federal marítimo terrestre; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los dique, muelles, escolleras, malecones y demás obras de puertos, cuando sean de uso público; los causes de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas, esteros de propiedad nacional; 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 vías o riberas de acuerdo con las disposiciones aplicables; los caminos carreteras y puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación; los inmuebles considerados monumentos arqueológicos; las plazas, paseros y parques públicos y los demás considerados por las leyes bienes nacionales.

1. La Ley Federal del Mar

Esta Ley establece que la Nación ejerce soberanía en una franja del mar, denominada Mar Territorial, adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las Aguas Marinas Interiores. La soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo sobre el Mar Territorial, al lecho y al subsuelo de ese Mar.

La anchura del Mar Territorial mexicano, es de 12 millas marinas (22,224 metros), los límites del Mar Territorial se miden a partir de líneas de base, sean normales o rectas, o una combinación de las mismas. Cualquier esclavo que ingrese al Mar Territorial en una embarcación extranjera alcanzará, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes, en los términos del Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las embarcaciones de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del Mar Territorial mexicano.

Aguas Marinas Interiores. La Nación ejerce soberanía en las áreas del mar denominadas Aguas Marinas Interiores, comprendidas entre las costas nacionales, tanto continentales como insulares, y el Mar Territorial mexicano.

La soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo sobre las Aguas Marinas Interiores, al lecho y al subsuelo de esas aguas.

Son aguas Marinas Interiores aquéllas comprendidas entre la costa y las líneas de base, normales o rectas, a partir de las cuales se mide el Mar Territorial e incluyen las aguas de: la parte norte del Golfo de California; las de las bahías internas; las de los puertos; las internas de los arrecifes; y las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar.

El límite interior de las Aguas Marinas Interiores coincide con la línea de bajamar a lo largo de la costa, cuando esta línea no se toma como base para medir el Mar Territorial, de conformidad con las disposiciones en el Reglamento de la presente Ley, tal como aparezca en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos del límite interior de las Aguas Marinas Interiores, la línea de bajamar es la línea de mayor flujo y refluo donde llegan las aguas marinas en un momento dado a lo largo de las costas continentales o insulares de la Nación.

El límite exterior de las Aguas Marinas Interiores coincide idénticamente con las líneas de base a partir de las cuales se mide el Mar Territorial, tal como aparezca en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por los Estados Unidos Mexicanos.

La delimitación de Aguas Marinas Interiores en Zonas de colindancia con zonas marinas de jurisdicción nacional de Estados vecinos, se considerará comprendida en la delimitación que sea fijada o acordada para la línea divisoria entre el Mar Territorial mexicano y el Mar Territorial u otras zonas marinas de jurisdicción nacional de esos Estados vecinos, de conformidad con los Artículos 8º y 9º de esta Ley y con las disposiciones pertinentes de su reglamento.

Las embarcaciones extranjeras que naveguen en las Aguas Marinas Interiores quedan sujetas, por ese solo hecho, al cumplimiento de esta Ley, de su Reglamento y de las demás disposiciones legales aplicables de la República.

Zona Contigua. La Nación tiene en una zona contigua a su Mar Territorial, designada con el nombre de Zona Contigua, competencia para tomar las medidas de fiscalización necesarias con el objeto de:

1. Prevenir las infracciones de las normas aplicables de esta Ley, de su Reglamento y de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que pudieren cometerse en el territorio, en las Aguas Marinas Interiores o en el Mar Territorial mexicanos; y

2. Sancionar las infracciones a dichas normas aplicables de esta Ley, de su Reglamento y de esas leyes y reglamentos cometidas en el territorio, en las Aguas Marinas Interiores o en el Mar Territorial.

La Zona Contigua de México se extiende a 24 millas marinas (44,448 metros), contadas desde las líneas de base a partir de las cuales, de conformidad con el Artículo 26 de esta Ley, y con las disposiciones pertinentes de su Reglamento, se mide la anchura del Mar Territorial mexicano.

El límite interior de la Zona Contigua coincide idénticamente con el límite exterior del Mar Territorial, determinado este último de conformidad con el Artículo 27 de la presente Ley y con las disposiciones pertinentes de su Reglamento y que aparezcan en las cartas reconocidas oficialmente por los Estados Unidos Mexicanos.

El límite exterior de la Zona Contigua mexicana, es la línea cada uno de cuyos puntos está, del punto más próximo de las líneas de base del Mar Territorial determinadas en el Artículo 26 de esta Ley, a una distancia de 24 millas marinas (44,448 metros)

De la zona económica exclusiva. La Nación ejerce en una Zona Económica Exclusiva situada fuera del Mar Territorial y adyacente a éste: I. Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la Zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; II. Jurisdicción, con relación a las disposiciones pertinentes de esta Ley, de su Reglamento y del derecho internacional, con respecto: 1. Al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; 2. A la investigación científica marina; y 3. A la protección y preservación del medio marino; y otros derechos y deberes que fije el derecho internacional.

2. El régimen de dominio Público

La ley General de Bienes Nacionales establece que los bienes nacionales están sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica de las leyes de la materia; están bajo la jurisdicción de los poderes federales. Sólo los tribunales federales son competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público, aún cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos.

Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros.

Las Secretarías de Seguridad pública, de la Defensa nacional y de Marina así como la Procuraduría General de la República, prestarán auxilio con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Nación.

Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación conforme esta ley y las demás que dicte el Congreso de la Unión.

3. Las concesiones, permisos y autorizaciones

Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los bienes de dominio público no crean derechos reales; otorga sólo frente a la administración y sin perjuicios de terceros el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación autorizadas por el a.27 Constitucional se registrarán por las leyes reglamentarias respectivas. El Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos: si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en las leyes; si la concesión crea un acaparamiento contrario al interés social; si la Federación o sus entidades deciden emprender una explotación directa de los recursos de que se trate; si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales, cuando se afecte la seguridad nacional o si existe algún motivo de interés público.

La revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación se dictarán por las dependencias y organismos descentralizados que las hubieren otorgado, previa audiencia que se conceda a los interesados para que presenten pruebas y aleguen los que a su derecho convenga.

Si la declaratoria queda 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.

4. La concesión de inmuebles

Las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán rescatar las concesiones que otorguen sobre los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, mediante indemnización, por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional.³

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión, vuelvan, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión. El concesionario podrá autorizar al concesionario el retiro y disposición de los bienes, equipos e instalaciones cuando los mismos no fueren útiles al concesionario.

En la declaratoria de rescate se establecerán las bases generales para fijar el monto de la indemnización, tomando en cuenta la inversión efectuada y comprobada, la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones. Pero en ningún caso el valor de los bienes concesionados.

Si el afectado estuviese conforme con la indemnización, la cantidad tendrá el carácter de definitiva, si no estuviere conforme, la indemnización la fijará la autoridad judicial, a petición del interesado, quien deberá formularle dentro de quince días contados a partir de que se notifique la resolución que determine el monto de la indemnización.

5. El Registro Público de la Propiedad Federal

Se inscribirán en el Registro las concesiones sobre inmuebles federales, las inscripciones surtirán efectos contra terceros, quedando a salvo los derechos de éstos para hacerlos valer en la vía legal procedente. La Secretaría de la Función Pública es la facultada para inscribir en el Registro la concesión, permiso o autorización, así como gestionar ante el Registro público de la Propiedad que corresponda la ubicación del inmueble, la inscripción de los mismos y las anotaciones marginales necesarias.

6. Las concesiones sobre inmuebles federales

Estas concesiones podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años. El cual podrá ser prorrogado una o varias veces sin exceder el citado plazo, a juicio de la dependencia concesionante, atendiendo para su otorgamiento o prórroga: el monto de la inversión; el plazo de amortización; el beneficio social y económico para la región o localidad; la necesidad de la actividad o el servicio; el cumplimiento de las obligaciones; el valor que al término de la concesión de las obras e instalaciones; el monto de la reinversión.

El titular de una concesión gozará de un término equivalente al diez por ciento del plazo de la concesión, previo al vencimiento del mismo, para solicitar la prórroga, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Al término del plazo de la concesión o de la prórroga, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán al dominio de la Federación.

3 V. pp. 1 y 2

Las concesiones sobre inmuebles federales se extinguen por cualquiera de las siguientes causas: vencimiento del plazo, renuncia del concesionario ratificada ante la autoridad, desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión; nulidad, revocación o caducidad; declaratoria de rescate; cuando se afecte la seguridad nacional.

En los Estados Unidos Mexicanos varias leyes federales regulan la concesión entre ellas la Ley de Aguas Nacionales, Ley de Aeropuertos, Ley de Caminos, Puentes y Auto transporte Federal, Ley de Puertos, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley Minera entre otras.