

**FORMAS JURIDICAS POR LAS QUE EL ESTADO ADQUIERE
Y ENAJENA SUS BIENES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MA. TERESA ROMERO MONTES DE OCA

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

" PEDID Y SE OS DARA, BUSCAD
Y ENCONTRAREIS; LLAMAD Y
OS ABRIRAN. "

E. S. M. VII,7.

A MI PADRE:

RAUL ROMERO RIOS, como un pequeño
homenaje a su memoria, con eterno
cariño y profundo agradecimiento.

A MI MADRE:

MA. DEL REFUGIO MONTES DE OCA VDA. DE ROMERO
como testimonio de cariño y gratitud.

A MIS HERMANOS

RAUL Y BEATRIZ EUGENIA.

Al Sr. Lic. ALFONSO NAVA NEGRETE,
en agradecimiento por su valiosa
ayuda como director de esta tesis.

A mis Maestros.

A MISS ALCAZAR,
con cariño y respeto

CONTENIDO

	Página
CAPITULO I - EL PATRIMONIO DEL ESTADO	1
1. Concepto de Dominio Público	1
2. Bienes que comprenden el Dominio Público	17
3. Propiedad, Dominio, Soberanía del Estado sobre sus bienes	22
4. Bienes del Dominio Privado de la Federación	28
5. Régimen Legal del Patrimonio del Estado Mexicano	33
CAPITULO II - FORMAS JURIDICAS DE ADQUISICION DE BIENES DEL ESTADO	39
1. Formación histórica del Patrimonio Nacional	39
2. Antecedentes sobre la Vigilancia de Adquisiciones públicas	54
3. Formas de Derecho Público	62
4. Formas de Derecho Privado	111
CAPITULO III - FORMAS JURIDICAS QUE UTILIZA EL ESTADO PARA ENAJENAR SUS BIENES	136
1. Forma de Derecho Público	140
2. Formas de Derecho Privado	146
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	160

CAPITULO I

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO

Etimológicamente, la palabra dominio deriva de la -- voz latina Domus, que significa casa, Dominus, señor de la casa; de manera que en su significación idiomática, nos indica el poder que una persona tiene de usar y disponer con absoluta libertad de lo que es suyo.

La institución del dominio público es el resultado de un largo proceso doctrinal, porque si bien es cierto que las cosas públicas existieron desde épocas remotas, también lo es que la idea de dominio público, o sea, la existencia de una propiedad con caracteres jurídicos especiales, no la encontramos desde entonces, puesto que faltaba el sujeto al cual atribuirle ese dominio.

La palabra dominio implica la idea de poder, domina-

ción, señorío, sobre cosas, es decir, sobre bienes corporales, objetivos, que son susceptibles de tener un valor. Pero, no obstante esto, los conceptos de dominio público y dominio eminente no tienen la misma significación, como nos lo dice el tratadista Benjamín Villegas Basabilbaso en su obra de "Derecho Administrativo", Tomo IV. Nos indica este autor que el dominio eminente es la "Suma Potestas" y que no constituye una propiedad, sino que es una facultad que existe en el interior del Estado y que le permite legislar sobre los bienes que se encuentran dentro de su territorio, con la sola limitación que señalen los preceptos constitucionales; con lo cual personalmente estamos de acuerdo, ya que ese dominio eminente no integra un patrimonio del Estado, sino que presupone la existencia de ese conjunto de bienes que constituyen el patrimonio del Estado y la absoluta potestad que éste tiene sobre esos bienes. En tanto que el dominio público, nos expresa Villegas Basabilbaso, viene a ser una suma de bienes sujetos a un régimen jurídico distinto de aquel que rige los bienes que forman el dominio privado, o sea que estos bienes que integran el dominio público están sujetos a un régimen de derecho público.

Antes de llegar a precisar qué es lo que entendemos por dominio público, debemos partir de la base de que todo bien de este dominio es un medio por virtud del cual se satisfacen algunas de las necesidades de la sociedad. Por consecuencia, podemos decir que el dominio público vendrá a ser el conjunto -

de cosas, que en algunos casos tienen como finalidad la realización de la administración pública. Así, por ejemplo, los bienes que prestan un servicio público, como lo son los inmuebles que se encuentran destinados al servicio de las secretarías y departamentos de Estado, así como de sus dependencias. En otras ocasiones esos bienes se dedican a un uso común o a actividades que se equiparan a los servicios públicos, como suceden con parques, jardines y centros sociales públicos, pero en la mayoría de las veces se trata de satisfacer alguna o algunas de las necesidades de la colectividad, ya sea por medio de concesión otorgada para tal efecto, por ejemplo, en materia minera; o bien, haciendo uso directo de determinados bienes, es decir, cuando para esto no es necesario permiso ni concesión; concretamente nos referimos, por ejemplo, a las vías de comunicación terrestres, específicamente las carreteras, que forman una gran red de comunicación dentro de la República Mexicana y que satisfacen las necesidades de traslado de todas y cada una de las personas que se encuentran en ese caso, existiendo la libertad para todos los ciudadanos de hacer uso de esas vías de comunicación.

Ahora bien, estos bienes del dominio público son única y exclusivamente del Estado, de tal manera que este dominio, a diferencia del dominio privado, viene a ser el conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce su derecho de propiedad y que integran el patrimonio del Estado; o sea, una propiedad es-

tatal o pública.

Respecto a la índole del derecho de propiedad, vemos que ésta se determina por la calidad de la persona a quien se le atribuye un determinado bien; de tal forma que cuando la persona es un sujeto particular, tendremos que la propiedad será privada y, consecuentemente, cuando el sujeto al que se le imputa la cosa es el Estado, la propiedad será pública o estatal.

En virtud de lo anterior, por exclusión, podríamos decir que el patrimonio del Estado es aquel conjunto de bienes que no forman parte de la propiedad privada, pero realmente esta afirmación resultaría objetable a todas luces, puesto que no aclara verdaderamente lo que es el patrimonio del Estado y, por tanto, consideramos que el patrimonio del Estado está formado por un determinado número de bienes, tanto muebles como inmuebles, que le sirven para la realización de sus fines, o como medios por los cuales obtiene recursos para su funcionamiento y subsistencia; es preciso señalar también que en el patrimonio del Estado descansa el poder económico del mismo, y que debido a esta situación todo Estado aspira a ser propietario de un mayor número de bienes, para agrandar más su patrimonio, ya que de ello depende su solidez y estabilidad económica.

El jurista francés Marcel Hauriou, en su obra "Principios de Derecho Público y Constitucional" estima que: "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, --

sea por el uso directo del público, ya por decisiones administrativas que por virtud de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección". De esta definición interpretándola, vemos que Hauriou dá la calidad de bienes de dominio público no sólo a aquellos bienes que están destinados al uso de todos, sino también a los que están vinculados a un servicio público.

Villegas Basavilbaso, en su obra citada anteriormente, nos dice que el dominio público en general es un conjunto de bienes materiales e inmateriales susceptibles de valor económico, constitutivos de un patrimonio, que están sujetos a un régimen jurídico de derecho público y, por tanto, diferente al régimen que regula los bienes de la propiedad privada. Villegas-Basavilbaso, al hacer referencia a un conjunto de bienes materiales e inmateriales, no especifica qué debemos entender por bienes inmateriales, pero estimamos que se refiere a todos los derechos que el Estado posee, sobre determinados bienes.

Ha existido cierta confusión sobre el concepto de dominio público y ello se debe a diversas causas, tales como la falta de precisión terminológica usada en la mayoría de los textos legales e incluso en algunas decisiones jurisprudenciales, y esto es como consecuencia del concepto civilista que de la propiedad se tiene y que ha conducido al error de confundir la dominialidad con la propiedad, siendo desde luego como veremos, dos instituciones diferentes.

Si tomamos en cuenta que tradicionalmente se estima que una parte de los bienes que forman el patrimonio del Estado son de naturaleza análoga a los que constituyen el patrimonio de los particulares, denominada propiedad privada, es conveniente que antes hablemos brevemente de la propiedad en general.

Los tratadistas de Derecho Civil estiman que la propiedad privada es el derecho real por excelencia que se ejerce directamente sobre la cosa que constituye el objeto de ese derecho. La idea de que en la propiedad debe existir una relación jurídica entre una persona y una cosa, ha sido sostenida por la doctrina clásica, pero fue objetada por la teoría moderna y considerada casi absurda, y esta doctrina, en oposición a la doctrina clásica, sostiene que el derecho real, cuyo prototipo característico es el de propiedad, implica la existencia de una relación jurídica entre una determinada persona que recibe el nombre de sujeto activo y un sujeto pasivo universal constituido por todos los hombres, el cual tiene el deber de respetar -- ese derecho real, existiendo por tanto la imposibilidad de cambiarlo, por lo cual este derecho real es absoluto.

Aun cuando nos adhiéramos a una u otra tesis, la verdad es que la propiedad en general se manifiesta como un modo de afectación jurídica de una cosa a un determinado sujeto, ya sea éste físico o moral, o bien privado o público, en virtud de que la idea de propiedad implica necesariamente la imputación de un bien determinado a una o varias personas; consecuentemen-

te, no se concibe la propiedad de una cosa de una manera aislada, sino que siempre estará en relación con un sujeto, bien sea éste público o privado; pero en verdad, la atribución de un bien a una persona determinada no crea del todo una verdadera relación jurídica entre éste y aquél, o sea que no supone que la persona se obligue hacia la cosa, o que esto suceda a la inversa, sino que tan sólo nos dá la idea de que implica una disposición de la cosa por parte del sujeto al que se afecta.

Con base en lo anterior, cabe decir que la propiedad en general, ya sea ésta privada o pública, se traduce en una forma o manera de afectación de un bien a una persona, pudiendo ser física o moral o, en su caso, un sujeto privado o público, por virtud de lo cual ésta tiene derechos de disponer de la cosa, ejerciendo actos de dominio, sólo con las limitaciones establecidas por la ley.

Así que el derecho de propiedad se distingue de cualquier derecho real, porque su titular posee el derecho absoluto de disposición, implicando la facultad de celebrar respecto al bien de su propiedad diversos actos de dominio, tales como ventas, gravámenes, donaciones, etc.

Ahora bien, la propiedad, ya sea ésta pública o privada, se determina por la calidad del sujeto al cual se le atribuye determinado o determinados bienes. Siendo así diremos que la propiedad pública o estatal, será aquella que se le imputa directamente al Estado, el cual es su titular.

Por lo expuesto, vemos que las expresiones dominio y propiedad son diferentes, como ya antes dijimos, pues estimamos que la locución dominio nos dá la idea de existir una relación de un bien o varios, con un sujeto, sea éste físico, moral, público o privado; en tanto que la propiedad no sólo indica esa relación existente, sino que presupone la realización de actos de dominio que el titular de ese derecho tiene sobre la o las cosas que se le atribuyen como propietario.

Villegas Basavilbaso, en la misma obra ya citada, se refiere a la tesis expuesta por Pardessus en el año de 1806, el cual es considerado como precursor de la teoría moderna referente a la institución del dominio público. Nos dice Pardessus -- que este dominio es insusceptible de ser gravado con servidumbres oponiendo a este dominio público el dominio nacional, el cual sí puede ser gravado. Nos expresa también que es preciso no confundir el dominio público con los dominios nacionales, -- puesto que el primero es inalienable e imprescriptible, ya que los bienes que lo componen están destinados al uso de todos, de manera que proporcionan una utilidad colectiva, bien por su naturaleza o por su destino y en cuanto dejan de cumplir con su finalidad, salen esos bienes del dominio público para incorporarse y formar parte del dominio nacional. Como podemos observar, Pardessus distingue claramente uno y otro dominio y con -- precisión nos dá la idea de que los bienes del dominio nacional, a diferencia de los del dominio público, podrán ser alienables,

prescriptibles y susceptibles de ser gravados.

La correcta terminología creada por Pardessus, se -- afirma definitivamente por Proudhon al exponer en su obra "Traite du Domaine Public" en el año de 1833, con ideas claras y precisas, la diferencia existente entre el dominio público y el -- dominio privado del Estado. Para Proudhon, el dominio público-- o "Res publicae", como era llamado por los romanos, es el que -- se forma por aquellos bienes que se encuentran "extra comer----cium", o sea, que están fuera del comercio y por lo mismo son -- inalienables e imprescriptibles. Llama dominio privado o "res-fisci", al dominio de la Corona o bienes Realengos (regalías) -- del antiguo derecho del siglo XVI, o sea, aquellos bienes que -- el Estado posee como un propietario particular y que no están -- sujetos al régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Afirma Villegas Basavilbaso que la distinción entre-- el dominio público y el dominio privado es más notable en la legislación positiva, durante la segunda mitad del siglo XIX. Estima este autor que las expresiones dominio público y dominio -- privado no son suficientemente precisas y que generalmente se -- prestan a confusión, pero, sin embargo, son aceptadas por los -- civilistas, entre otros los juristas franceses Aubry et Rau y -- Demolombe.

Aubry et Rau afirma que "el conjunto de bienes que -- pertenecen al Estado a título de propiedad privada, constituyen lo que se llama el dominio del Estado. En realidad, podemos de

cir que en esta definición sí existe confusión, ya que carece de precisión terminológica, que pudiera darnos una idea más o menos precisa del concepto.

Sin embargo, en la definición que nos proporciona el también civilista Demolombe no existe tal confusión, ya que es difícil al expresarse, el cual nos dice: "Los bienes que pertenecen al Estado son de dos clases, los unos afectados por un destino especial y permanentemente a un uso público, y que por tanto están estos bienes fuera del comercio, son inalienables e imprescriptibles, en tanto que los bienes pertenecientes a la segunda clase no están sometidos al uso público y son, por el contrario, susceptibles de alienación y de prescripción.

Como resultado de interpretar lo expresado por Demolombe, personalmente nos mostramos en desacuerdo con Villegas Basavilbaso, en relación con este autor civilista, ya que no hay tal falta de precisión y confusión como él asegura, puesto que claramente y desde un punto de vista puramente civilista, Demolombe distingue de manera radical el dominio público y el dominio privado del Estado, y en esta forma, estimamos que el dominio nacional vendrá a ser la suma del dominio público y del dominio privado del Estado.

En el derecho medieval la expresión de dominio público fue sinónimo de dominio de la Corona, de dominio nacional y de dominio del Estado; sin embargo, en la época moderna, tras un largo proceso doctrinal, existe ya una distinción del domi-

nio público y del dominio privado del Estado, pues no obstante - que en ocasiones hay algunas imprecisiones terminológicas al res- pecto, todas las definiciones poseen elementos comunes caracte- rísticos de uno y otro dominio, por ejemplo, al referirnos al do- minio público, sabemos que este es inalienable e imprescriptible.

Pero, sin embargo, la dificultad no radica en la dife- rencia o distinción del dominio público y del dominio privado, -- sino en la determinación del criterio que nos permita hacer la - clasificación de los bienes que pertenezcan a cada dominio. Coin- ciden algunos autores al estimar como bienes constitutivos del - dominio público los que se encuentran destinados al uso directo- o indirecto de la colectividad; en cambio otros tratadistas con- sideran que el dominio público comprende los bienes afectados al servicio público. Pero, no obstante esta diversidad de crite--- rios se unifica al estar de acuerdo en que los bienes deberán - estar consagrados a un fin determinado.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga, en su obra "De- recho Administrativo", pág. 370, estima que: "El conjunto de bie- nes materiales que de modo directo sirven al Estado para reali-- zar sus atribuciones, constituyen el dominio del propio Estado". Basta leer esta definición para darnos cuenta de que el maestro Gabino Fraga nos habla de un dominio en general, o sea, usando- su misma terminología: un "dominio del propio Estado" que, de - acuerdo con nuestra manera de pensar, deducimos que más bien -- quiso referirse al dominio nacional, o sea, aquel que resulta -

de la suma de los bienes del dominio privado y de los bienes del dominio público del Estado.

El tratadista español José Gascón y Marín, en su "Tratado de Derecho Administrativo" expresa que el dominio público - puede definirse desde dos puntos de vista, subjetivo el primero y objetivo el segundo, y nos dice este tratadista español que: - "En sentido amplio, subjetivamente, dominio público es el que recae sobre las cosas que las personas de derecho público utilizan como medios materiales para la realización de los fines que les están asignados, estimando en este sentido amplio que existe dominio público de las provincias y municipios, así como también - en las corporaciones de carácter público".

Desde el punto de vista objetivo, el significado dice: "Es más reducido, hay cosas que son de dominio público a diferencia de las que poseen las mismas entidades, como de dominio privado". Desde el punto de vista subjetivo, el dominio público, de acuerdo con lo que nos expone Gascón y Marín, lo presenta en forma clara, no dando lugar a confusión; pero no así al referirse objetivamente a este dominio, pues su concepto nos dá la impresión de existir un juego terminológico y que en consecuencia trata de exponer las mismas ideas que desde el punto de vista subjetivo ha considerado.

Realmente son diversos los elementos que integran la noción de dominio público, desde luego, viéndolo desde un punto de vista subjetivo, o sea, la pertenencia de esas cosas a la ad-

ministración, ya que esos bienes que pertenecen al Estado, se encuentran destinados a un fin determinado, sólo que esa finalidad varía según las características de cada uno de los bienes, así que en algunos casos estarán destinados al servicio de la administración pública como sucede, v. gr. con los bienes inmuebles donde residen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además, todos aquellos muebles e inmuebles que se encuentran destinados al servicio de las secretarías y departamentos de Estado; señalamos sólo éstos en forma ejemplificativa, puesto que son en realidad muchos los bienes que tienen esa finalidad.

En otras ocasiones estos bienes del dominio público, persiguen la realización de actividades que se equiparan a los servicios públicos, como sucede con los parques recreativos, -- jardines infantiles, museos, etc., de los cuales la sociedad podrá disfrutar, dada la finalidad enteramente pública que tienen estos bienes.

De manera que como bienes del dominio público frecuentemente se designan aquellos que las entidades públicas emplean directamente para la realización de los fines públicos y que son de uso común. No puede dudarse además que los bienes administrativos tocan de manera inmediata a la administración pública y, por tanto, a la esfera de derecho público que la rodea, de tal suerte que estos bienes constituyen los medios por conducto de los cuales el Estado persigue la realización de los

intereses públicos y mediante el uso de los mismos se realiza la administración pública.

Así que estos bienes exigen como condición indispensable para ser incluidos dentro del dominio público la necesaria afectación a un fin público, ya sea un uso o bien un servicio público. Dicha afectación puede realizarse en algunos casos directamente, utilizando la cosa tal como la ofrece la naturaleza, como acontece en el caso de los ríos navegables, o bien, transformando la cosa que el medio físico-geográfico nos brinda, o creando ese bien, por ejemplo, en el caso de una carretera, en que el terreno que antes podía ser de dominio privado, se transforma por una serie de acondicionamientos especiales en un bien que forma parte del dominio público.

Pero en realidad, no basta ni es necesario en todos los casos la afectación de la cosa, ni el elemento subjetivo, para poder definir por completo el dominio público, sino que es necesario la existencia de un interés bastante generalizado respecto del uso que de la cosa se haga y además la existencia de un régimen especial para el uso de ese bien de dominio público, así como también para el mantenimiento de esa condición jurídica, de manera que de esta forma es preciso la existencia de normas jurídicas especiales, que regulen estos bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

Por lo que toca a las reservas nacionales, tanto mineras como pesqueras y forestales, diremos que forman parte de-

los bienes del dominio público y que en consecuencia integran el Patrimonio Nacional.

En relación con las reservas mineras, producen una relación muy especial, puesto que se le atribuye al Estado la propiedad absoluta del subsuelo, de tal suerte que el derecho que en algunos casos tienen los particulares surge por medio de concesiones mineras que el Estado, según el caso y de acuerdo con las leyes respectivas otorga.

Por lo que toca a las riquezas pesqueras, los particulares podrán aprovecharse de los productos que substraigan no sólo del mar territorial, sino también de los lagos, lagunas, ríos y demás lugares donde sea posible la pesca, sujetándose desde luego a lo establecido por la ley reglamentaria de la materia.

En lo referente a las reservas forestales, vemos que el Estado las posee por muy diversas razones, no sólo económicas, sino también por higiene y salubridad, así como por la ayuda que proporcionan los bosques en relación con la regulación hidrológica, por tales causas entre muchas que existen, se exige se conserve y fomente la riqueza forestal, pues si ésta se dejase en manos de los particulares, éstos, con talas y cortes imprudentes, podrían llegar a extinguir esta riqueza; por estos motivos los particulares se sujetan a concesiones otorgadas por el Estado, de acuerdo con las leyes que correspondan para poder explotar y aprovecharse de esas riquezas. En cuanto a los pre-

dios forestales, propiedad del Estado, será éste quien directamente responda de la explotación y aprovechamiento que de estos bienes se realice.

Después de haber explicado con cierta amplitud los elementos componentes del dominio público, estimamos que la definición que del mismo nos dá el tratadista Miguel S. Marienhff es la más acertada, porque al definir el dominio público sólo deben tomarse en cuenta los elementos que lo constituyen, es decir, que lo integran. Nos dice este autor que el "dominio público es un conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes". Esta definición, como el propio autor la analiza, contiene los cuatro elementos constitutivos del dominio público. En primer término, nos habla de un conjunto de bienes que representan el elemento objetivo; en segundo lugar, se refiere al elemento normativo o legal ya que dice: "De acuerdo con el ordenamiento jurídico. Cuando dice que esos bienes "pertenecen a la comunidad política pueblo", se refiere al elemento subjetivo y finalmente, en su definición, vemos que toma en cuenta el elemento teleológico o finalista al expresar que esos bienes deberán ser destinados al uso público ya sea directo o bien indirecto de la colectividad.

Finalmente, consideramos de manera personal que el dominio público viene a ser un conjunto de bienes que forman --

parte del patrimonio del Estado, destinados a un determinado -- fin público, que se encuentran sujetos a un régimen jurídico de derecho público y, consecuentemente, son inalienables e imprescriptibles.

2. BIENES QUE COMPRENDEN EL DOMINIO PUBLICO

Tomando en cuenta los elementos que caracterizan a -- los bienes que forman parte del dominio público, podemos afirmar que se trata, en primer lugar, de bienes que integran parte del Patrimonio Nacional, que además el destino y aprovechamiento de esos bienes es de utilidad pública o de interés general; -- que son bienes inalienables e imprescriptibles y que el régimen jurídico a que están sujetos es de derecho público; y como consecuencia a estas características, la Constitución, como norma fundamental, reglamenta en general el Patrimonio del Estado, es -- pecialmente en su artículo 27, pero la Ley General de Bienes Na -- cionales regula específicamente ese patrimonio, de tal manera -- que en su artículo primero, esta ley establece que el Patrimo -- nio Nacional se compone de:

I) Bienes del dominio público y

II) Bienes del dominio privado de la federación

Exhaustivamente, la ley antes mencionada nos dice en -- su artículo segundo: "Son bienes del dominio público:

I) Los de uso común

II) Los señalados en los párrafos 4o. y 5o. del ar --

título 27 Constitucional (estos dos párrafos se refieren al dominio directo que la nación tiene sobre el subsuelo y la propiedad que la nación posee sobre las aguas, respectivamente).

III) Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos conforme a la presente ley.

IV) Cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

V) Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores y

VI) Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean substituídos, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, --- etc."

Es preciso tomar en cuenta que el dominio público comprende:

- a) El dominio público natural, como por ejemplo, los ríos, saltos de agua, lagos, bosques, etc., y
- b) El dominio público artificial, como en el caso de las carreteras, puentes, presas, etc.

Al referirse la ley a los Bienes de Uso común, como parte integrante de los del dominio público, debemos decir cuáles son los bienes que se consideran como de uso común; así que la ley, en su artículo 17, enumera los bienes clasificados como

de uso común; dicho artículo nos dice:

"Son Bienes de Uso Común:

I. El Espacio Aéreo Nacional

II. El Mar Territorial; éste comprende:

1. Las aguas marginales hasta la distancia de 9-millas marítimas (16,668 m), contados desde la línea de la marea más baja, en la costa firme, en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional, en los esteros que se comunican con el mar permanentemente o intermitentemente y en los ríos que desembocan en el mar; y

2. Las aguas interiores que se extienden desde el límite de las aguas marginales hasta tierra firme. En las aguas adyacentes al mar territorial hasta la distancia que fijen las leyes especiales, la Federación podrá tomar las medidas de policía o para su defensa que estime oportuna.

III. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marca cubre y descubre el agua, desde los límites del mayor aflujo anuales.

IV. La zona marítimo-terrestre, o sea, la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor aflujo anual.

V. Los cauces de las corrientes y los vasos de los-

lagos, lagunas y esteros de propiedad Nacional.

VI. Las riberas y zonas federales de las corrientes.

VII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas.

VIII. Los caminos, carreteras y puentes, que constituyen vías generales de comunicación a través de la República, de acuerdo con las disposiciones de la ley de la materia, hayan sido si construídos o adquiridos por el gobierno.

IX. Las presas, canales y zanjas construidos para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública.

X. Los diques, muelles, escolleras, malecones y de más obras de los puertos que sean de uso común.

XI. Las plazas, paseos y parques públicos, cuya construcción o conservación hayan estado a cargo del gobierno Federal.

XII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato a comodidad de quienes los visiten, y

XIII. Los edificios y ruinas arqueológicas o históricos".

Nuestra Constitución, en su artículo 132, establece que los bienes de uso común estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos de la ley.

Son también bienes del dominio público, todos aquellos que se encuentran destinados a un servicio público, como claramente los señala el artículo 22 de la ley en estudio, sien

do estos los siguientes:

I. Los palacios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial;

II. Los inmuebles destinados al servicio de las secretarías, departamentos de Estado y sus dependencias;

III. Los edificios de cualquier género destinados a oficinas públicas de la Federación,

IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación,

V. Los establecimientos fabriles, administrados directamente por el gobierno Federal;

VI. Los inmuebles de propiedad Federal, destinados al servicio de los gobiernos, de los Estados, municipios y territorios Federales, dentro de sus respectivas jurisdicciones;

VII. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos, creados por la ley Federal, a excepción de aquellos que por disposición constitucional sean inalienables y sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, desde luego, cuando a juicio de esta secretaría convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. Una vez otorgada esta autorización, los bienes quedarán sometidos automáticamente a las reglas del derecho común, pudiendo ejercitar los acreedores cuando los haya, todas las acciones que les corresponda sin li-

mitación alguna.

Quedarán además comprendidos dentro de este dominio, aquellos bienes que se adquieran por procedimientos de derecho público, así como también todos los templos y sus anexidades, - cuando estén legalmente abiertos al culto público y los bienes - que se encuentren afectados mediante decreto a actividades de - interés social que se encuentren a cargo de asociaciones o ins- tituciones privadas, siempre y cuando no persigan ningún propó- sito de lucro (artículo 23 de la misma ley).

De esta manera enumerativa, nos hemos dado cuenta -- cuáles son los bienes que forman el dominio público. Además, - estimamos que de los bienes de uso común pueden ser utilizados - por todos los habitantes de la República Mexicana, sujetándose - exclusivamente a las restricciones establecidas por la ley y -- por los reglamentos administrativos; pero tratándose de la ex- plotación y aprovechamiento de determinados bienes, es necesa- rio que otorgue la autoridad competente una concesión, de con- formidad con los requisitos que las leyes respectivas determi- nen.

3. PROPIEDAD, DOMINIO, SOBERANIA DEL ESTADO SOBRE SUS BIENES

Con relación a la propiedad que el Estado tiene so- bre su patrimonio, es conveniente tratar brevemente el problema referente a la personalidad jurídica del Estado.

A este respecto, la doctrina ha elaborado dos grupos

de teorías. El primero, que afirma la personalidad jurídica del Estado, dentro del cual se encuentra la teoría que atribuye al Estado una doble personalidad, o sea, una personalidad jurídica de derecho público y una personalidad jurídica en derecho privado. Otra, la que sostiene que el Estado tiene una sola personalidad con dos voluntades, además, encontramos la teoría que estima que el Estado tiene una sola personalidad de derecho privado y por último la teoría normativa de Hanz Kelsen.

En el segundo grupo están las teorías que niegan la personalidad del Estado.

Realmente, resulta innecesario explicar cada una de estas teorías, por no ser objeto exclusivo de este tema; sólo las hemos mencionado para darnos cuenta de la gran variedad de teorías que existen al respecto.

Tanto la legislación como la jurisprudencia mexicana han sostenido la tesis de la doble personalidad jurídica del Estado, puesto que se considera que la soberanía es un poder de voluntad superior que se constituye como un verdadero derecho cuyo titular es la nación. De esta forma vemos que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que: "Doctrinalmente, todos los autores convienen en que el Estado realiza a la par de actos en que aparece manifestada su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares, personas físicas o morales su voluntad; otros actos en los que se despoja de esos atributos (aunque no del todo) y entra en el comercio jurídico con los propios particu

lares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano -- que ellos, es decir, entra en relaciones con los particulares, -- no pretendiendo imponer su voluntad sino buscando el concurso -- de voluntades. En otras palabras, el Estado en algunos casos -- puede obrar como autoridad, haciendo uso de los atributos propios de su soberanía para velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria y en otros casos como persona de derecho privado, o sea, cuando al igual -- que los individuos particulares, ejecuta actos civiles que se -- fundan en derechos del propio Estado vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales" (fallo en -- la revisión 477/44 de 7 de febrero de 1945).

Esto se explica fácilmente, si tomamos en cuenta que el ejercicio de la actividad requiere, además de otras cosas para realizar sus finalidades, de que los órganos que lo constituyen tengan los medios suficientes para su sostenimiento. Ahora bien, la forma en que se manifiesta el poder público implica el establecimiento de un régimen jurídico que no siempre es de la misma naturaleza, pues en ocasiones el Estado actúa dentro del ámbito del derecho público y en otras se regula por normas de -- derecho privado.

Pues bien, después de haber expuesto lo anterior, podemos considerar que el Estado tiene un patrimonio propio, formado por un conjunto de bienes, ya sean éstos materiales, inma-

teriales, como sucede por ejemplo con los derechos que el Estado tiene en relación con determinados bienes, las reservas que el Estado posee, tanto mineras, marítimas y forestales y que estos bienes estatales se encuentran sujetos a un régimen de derecho público, dado el sujeto, Estado que es su titular y que por lo mismo, sólo el Estado tiene el dominio, o sea, el poder, la denominación sobre estos bienes. Además, le corresponde a él ese poder superior de voluntad que viene a ser la soberanía y que se traduce en un verdadero derecho del cual es titular la nación.

Si bien es cierto que los bienes del Estado están -- afectados en la mayoría de los casos a la utilidad pública, en otros a un servicio público, o bien, al propio interés nacional, también lo es que integran una propiedad con caracteres jurídicos especiales, puesto que en virtud del régimen jurídico a que están sujetos, o sea, de derecho público, estos bienes podrán ser enajenados libremente, salvo casos especiales y bajo determinadas circunstancias que en su oportunidad trataremos. Tampoco se encuentran expuestos a la prescripción, como acontece con los bienes que integran la propiedad privada. Y, como consecuencia de que no pueden ser enajenados libremente, estos bienes no podrán ser embargados.

De tal manera que pertenece al Estado no sólo la propiedad de dichos bienes que forman su patrimonio, sino que, como ya dijimos, le corresponde de manera absoluta el poder, domi

nio y señorío sobre todos y cada uno de ellos. Desde luego, es to viene a ser una consecuencia del fin público a que en algunos casos son destinados, y de los intereses públicos que se persigue con tales bienes.

A continuación analizaremos brevemente la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de estos bienes.

Los bienes del dominio público de la Federación, debido en primer término al sistema jurídico de derecho público a que están sometidos; en segundo lugar, por el interés tan especial que la Federación tiene en proteger estos bienes de manera concreta a los que se refieren los párrafos 4° y 5° de la Constitución, a los destinados a un servicio público, obras de arte, piezas históricas o arqueológicas, que poseen una indiscutible finalidad, consecuentemente, este conjunto de bienes que forman parte de su patrimonio, no podrán ser enajenados, excluyéndose así la posibilidad de que estos bienes se incorporen al comercio ordinario del derecho privado.

Como consecuencia de esto podemos pensar que, como estos bienes son inalienables, serán inembargables, ya que cualquier tipo de gravámen real implica un comienzo de enajenación, y especialmente tratándose de hipoteca o embargo en su caso, puesto que suponen un derecho que permite al acreedor o acreedores hacer vender la cosa gravada, esto, desde luego, no puede establecerse sobre bienes de dominio público, pues, como ya dijimos, son inalienables, y la creación de cualquier derecho ---

real sobre estos bienes del Estado, limitaría la disposición material y jurídica de la cosa.

Por lo que toca a las servidumbres pasivas, no pueden imponerse a los bienes del dominio público en los términos que dicta el derecho común, sino que los derechos de tránsito, de vistas, de luces, derrames y otros, semejantes sobre dichos bienes, deberán regirse por las leyes y reglamentos administrativos a que correspondan.

Sin embargo, la inalienabilidad de las cosas, no supone necesariamente una absoluta indisponibilidad de ellas, por que pueden, en casos excepcionales previstos por ordenamientos jurídicos, que darán origen a ciertos derechos de uso espacial, o compatible en algunos casos con la naturaleza del uso público de este bien. O sea, que las cosas que integran el dominio público no obstante que están fuera del comercio, son susceptibles de ser utilizadas por medio de concesiones otorgadas para tal efecto, pero estas concesiones no crean derechos reales, sino que otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros el derecho de realizar la explotación o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulen, con la condición de que su titular cumpla con los requisitos que se le impongan (artículo 12, Ley General de Bienes Nacionales).

Existen también bienes de dominio público que lo son por disposición de la autoridad, y no por su propia naturaleza, los cuales podrán ser enajenados, previa la desincorporación -- que se haga de ese dominio, por medio de un decreto, es decir, -

cuando por algún motivo dejan de servir a ese fin público, efectuándose la enajenación, de acuerdo con las disposiciones que - fije la Ley General de Bienes Nacionales. En estos casos los - bienes dominiales, pueden ser desafectados y convertidos en bienes privados y cuando esto sucede su enajenación es ya posible.

El artículo 8 de la ley ya mencionada, nos dice: ---

"Los bienes del dominio público son INALIENABLES e IMPRESCRIPTIBLES, y no están sujetos mientras no varíe su situación jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina. Los particulares y las entidades públicas sólo podrán adquirir sobre el uso y aprovechamiento de estos bienes los derechos regulados en esta ley y en las especiales que dicte el Congreso - de la Unión...".

Con base en este artículo, afirmamos la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de estos bienes. Y son imprescriptibles debido al régimen jurídico de derecho público a que están sujetos y a las finalidades a que se encuentran destinados, pero cuando se produce su desafectación, pasarán a formar parte de los bienes del dominio privado y, consecuentemente, estarán sujetos a la prescripción.

4. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

Habiéndonos ocupado ya de los bienes que constituyen el dominio público del Estado, nos referiremos ahora concretamente a los bienes que integran el dominio privado de la Federa

ción.

El artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales nos señala, en forma sistemática, cuáles son los bienes del dominio privado de la Federación.

Artículo 3o. "Son Bienes del Dominio Privado de la Federación:

I. Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, mientras no salgan del patrimonio Nacional.

II. Los que ingresen al patrimonio Federal por aplicación de la fracción II del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria.

Esta fracción del artículo, se refiere a los bienes que ingresen al patrimonio de la Federación, por haberse efectuado la nacionalización sobre aquellos bienes pertenecientes a asociaciones religiosas.

III. Los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales.

Siguiendo lo establecido por el Código Civil en sus artículos 785 a 789, podemos decir que son bienes vacantes los inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido. La existencia de estos bienes deberá ser denunciada ante el Ministerio Público para que éste deduzca las acciones que correspondan, con el objeto de que sean declarados vacantes. El denunciante dice el Código Civil recibirá la cuarta parte del valor catastral de --

ellos; también dispone el mismo ordenamiento diversas sanciones legales para quien se apodere de un bien vacante.

IV. Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por ley Federal, que se extinga.

Esta fracción se refiere claramente a aquellos bienes que hayan pertenecido a corporaciones públicas, creadas conforme a la ley y que se hayan extinguido. Mientras la corporación pública exista, los bienes de estas instituciones públicas se rigen por su propio régimen jurídico, pero cuando son disueltas, sus bienes pasan nuevamente a formar parte de los bienes del dominio privado de la Federación.

V. y ...Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación".

Observamos que este renglón es en la actualidad muy importante, ya que cada día las actividades federales son mayores, dando como resultado la adquisición de más bienes que aumentan el dominio privado de la Federación.

Los bienes del dominio privado de la Federación, comprendidos en las fracciones II a V del artículo anterior, se rigen por la legislación federal de tierras, bosques, aguas, colonización y demás leyes especiales y supletoriamente para los casos no previstos serán regulados por el Código Civil Federal y, tratándose de materias que en dicho código no se encuentran reglamentadas, deberán quedar sujetos a las disposiciones de carácter general y a la policía del lugar de su ubicación.

En lo referente a los bienes comprendidos en la frac-
ción primera del mismo artículo, o sea, la que se refiere a tie-
rras y aguas que aún permanecen en el patrimonio nacional, se -
regirán por lo que al respecto establezca el artículo 27 de la-
Constitución en su párrafo I.

Artículo 27 Constitucional. Párrafo primero: "La pro-
piedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los lími--
tes del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Na-
ción, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el do-
minio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad -
privada...

De manera que este dominio es un derecho originario,
y la nación es la dueña primordial a título de propiedad de las
tierras y aguas, y de ese derecho se derivan todos los derechos
que los particulares tengan, para formar la propiedad particu--
lar o privada, y será por lo tanto la nación quien tenga el de-
recho para el aprovechamiento de esos bienes nacionales.

A diferencia de los bienes del dominio público, los-
que constituyen el dominio privado de la Federación son suscep-
tibles de ser enajenados, y podrán prescribir en favor de los -
particulares.

Tanto la enajenación como la prescripción de estos -
bienes sólo podrá llevarse a efecto, en los casos y bajo las --
condiciones que la ley correspondiente determine.

El artículo 37 de la ley en examen, nos dice: "Los -

particulares pueden adquirir por prescripción los inmuebles de dominio privado de la Federación. La prescripción se regirá por el Código Civil Federal, pero se duplicarán los plazos. Para la prescripción de los bienes de propiedad originaria se estará a lo dispuesto por las leyes especiales".

También es necesario tomar en cuenta que estos bienes del dominio privado de la Federación pueden ser objeto de todos los contratos que regula el Código Civil, con excepción del contrato de Comodato y las donaciones que no están comprendidas dentro del artículo 38 de la Ley General de Bienes Nacionales; este artículo dice:

"Se faculta al Gobierno Federal para enajenar a los Estados de la Federación a título gratuito los bienes propios de la hacienda pública que se encuentren dentro de sus respectivas jurisdicciones y no estén destinados a algún servicio público o social, para que los dediquen a fines educativos o de asistencia pública y también para que los gobiernos locales dispongan de ellos con objeto de administrarse fondos destinados a la atención de sus servicios públicos. En la escritura respectiva, la Federación podrá reservarse la facultad de intervenir directamente o a través de una Institución Nacional de Crédito en la venta de bienes y en el cobro y aplicación del precio".

En suma, diremos que estos bienes del dominio privado, conjuntamente con los bienes del dominio público, constituyen el Patrimonio del Estado.

5. REGIMEN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO MEXICANO

Los bienes que forman el patrimonio del Estado están sujetos a un régimen jurídico de derecho público consagrado --- principalmente en la Constitución, así como también en las le--- leyes reglamentarias respectivas. Este régimen es el resultado - lógico de la situación especial de la indisponibilidad de di--- chos bienes, generalmente a causa del uso a que están destina-- dos.

El Estado tiene un derecho absoluto de propiedad, do minio y señorío sobre su territorio. Los artículos 42 y 48 de la Constitución vigente señalan las partes que integran el te-- rritorio nacional.

Artículo 42. "El Territorio Nacional comprende":

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La Plataforma Continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el Territorio Nacional

con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

En tanto, el artículo 48 dispone que las islas de ambos mares, entendiéndose como tales tanto las adyacentes como las que no lo son, que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, exceptuando aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Es el artículo 27 Constitucional quien determina la propiedad originaria, tanto en lo referente a las tierras y aguas como en lo que toca al dominio directo que la nación posee sobre el subsuelo.

Este artículo, en su párrafo primero, nos dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.." Como se desprende de la interpretación de este párrafo, a la nación le corresponde primordialmente la propiedad de esos bienes, pudiendo la nación pasar el dominio de esos bienes a los particulares, formando de esta manera la propiedad privada.

Sabemos también que la nación tiene el dominio directo sobre el subsuelo, pues claramente lo dice el párrafo cuarto del mismo artículo Constitucional. El dominio de la nación so-

bre el subsuelo y aguas, es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de esos minerales o -- substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constitu- yan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes - de los terrenos, podrá efectuarse mediante concesiones otorga-- das a los particulares o a sociedades constituidas conforme a - las leyes mexicanas; estas concesiones serán otorgadas por el - Ejecutivo Federal, de conformidad con las reglas y condiciones- que establezcan las leyes.

Cuando se trate del petróleo y de los carburos de hi- drógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesio-- nes ni contratos, tampoco subsistirán los que se hayan otorgado y la nación efectuará toda la explotación de esos productos, -- desde luego, en los términos que establezca la ley reglamenta-- ria de la materia.

Esta explotación a que se refiere el párrafo VI del artículo 27 Constitucional, no puede hacerse enajenando el sub- suelo, sino que es una atribución estatal, por ser la nación -- quien tiene el dominio directo. Aclarado esto, diremos que el Estado puede explotar dichas riquezas de un modo directo, o --- bien, como ya dijimos, por medio de concesiones de explotación- otorgadas a los particulares, con excepción del petróleo e hi-- drocarburos de hidrógeno, ya que respecto a estos productos, co- mo sabemos, el Estado se ha reservado la forma de explotación.

El párrafo quinto del propio artículo 27, determina-

la propiedad de la nación sobre las aguas, siendo la ley reglamentaria de este párrafo constitucional la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y su reglamento; por consiguiente, esta ley y su reglamento respectivo señalan las disposiciones que deberán regir los diversos párrafos del artículo 27 Constitucional, relacionados con el régimen de aguas.

En el sexto párrafo del artículo en estudio se dice que el dominio de la nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento de esos recursos, ya sea por particulares o por sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas, se realizará también mediante concesiones que el ejecutivo otorgue siguiendo las reglas y condiciones que señalen las leyes que correspondan, salvo cuando se trate de aguas de dominio directo de la nación, así como las zonas federales que podrán ser usadas por los particulares sin necesidad de concesión especial.

Por lo que respecta a los bienes nacionalizados a -- que hace referencia el párrafo séptimo del tantas veces mencionado artículo 27, en la fracción segunda de este párrafo, nos dice que estos bienes nacionalizados, pasarán de pleno derecho al dominio directo de la nación, para ser destinados exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones.

De manera que la nación, representada por los Poderes Judiciales, tiene el dominio directo sobre esos bienes, y el ab

soluto derecho para regularizar su aprovechamiento, en los términos que las leyes o los reglamentos que correspondan lo determinen, puesto que la propiedad, de acuerdo con nuestro régimen jurídico, no presenta las características tradicionales de la propiedad romana, sino que por el contrario, realiza íntegramente una función social, estando sujeta a las modalidades que dicta el interés público y a las regulaciones y restricciones que la propia Constitución señale.

Puntualizando todo lo anterior, diremos que los bienes que forman parte del dominio público están sujetos a un régimen jurídico de derecho público, o sea, que en primer término tienen como normal fundamental la Constitución; sujetándose a lo que ésta establezca en lo conducente, en particular en su artículo 27, y supletoriamente se regirán por diversos ordenamientos jurídicos reglamentarios de los diferentes párrafos del artículo 27 Constitucional, tales como los referentes a tierras, bosques, aguas, minas y demás leyes especiales que sean disposiciones de carácter federal.

En tanto, los bienes del dominio privado se encuentran sometidos a un régimen jurídico mixto, es decir, tanto de derecho público como de derecho privado. Están sometidos al derecho público las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, que desde luego sean susceptibles de enajenación a los particulares, siempre que aún permanezcan dentro del patrimonio nacional. Pero, con exclusión de éstos, todos los -

bienes de este dominio se regirán, en primer lugar, por la Ley -
General de Bienes Nacionales, y en todo lo no previsto en ella, -
quedarán sometidos al Código Civil Federal, pero cuando se trate
de materias que este Código no regule, se regirán por las dispo-
siciones de carácter general y por lo que señale la policía del-
lugar de la ubicación de esos bienes, según lo determinan los ar-
tículos 3o. y 6o. de la propia Ley General de Bienes Nacionales.

CAPITULO II

FORMAS JURIDICAS DE ADQUISICION DE BIENES DEL ESTADO

FORMACION HISTORICA DEL PATRIMONIO NACIONAL

Han sido fuentes informativas para el desarrollo de la parte histórica las siguientes obras:

1. "Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional". (1958-1964).
2. "Derecho Administrativo". Segunda Edición. México, 1961. Andrés Serra Rojas.
3. "Derecho Administrativo". Novena Edición. México, 1962. Gabino Fraga.
4. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. "MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES". CAMARA DE DIPUTADOS XLVI. Legislatura del Congreso de la Unión.
5. Revista "Patrimonio de México" (sin fecha, s/núm., s/aut.).
6. "Leyes Fundamentales de México". Felipe Tena Ramírez. México. 1808-1957. Ed. Porrúa. México.
7. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitu-

ción Política de 1917". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959. Segunda Edición.

La organización jurídica del Patrimonio Nacional, -- tiene sus raíces durante la época precortesiana, pues los historiadores que se han encargado de investigar la estructura social de los pueblos del Anáhuac, coinciden al afirmar la importancia que entre los aztecas y sus pueblos tributarios tenía el régimen de Tlatocatlalli, que era la propiedad pública, frente a los de Altepetlalli y Pillalli, o sea, la propiedad comunal e individual, que formaban los tres tipos de dominio territorial usado hasta entonces.

Aún cuando los grupos indígenas precortesianos no -- conocieron el concepto de propiedad romana, sí podemos decir -- que la propiedad presentó un gran adelanto, pues ello nos lo demuestra el hecho de que la propiedad pública se encontrase dividida según sus fines, de manera que existían las Teopantlalli, -- o tierras de los templos, las Yaoyatlalli, o tierras para la -- guerra, y los Tecpantalli, o tierras de los palacios. Además, -- podemos darnos cuenta que la propiedad de los macehuales adoptó fisonomía de carácter público, con la implantación de las tierras comunales divididas en parcelas que recibían el nombre de -- Calpulli o congregación de casas, las cuales podían transmitirse de generación en generación y que tenían las características de un usufructo colectivo; por estas causas se ha dicho que es-

ta forma de propiedad guarda una estrecha relación con el ejido.

La conquista de México marca el principio de un nuevo régimen jurídico y político de la propiedad, pues durante la época colonial, la idea dominante establece que, por el sólo hecho material de la conquista, no se constituye el origen de la propiedad, porque la conquista es sólo un medio para tomar posesión de las tierras conquistadas, las cuales, antes de serlo, tenían como titulares absolutos a los reyes de España, y esta afirmación se fundamentaba en la Bula dictada por el Papa Alejandro VI, en virtud de la cual habían adquirido los monarcas españoles su derecho a todas las tierras descubiertas y por descubrir. Según esta famosa Bula, "se dá y concede y asigna perpetuamente a los reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el occidente y mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico que es el septentrión, al Polo Antártico, que es el mediodía, ora, se hayan, hallado islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia otra cualquiera parte, la cual línea dicta de cada una de las islas que vulgarmente dicen de Los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el occidente y mediodía, y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o príncipe cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492".

Cabe señalar también que esta donación se entendía -

en favor de la Corona de España y no en beneficio del Estado - español. Se ha objetado varias veces la validez de este documento, pues se dice que el Papa no tenía ningún derecho para repartir los bienes pertenecientes a las comunidades indígenas; - pero si bien es cierta esta afirmación, también habremos de considerar, como lo hace el maestro Serra Rojas, que el Papa representaba en aquella época, entre las naciones católicas, la máxima autoridad para resolver una controversia entre dos Estados, - de manera que los monarcas españoles legislaron conforme a este documento, estableciendo un régimen de derecho público en relación con los bienes pertenecientes al Real Patrimonio, y con esta base decretaron que se pudiesen "repartir y repartan casas, - solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueran a poblar... (Recopilación de Indias, Ley 1. Tit. XII. Lib. IV.)

Y, como consecuencia de este régimen, en virtud del cual las tierras descubiertas correspondían a los reyes españoles, ningún particular tenía derechos sobre ellas, sin un título que emanara directamente de la Corona.

De manera que podemos afirmar que la propiedad colonial, formada por la propiedad emanada del Real Patrimonio, --- constituyó una propiedad sui generis, que se encontraba sujeta a diferentes circunstancias y condiciones, establecidas en la - Legislación de Indias, tales como los repartos de tierras que - se hacían con la condición de poblarlas, cultivarlas y residir en ellas.

También fue característica de la propiedad del régimen colonial, la revisión constante de los títulos que la amparan. Con el objeto de ordenar el reparto de las tierras y sustituciones, se expidieron en Nueva España diversas disposiciones como la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, precisando las autoridades interventoras en la venta y donación de tierras de la Corona, y estableció las bases para determinar la legalidad de los diversos títulos, que hubieren sido expedidos antes y después de esta Real Instrucción; y, al igual que la ordenanza anterior de 26 de mayo de 1567, firmada por el virrey Márquez de Falces, también se dispuso que los pueblos tuvieran su fundo legal.

Otra característica más de este régimen consistió en la preocupación tomada por los reyes españoles, para limitar la extensión de las tierras que podían concederse por virtud de mercedes reales, para evitar así la concentración de las tierras en pocas manos, y por tanto la amortización de la propiedad raíz; todo esto nos lo demuestran las leyes en las que se prevenía que las tierras se repartieran "sin exceso" que ellas no podían transmitirse, pena de perderlas, "a iglesias ni monasterios ni a otra persona eclesiástica", y que, además, no se podían repartir en otro lugar, si no fuere dejando la primera residencia y pasándose a vivir a la tierra que de nuevo se poblare, salvo si en la primera hubiesen vivido los cuatro años que tienen obligación para el dominio. (Recopilación de Indias, ---

Titl. XII. Lib. IV).

El régimen de la colonia también prestó especial cuidado a la propiedad de las tierras de los indios, esto lo prueban las diversas disposiciones dictadas al respecto, manteniendo la propiedad comunal de éstos, y creando el fundo legal. Durante esta época, los pueblos recibieron donadas por la Corona determinadas extensiones de tierra que se llamaron tierras de parcialidades o de comunidades de indígenas, que siguieron poseyendo después de la independencia y, excepcionalmente, se llegaron a constituir propiedades particulares a favor de algunos indios.

Después de estos antecedentes históricos, observamos que la legislación colonial adopta un concepto del derecho de propiedad sobre la tierra, bien determinado y muy avanzado para aquella época, diverso del concepto de propiedad romana que había sido adoptado en ese tiempo por la mayoría de los países europeos, pues en tanto que la propiedad romana se concibe como un absoluto derecho, instituido en favor de su titular y que -- por tanto le dá la facultad amplísima de usar, disfrutar y disponer libremente de ella; vemos que en la propiedad colonial, -- sobre el dominio individual radica el dominio del monarca, de tal forma que la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, porque ésta sólo se conservaba mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, como las de hacer -- producir y poblar las tierras, o bien, residir en ellas; condi-

ciones que se imponían para procurar el bienestar de la colectividad.

Al consumarse la independencia, los bienes que formaban el Real Patrimonio de la Nueva España, se incorporaron automáticamente a la Nación Mexicana, la cual vino a substituir a la Corona española en todos sus derechos y obligaciones, comenzando a ejercer su legítimo derecho sobre las propiedades públicas, pero el régimen establecido para dicha propiedad en la legislación colonial subsistió en sus términos fundamentales, aunque las intendencias, regiones o provincias en las que se dividió el territorio de la Nueva España comenzaron a definir sus gobiernos autónomos y, por tanto, las atribuciones coloniales se distribuyeron entre ellos, dando origen a una nueva competencia territorial.

Entre las primeras leyes del México Independiente que reivindicaban distintos inmuebles para el patrimonio nacional, podemos contar la orden de 18 de diciembre de 1821, estableciendo en ella que los hospitales de las religiones suprimidas se entregaran al Ayuntamiento; la orden de 4 de julio de 1822, que dispone la ocupación de bienes destinados a las misiones filipinas; las de 5 de mayo del mismo año, que ordenó la venta en favor del Estado, de todos los bienes raíces de la inquisición y otras comunidades extinguidas. La recuperación de los bienes de tentados por el clero fue un punto de gran inquietud durante esta época.

En 1831, don José María Luis Mora escribió su célebre

"Desertación sobre la Naturaleza y Aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos y sobre la autoridad a que se hayan sujetos", y en el año de 1833 el gobierno liberal de Gómez Farías secularizó las misiones de Alta y Baja California, y crea establecimientos de educación pública, cuyo patrimonio se integraba con bienes y rentas del clero.

El 25 de junio de 1856, se publicó la Ley Lerdo de Desamortización de Bienes de Corporaciones; la Constitución de 1857, en su artículo 125, establece la tutela federal sobre los edificios necesarios al gobierno, y el 12 de julio de 1859, don Benito Juárez, en su carácter de Presidente interino de la República, expide las Leyes de Reforma, que vienen a ser las verdaderas integradoras del patrimonio nacional, por las que en definitiva se nacionalizan todos los bienes que pertenecían al clero, pasando éstos en su integridad a ser propiedad de la nación.

Estas Leyes de Reforma, se elevaron a la categoría de normas constitucionales durante el gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada, en el plan de Reforma a la Constitución de 1857, cuya aprobación fue en 1873; y con ellas se forma el régimen moderno del patrimonio nacional y a través de las leyes de 1874, 1875, 1876 y de la primera Ley de Bienes Inmuebles Federales de 18 de diciembre de 1902, llegando paso a paso hasta el artículo 27 de la Constitución de 1917, que se reglamentaba en su parte relativa por la Ley General de Bienes Nacionales de 1944. Además, el artículo 73, fracción XIX de la Constitución,

faculta al Congreso de la Unión "para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y - el precio de éstos".

Hemos dicho que se llega a través de la historia de México a la creación del artículo 27 de nuestra Constitución vigente, el cual contiene los principios y normas fundamentales - que regulan la propiedad territorial y, por tanto, constituye - la base sobre la que se finca el patrimonio del Estado. Para - el mejor entendimiento de este precepto constitucional, haremos mención someramente a los antecedentes más importantes que orientaron a los constituyentes de Querétaro para su estructuración. El primer antecedente lo tenemos en la Constitución Española -- de Cadiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, cuya vigencia, aun que efímera, la tuvimos en nuestro país, en virtud de los vínculos existentes entre la Madre Patria y la Nueva España; esta -- Constitución, en su artículo 2o., decía: "La Nación española es libre e independiente, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona". El artículo 172 de la misma Constitución decía: "Las restricciones de la autoridad del rey son las- siguientes:

CUARTA. No puede el rey enajenar, ceder o permutar - provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña- que sea, del territorio español...

SEPTIMA. No puede el rey ceder ni enajenar los bienes Nacionales sin consentimiento de las cortes..."

La Constitución de 1824, en su artículo 1o. estableció: "La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreynato llamado antes de Nueva España, en el que se decía Capitanía General de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente".

Es por esta Constitución, cuando en definitiva se -- rompen los lazos políticos entre México y España, según el artículo 2o. de la misma: "La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

En las Bases Centralistas de 1836, no encontramos -- precepto alguno que pudiera considerarse como antecedente del artículo constitucional en estudio.

En las Bases orgánicas de la República Mexicana de diciembre de 1842, según el artículo 2o. de las mismas, se estableció: "El territorio de la República corresponde lo que fue antes virreynato de Nueva España, Capitanía General de Yucatán, Comandancias internas de oriente y occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares".

En la Constitución de 1857, en su artículo 27, decía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la ex

propiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.- Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única exención de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

En este artículo de la Constitución de 1857, al ---- igual que en los anteriores ya transcritos, no encontramos señalados cuáles son los bienes que originariamente le pertenecen a la nación, como lo hace nuestro actual artículo 27 constitucional.

Tanto la Constitución de 1824, como las Bases Centralistas de 1836 y las de 1842 carecieron de disposiciones que especificaran cuáles eran los bienes cuya propiedad pertenece exclusiva y originariamente a la nación; tal parece que la preocupación fundamental de quienes intervinieron en su elaboración, fue primeramente, la idea de afianzar la independencia de México, y por otra, reafirmar una y otra vez que el territorio de la República Mexicana se formó con lo que fue antes el Virreynato de la Nueva España.

Ahora bien, por lo que toca a la Constitución de --- 1857, consideramos que en virtud de la situación caótica por la que atravesaba el país en esos años, la atención de los constituyentes se inclinó a resolver los problemas políticos y sociales que el país sufría y cuya trascendencia era enorme para el-

mismo.

Es hasta 1917, cuando los constituyentes de Querétaro, tras una ardúa lucha ideológica, produciéndose múltiples debates, llegan a la formación del bien estructurado artículo 27-constitucional, el cual, desde luego, ha tenido reformas que -- han servido para consolidar los principios básicos que contiene.

Por todo lo antes expuesto nos damos cuenta de cómo -- nació histórica y jurídicamente el "Patrimonio Material de la Nación"; decimos patrimonio "material" de la nación, porque nos -- referimos al significado idiomático de la expresión y no al patrimonio cultural y humano de la nación, que es enorme y se encuentra sujeto a disposiciones administrativas especiales.

Como sabemos, "el patrimonio de la nación está integrado por todo el conjunto de bienes y derechos, de recursos e inversiones, que como resultado de la actividad del Estado y -- del pueblo han sido acumulados, que posee la nación a título de dueño y bajo la administración del gobierno para destinarlos a la prestación directa o indirecta de servicios públicos o para afectarlos en forma permanente o transitoria según convenga, -- siempre con el fin primordial de realizar los objetivos y finalidades de la política social y económica del Estado y desembo-- car en el mayor bienestar y progreso de los mexicanos y en la -- más justa distribución del ingreso y de la riqueza" (Rev. Patrimonio de México, s/fecha, s/núm., s/aut.).

Establecido lo anterior, diremos que el patrimonio --

nacional lo podemos dividir en las siguientes categorías, con el fin de hacer más claro nuestro estudio:

1. Bienes del dominio público de la Federación, que son todos los comprendidos en el artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales, los cuales están destinados a un uso común, o a un servicio público, o bien, los que por su naturaleza son insustituibles, siendo característica esencial de estos bienes del dominio público de la Federación el ser inalienables e imprescriptibles.

2. Bienes del dominio privado de la Federación. A estos bienes se refiere el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, encontrándose entre estos, por ejemplo, "Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto no salgan del patrimonio nacional".

3. Bienes originarios. Son aquellos que a la nación como tal le corresponden en propiedad, por ser los que constituyen en sí la riqueza eminente del país, y que son, como claramente lo dice el artículo 27 constitucional, "las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional".

4. Bienes derivados por diversos títulos. Estos son los que el Estado adquiere por la celebración de diversos actos, bien sea por vía onerosa o gratuita, pudiendo ser a la vez bienes productivos o improductivos.

5. Bienes adquiridos onerosamente, o sean, los que -

el Estado adquiere realizando un desembolso económico, por ejemplo, los bienes adquiridos por suministro, etc.

6. Bienes adquiridos gratuitamente. Son los que llegan a formar parte del patrimonio estatal, por actos no onerosos, por ejemplo, los bienes que adquiere por donaciones, herencias o legados hechos a su favor.

7. Bienes productivos. Estos son los que por su propia naturaleza son susceptibles de ser explotados por el Estado, y que por lo tanto reportan utilidades económicas al herario, - por ejemplo, cuando el Estado renta a particulares sus edificios, los cuales en un momento dado los tiene desocupados; otro ejemplo lo son las carreteras federales de cuota, etc.

8. Bienes improductivos. Dentro de estos bienes encontramos las obras de arte, joyas arqueológicas, artículos de oficina (entre una infinidad que podríamos mencionar), son bienes que, sin darle al Estado algún producto de tipo pecuniario, le proporcionan utilidades materiales, como sucede con los artículos de oficina; o bien, algunos bienes le reportan al Estado beneficios culturales, como acontece con todo el acervo histórico y artístico que la nación posee.

9. Bienes adquiridos por medios públicos. Por regla general, estos bienes los adquiere el Estado haciendo uso de su fuerza coactiva, poniendo en juego su potestad soberana, por ejemplo, los adquiridos por medio de la expropiación, del decomiso, etc. Pero, sin embargo, existe la excepción que nos vie-

ne a confirmar lo anterior, esto es. v. gr.: en el contrato de suministro, el cual no implica la fuerza pública estatal y, sin embargo, es una forma de derecho público.

10. Bienes adquiridos por formas privadas. Encuan---
dran dentro de esta clasificación, los bienes que el Estado adquiere mediante formas de derecho privado, sujetándose en mínima parte al derecho administrativo, y en mayor grado a lo ordenado por el derecho civil. Estas formas de derecho privado, -- pueden ser gratuitas como las donaciones, las herencias; o bien, onerosas, por ejemplo, en el caso de la compra-venta.

Hecha esta exposición, es conveniente hacer notar -- que las riquezas que forman el patrimonio del Estado, deben ser utilizadas y administradas con un criterio patrimonial, o sea, -- en tal forma, que tanto el valor como la cantidad de los bienes productivos aumenten constantemente, y que el Estado realice -- con ellos una función social que sea en beneficio mayor o menor de la colectividad. En realidad, observamos con agrado que este criterio es el que actualmente ha prevalecido en nuestros últimos gobiernos y reconocemos que el progreso de México actual-- se debe en gran parte a la aplicación de ese criterio patrimo-- nial, plasmado jurídicamente en la Constitución vigente, que le impone al Estado la obligación y la facultad para incrementar, -- administrar y conservar en la medida de sus fuerzas ese patrimo-- nio nacional.

ANTECEDENTES SOBRE ADQUISICIONES PUBLICAS

Al iniciarse la vida del México independiente, el gobierno prestó un gran interés por controlar el manejo de los fondos públicos y, de esta manera, en el año de 1822, la Junta Provisional Gubernativa, dedicó especial atención a la concentración de datos referentes a los ingresos y egresos oficiales de las diversas provincias. Los intendentes tenían la obligación de remitir dos veces al mes el estado de cuenta de las tesorerías principales y secundarias que funcionaban en cada región; dentro de estas cuentas se debía informar del monto de las adquisiciones realizadas en la jurisdicción de cada intendencia.

En el año de 1824, el Congreso Constituyente, mediante decreto de 11 de marzo, inició prácticamente la organización de nuestra administración hacendaria, disponiendo se reunieran las funciones de la tesorería y la contaduría, en la Tesorería General del Gobierno. Esta centralización se hizo con el objeto de determinar la capacidad tributaria de la nación, así como sus gastos ordinarios; entre éstos figuraban los gastos erogados para la adquisición de los artículos destinados a permitir una mayor eficiencia en la buena marcha de la administración pública. Posteriormente, en el mes de noviembre del mismo año, fue expedido por decreto el reglamento de la administración de la Hacienda Pública, que marcó una etapa inicial en el régimen-

administrativo, particularmente en cuanto al destino de los fondos manejados por la Tesorería y direcciones generales. En la Tesorería General del Gobierno, se centralizó el control del manejo de los fondos públicos, pues fue en este organismo en ---- quien se depositaron los caudales y cuentas de todas las tesorías y direcciones generales. Se suprimieron también diversas contadurías generales, en las que se hallaba dispersa la contabilidad de la nación y se crea como dependencia del Ministerio de Hacienda, un Departamento de Cuenta y Razón, encargado de la contabilidad general de la formación de los presupuestos, así como de la cuenta anual que el propio ministerio debería presentar al Congreso, de conformidad con la Constitución vigente en aquel tiempo (1824).

En el año de 1881, al entrar en vigor la ley de 30 de mayo, se dá una nueva organización a la Tesorería General, facultándola para fiscalizar el cumplimiento de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos, además, sobre el manejo de los fondos del Erario; dentro de esta fiscalización se en contraban los fondos destinados a las adquisiciones. El reglamento de la Tesorería trajo varias modificaciones a los procedimientos de control de fondos destinados a la administración pública, estableciendo responsabilidades de carácter pecuniario, para los mismos empleados, antes de pasar la cuenta general al examen de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda substituyó en 1937 -

al Tribunal de Cuentas que había venido funcionando desde la época colonial; esta contaduría dependía de la Cámara de Diputados, y estaba facultada para practicar examen a las cuentas de ingresos de la nación.

Una medida para realizar el control efectivo del presupuesto destinado a adquisiciones y a otros gastos, consistió en el establecimiento del principio de que no se efectuase ninguna erogación sin estar justificada debidamente de acuerdo a lo establecido en el propio presupuesto, estableciendo responsabilidades para los pagadores que no se sujetasen a lo previsto, aun cuando las órdenes hubiesen emanado de autoridades superiores.

Después de esta última ley, la administración de los fondos públicos entró en un largo período de normalidad, en el cual se produjo una concentración a favor de la Secretaría de Hacienda, no sólo de la preparación y formulación del presupuesto, sino también en relación con el manejo integral de la vida económica del país.

Pero, no obstante los esfuerzos realizados, los sistemas de control no se adaptaron a las necesidades de la época y por ello no bastaron para asegurar el exacto cumplimiento del presupuesto, de tal forma que se pudieran evitar los excesos y transferencias de partidas, ni la revisión de las cuentas del Erario Público pudo efectuarse por la Contaduría Mayor de Hacienda como se había previsto, con el objeto de determinar responsabilidades y exigir la reparación del daño cuando se hubiera cau-

sado. En realidad, la idea de control se vinculaba con la existencia de un organismo administrativo que interviniera con la debida independencia y autoridad sobre oficinas y funcionarios para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones del presupuesto y demás leyes referentes al funcionamiento del régimen hacendario de la nación.

Como realmente se aspiraba conseguir un control oportuno y enérgico, era necesario separar de la Secretaría de Hacienda este organismo y colocarlo en un plano especial, donde pudiera ejercer su acción sobre todas las dependencias del Ejecutivo y aún sobre los otros poderes constitucionales; por esto, al publicarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 25 de diciembre de 1917, en su artículo 13, estableció el Departamento de Contraloría con atribuciones para llevar a cabo la contabilidad de la nación, e intervenir en toda clase de cuentas y operaciones motivadas por la aplicación del presupuesto de egresos.

De acuerdo con la Ley Orgánica de este Departamento de Contraloría, éste era un organismo fiscalizador y de previo control en toda la maquinaria hacendaria, se perseguía con este organismo de control previo que interviniera oportunamente para evitar el gasto injustificado y excesivo, el fraude contra el Erario, los convenios onerosos para la nación, subsanar los defectos técnicos de la contabilidad y del manejo de fondos, así como la mala administración de los bienes nacionales o de aque-

llos que la Federación tuviera bajo su custodia.

En el año de 1930, se extingue la contraloría como órgano de control y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerció las funciones de intervención en las adquisiciones de las dependencias del Ejecutivo, a través de su Dirección de Bienes Nacionales; posteriormente, al entrar en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 10. de enero de 1947, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La fiscalización de las adquisiciones de las dependencias del Ejecutivo quedó a cargo de la nueva secretaría, que la ejerció a través de su Dirección de Control de Adquisiciones, bajo el sistema de revisión previa de los pedidos y contratos por adquisiciones y del establecimiento de las delegaciones en las distintas dependencias del Ejecutivo, para aprobar las futuras compras; también fueron designadas delegaciones en algunos Estados de la República con las mismas facultades.

Al expedirse la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958, desapareció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional, atribuyéndole en el artículo 7o., fracción XV, la intervención en toda clase de adquisiciones.

Durante el año de 1958, la intervención, registro y control en las adquisiciones del Gobierno Federal y de los orga

nismos y empresas descentralizadas, así como la vigilancia y correcta aplicación de los fondos invertidos en las obras públicas quedaron a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional - (SE. PA. NAL.), pero debido a la importancia y al volumen de las adquisiciones, tanto del Ejecutivo Federal, como de los Organos Descentralizados se creó por acuerdo del Secretario del Patrimonio Nacional, el lo. de enero de 1960, la Dirección General de Inspección de Adquisiciones, con facultades de intervención, registro y control de las adquisiciones.

Cabe hacer notar que no todas las adquisiciones a favor del Estado, están controladas por la Secretaría del Patrimonio Nacional, sino también por otras secretarías entre las cuales podemos mencionar, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene para autorizar el gasto que representa la adquisición; la Secretaría de la Defensa Nacional debe autorizar la importación de explosivos y materiales de guerra en general, etc.; la Secretaría de Agricultura y Ganadería debe autorizar toda importación de ganado y productos agrícolas; la Secretaría de la Presidencia debe dar su autorización cuando la adquisición signifique una inversión pública; la Secretaría de Industria y Comercio que autoriza en sí las importaciones de bienes de toda índole, según la tarifa de importaciones respectiva.

Todos los organismos estatales necesitan múltiples bienes y recursos económicos para cumplir los cometidos a su

cargo; esos bienes y recursos son muy variados y por lo mismo - son diversos los procedimientos mediante los cuales el Estado - se procura dichos satisfactores. Esos procedimientos pueden -- ser coactivos y voluntarios; desde luego, los procedimientos -- coactivos son típicos del derecho público, sin embargo, existe una excepción tratándose de la reversión, ya que este aspecto - no resulta del todo cierto, puesto que la reversión tiene aspectos voluntarios, es decir, cuasi contractuales, ya que deviene de la terminación de una concesión y sólo opera el aspecto coactivo en caso de que el concesionario se negase a revertir; sin embargo, ésta es la excepción, más no la regla.

Es de todos conocido que cuando la administración pú**blica** necesita determinados bienes, para la realización de sus funciones acude, con el fin de obtener los mismos, a ciertas formas prescritas por el derecho, ya que no podría valerse de formas arbitrarias, debido al estado de derecho en que vivimos y - en virtud del régimen constitucional y de garantías individuales consagradas en nuestra Constitución.

Aún cuando antes dijimos que había formas de derecho privado y de derecho público, así como formas coactivas y voluntarias, todas tendrán que ser fundadas en derecho, es decir, lo coactivo no significa ni presupone lo arbitrario, sino simplemente lo determinante, por lo cual el Estado actúa con su personalidad soberana, v. gr.: en la expropiación, donde vemos reflejada la fuerza coactiva del Estado, frente a los particulares, -

cargo; esos bienes y recursos son muy variados y por lo mismo -- son diversos los procedimientos mediante los cuales el Estado -- se procura dichos satisfactores. Esos procedimientos pueden -- ser coactivos y voluntarios; desde luego, los procedimientos -- coactivos son típicos del derecho público, sin embargo, existe -- una excepción tratándose de la reversión, ya que este aspecto -- no resulta del todo cierto, puesto que la reversión tiene aspec -- tos voluntarios, es decir, cuasi contractuales, ya que deviene -- de la terminación de una concesión y sólo opera el aspecto coac -- tivo en caso de que el concesionario se negase a revertir; sin -- embargo, ésta es la excepción, más no la regla.

Es de todos conocido que cuando la administración pú -- blica necesita determinados bienes, para la realización de sus -- funciones acude, con el fin de obtener los mismos, a ciertas for -- mas prescritas por el derecho, ya que no podría valerse de for -- mas arbitrarias, debido al estado de derecho en que vivimos y -- en virtud del régimen constitucional y de garantías individua -- les consagradas en nuestra Constitución.

Aún cuando antes dijimos que había formas de derecho -- privado y de derecho público, así como formas coactivas y volun -- tarias, todas tendrán que ser fundadas en derecho, es decir, lo -- coactivo no significa ni presupone lo arbitrario, sino simple -- mente lo determinante, por lo cual el Estado actúa con su perso -- nalidad soberana, v. gr.: en la expropiación, donde vemos refle -- jada la fuerza coactiva del Estado, frente a los particulares, --

o también en el caso de la requisición por la que el Estado obtiene bienes muebles. También es de todos conocido que cuando la administración pública necesita dinero, acude a los distintos procedimientos de imposición tributaria; pero no debemos olvidar que los organismos estatales utilizan también procedimientos no coactivos, de tal forma que el Estado obtiene tanto bienes muebles como inmuebles por la celebración de contratos, como en la compraventa o bien por virtud de otros actos jurídicos que distan mucho de ser coactivos.

Ahora, analizaremos algunas de las diversas formas jurídicas por las cuales el Estado adquiere bienes que forman su patrimonio; estas formas jurídicas se clasifican de la manera siguiente:

a) Formas de derecho público y

b) Formas de derecho privado.

Son formas de derecho público:

1. Expropiación
2. Decomiso
3. Requisición (en relación con bienes muebles)
4. Reversión
5. Adjudicación
6. Nacionalización
7. Descubrimiento
8. Suministro

Las formas de derecho privado que utiliza el Estado-

son múltiples, por lo cual sólo nos referiremos a algunas de --
ellas, entre la gran gama que presentan:

1. Compraventa
2. Permuta
3. Prescripción
4. Acceción
5. Herencias y Legados
6. Donación

FORMAS DE DERECHO PUBLICO.

EXPROPIACION

Cuando los bienes que constituyen el patrimonio del Estado son inadecuados o insuficientes para satisfacer las necesidades de la colectividad, la administración pública se ve precisada a tomar o disponer de los bienes que son de propiedad -- privada, aptos para realizar los fines que persigue, pues en este caso se debe tomar en cuenta que el interés social debe prevalecer sobre los intereses de los particulares y es por ello -- que el Estado tiene facultades para disponer de los bienes que le sean necesarios para llevar a cabo los fines de utilidad pública que le han sido encomendados, obligando a los particulares a ceder determinados bienes mediante indemnización, cuando por otros medios jurídicos no le haya sido posible obtenerlos.

La expropiación debe decirse que supone la extinción

de los derechos del propietario y, por tanto, una substitución del dominio, del uso y del goce a cambio de la indemnización correspondiente.

Esta institución debe considerarse como un derecho subjetivo público de carácter especial que el Estado pone en ejercicio por medio de sus organismos, y siempre tendrá como justificación las exigencias de la sociedad, puesto que en esta forma de derecho público existe un conflicto de intereses, en el cual, el interés mayor es el de la colectividad, siendo éste el que predomina sobre el interés del particular, de manera que la expropiación deriva de ese conflicto que se origina, entre los derechos que el propietario tiene de disfrutar del bien, y el interés de la colectividad que lo requiere, y por ende del Estado para satisfacer y cumplir sus finalidades. Precisamente este interés social es lo que nuestra Constitución Política denomina utilidad pública, términos que nos indican una proyección hacia el bien común.

La expropiación, nos dice el maestro Gabino Fraga, "viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, cuando existe una causa de utilidad pública mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". Este concepto que nos dá el maestro Fraga, en su libro de Derecho Administrativo, es sumamente diáfano, puesto que reúne todas las

características de la institución.

La expropiación tiene como fundamento el artículo 27 de la Constitución, el cual en su párrafo segundo, establece: - "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."

Es conveniente precisar que para la existencia de -- utilidad pública se requieren dos condiciones, en primer lugar, una necesidad pública y en segundo término, la atribución que -- el Estado tiene para satisfacer esa necesidad.

Por necesidad colectiva, debemos entender el estado-- de malestar que en un momento dado se encuentra sufriendo la co-- lectividad, y la satisfacción de esa necesidad viene a ser la -- utilidad pública. En virtud de esto, necesidad y utilidad pú-- blica son expresiones correlativas, de manera que se presenta -- una como consecuencia de la otra, es decir, la utilidad pública resulta de la existencia de la necesidad social.

Esta garantía que encierra nuestra Constitución, o -- sea la que determina que la expropiación no debe efectuarse si-- no por causa de utilidad pública, debe interpretarse en el sen-- tido de que necesariamente tendrá que existir esa utilidad, de-- acuerdo a la acepción real de la palabra, y que vaya conforme a la naturaleza de la cosa. Dentro de la extensión de este con-- cepto, la Federación y los Estados tienen la facultad para de-- terminar los casos en que por esa causa deba proceder la expro-- piación de la propiedad privada (artículo 27 Constitucional, --

fracción VI; párrafo II).

"Expropiación, indemnización en caso de. Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrute de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías" (tesis Jurisp. 467. Ad. Pag. 897). El requisito de la indemnización se transforma en indispensable para que pueda llevarse a cabo la expropiación.

De la lectura e interpretación del artículo 27 constitucional, se llega al convencimiento de que la indemnización debe ser si no previa al acto, al menos presente o simultánea a él. La Suprema Corte interpretó el párrafo a que nos referimos en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea con excepción de las expropiaciones agrarias, en las que la indemnización puede ser posterior, teniendo en cuenta que tales expropiaciones están regidas por disposiciones especiales.

Nuestra Constitución no autoriza a que simplemente se reconozca el derecho a la indemnización, sino que es menester que ésta se realice, aunque, como decimos, no se precisa con claridad, pero tampoco se considera que el acto indemnizatorio se aplace por un período mayor de 10 años, porque aún cuando sucediera este supuesto, es claro que la indemnización ten--

dría que ser garantizada de manera real y positiva, pues si esto no se hiciera, la expropiación en esas circunstancias equivaldría a un despojo, lo cual sería contrario a nuestros principios constitucionales.

El artículo 20 de la Ley de Expropiación establece:-
"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

"Expropiación, casos en que la indemnización no puede ser pagada inmediatamente. Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario" (Tesis Jurisp. 464. Ap. Pag. 893).

El artículo Constitucional tantas veces mencionado, en su párrafo 2o., fracción VI, dispone:

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el pro

pietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Este párrafo transcrito no señala los casos en que debe considerarse que existe causa de utilidad pública, ya que permite que sean las leyes secundarias de la Federación o de los Estados en su caso, cuando se trate de bienes ubicados dentro de su jurisdicción, que determinen libremente los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular. Creemos que esas facultades dadas a la Federación y a los Estados para decretar a su discreción, lo que es en realidad de utilidad pública, no debe entenderse de una manera omnipotente, porque ello equivaldría a no tomar en cuenta el terminante párrafo segundo de este artículo, que como una verdadera, real y efectiva garantía exige la existencia ineludible de una utilidad pública.

La historia nos enseña que la expropiación se ha realizado tradicionalmente, sobre bienes inmuebles tales como terrenos, edificios, casas, bien sean rústicas o urbanas; pero actualmente, nuestra legislación mexicana se refiere tanto a bie-

nes inmuebles como a los muebles, siendo también susceptibles de expropiación los derechos. La Ley de Propiedad Industrial actualmente en vigor, nos habla de la expropiación de patentes de invención en sus artículos siguientes:

Artículo 73. "Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga desde luego bajo el dominio público, sujetándose en lo conducente a los requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las leyes vigentes sobre la materia".

Artículo 74. "Cuando se trate del invento de una arma nueva, instrumento de guerra, explosivo o, en general, de cualquier mejora en máquinas de guerra, susceptible de ser aplicada a la defensa nacional, que a juicio del Ejecutivo Federal debe ser conservada en secreto, y que por lo mismo, sólo deba ser utilizada por el Estado; la expropiación, llevada a cabo con los mismos requisitos que establece el artículo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el invento, aún cuando no hubiere sido patentado todavía, y en estos casos, el invento no caerá bajo el dominio público, sino que el Estado se hará dueño exclusivo de él, y de la patente correspondiente, en su caso. La Secretaría de la Economía Nacional no hará publicidad alguna de los inventos y de las patentes que se expropien, en los casos a que este artículo se refiere".

La Ley de Expropiación, del 25 de noviembre de 1936,

actualmente en vigor, para el Distrito y Territorios Federales, reglamenta los principios sobre expropiación consignados previamente en nuestra Constitución. Recordemos también que cada entidad federativa ha expedido leyes, sobre expropiación, que --- substancialmente son semejantes a la Ley Federal antes mencionada.

El Código Civil, para el Distrito y Territorios Federales, contiene algunas disposiciones de tipo general sobre expropiación:

Artículo 828. "La posesión se pierde...

Fracción VII. Por expropiación por causa de utilidad pública.

Artículo 332. "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlo para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

Artículo 833. "El Gobierno Federal podrá expropiar - las cosas que pertenezcan a los particulares y que se considere como notable y característicamente manifestaciones de nuestra - cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".

Estas disposiciones vienen a ser complementarias en lo conducente de la Ley de Expropiación.

Como vemos, el Estado, haciendo uso de esta forma jurídica y llenando todos los requisitos establecidos por la ley,

se procura determinados bienes indispensables y necesarios para cumplir las finalidades que le son propias, adquiriendo así los bienes que en un momento dado le son imprescindibles para satisfacer el estado de necesidad que bajo determinadas circunstancias y condiciones sufre la colectividad; esto es, no sólo expropia el Estado bienes que incrementen su patrimonio, sino que también procede a expropiar para satisfacer las necesidades de un número concreto de particulares, pero tal malestar debe ser considerado como de interés público, para que los bienes que alivien esas necesidades se expropien por una verdadera causa de utilidad pública, ya que no sería posible concebir que por simple capricho de algún particular, se expropiara determinado bien para su exclusivo beneficio, porque eso sería actuar al margen de la ley.

Una expropiación en beneficio de algunos particulares y por innegable causa de utilidad pública, lo son, por ejemplo, las que el Estado ha venido realizando en los últimos años para construir viviendas populares que son vendidas a personas de escasos recursos, logrando así satisfacer las necesidades de habitación de esa clase social.

DECOMISO

El decomiso es una institución de derecho público, eminentemente punitiva, que tiene por objeto la privación coactiva de una parte de los bienes muebles de una persona (no dan-

del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Artículo 16. "...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Por el análisis de estos artículos, derivamos que el decomiso tiene su fuente necesariamente en la ley, comprendiendo tanto a la manifestación de voluntad del órgano legislativo que contenga una regla de derecho, así como a las leyes orgánicas o reglamentarias y decretos.

De manera que las bases fundamentales para esta figura jurídica son su constitucionalidad ya demostrada, y su legalidad. En cuanto a su segundo aspecto, es decir, el de legalidad del mismo, debemos afirmar que no se puede ejecutar un decomiso si no está encuadrado jurídicamente. El decomiso como sanción represiva-preventiva, funciona en diversos campos del derecho, así lo encontramos en el ámbito del derecho penal, en cuanto a la legislación tributaria y en materia de salubridad pública.

Dentro del campo penal, encontramos varios ejemplos de esta figura jurídica, v. gr.: cuando se trata de instrumentos de uso prohibido señalados por el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en su artículo 160: "Son armas prohibidas:

I. Los puñales y cuchillos, así como los verduguillos y demás armas ocultas o disimuladas en bastones u otros objetos;

II. Los boxes, manoplas, macanas, hondas, correas con balas, pesas o puntas y las demás similares;

III. Las bombas, aparatos explosivos o de gases asfixiantes o tóxicos y los demás similares, y

IV. Las que otras leyes o el Ejecutivo designen como tales".

También procede el decomiso, cuando se trata de instrumentos que son de uso lícito pero que pertenecen al delincuente causante de algún delito intencional. Esto lo preceptúa el artículo 40 de dicho Código: "Los instrumentos del delito y --- cualquier otra cosa con que se cometa o intente cometer, así como las que sean objeto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Los objetos de uso lícito a que se refiere este artículo, se decomisarán al acusado cuando fuere condenado por delito intencional. Si pertenecen a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos, con conocimiento de su dueño".

Actualmente, el Código Penal no establece el régimen a que quedan sujetos los objetos decomisados, pues el artículo 41, que en un principio establecía el destino de los mismos, -- fue reformado. El artículo 41, antes de su reforma, decía: "Si los instrumentos o cosas de que habla la primera parte del ar--

título anterior, sólo sirven para delinquir, se destruirán al -- ejecutar la sentencia irrevocable. Fuera de este caso, se apli -- carán al Ejecutivo si le fuesen útiles; en caso contrario, se -- venderán a personas que no tengan prohibición de usarlas y su -- precio se aplicará a la mejora material de las prisiones".

Ahora, el ya reformado artículo 41, establece el ca -- rácter de bienes mostrencos y autoriza la venta de aquellos ob -- jetos que puestos a disposición de las autoridades judiciales, -- no hayan sido decomisados y no puedan serlo, y que no hayan si -- do reclamados en un período de tres años por quienes pudieran -- hacerlo, concediendo al Tribunal de Justicia del Distrito y Te -- rritorios Federales el carácter de denunciante y otorgarle una -- participación del 50% de la venta que se deberá aplicar a mejo -- ras de la administración de justicia.

Existe también la posibilidad del decomiso al confi -- gurarse el delito de contrabando, el cual engendra tanto un de -- lito como una infracción fiscal; esta figura delictiva, es reco -- gida lo mismo por el Código Penal que por el Código Fiscal de -- la Federación; este último, en su artículo 46, nos señala: "Co -- mete el delito de contrabando quien:

I. Introduzca al país o extraiga de él mercancías -- omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cu -- brirse.

II. Introduzca al país o extraiga de él mercancía -- cuya importación o exportación esté prohibida por la ley, o lo --

haga sin el permiso otorgado por autoridad competente, cuando - se requiera al efecto.

III. Introduzca al país vehículos cuya importación - esté prohibida por la ley, o lo haga sin el permiso otorgado -- por autoridad competente, cuando se requiera al efecto.

IV. Interne al resto del país vehículos u otras mer-
cancías extranjeras procedentes de perímetros, zonas o puertos-
libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que-
deba cubrir, o sin el permiso que legalmente se requiera para -
internar los vehículos o la mercancía de que se trate.

V. Introduzca mercancías nacionales o nacionaliza-
das a puertos libres, omitiendo el pago total o parcial del im-
puesto de exportación que deba cubrir".

Todos los objetos producto de contrabando quedarán -
en propiedad fiscal sujetos a un procedimiento, según nos lo se
ñala el vigente Código Aduanero en sus artículos siguientes:

Artículo 578. "En los contrabandos de mercancías de-
tráfico prohibido, así como en las mercancías no secuestradas, -
en que no sea posible determinar el monto de los impuestos adu-
neros, la autoridad administrativa impondrá a cada uno de los -
responsables de mil a diez mil pesos. Las mercancías secuestra
das de tráfico prohibido, quedarán en propiedad fiscal sujetas-
al procedimiento que señala el artículo 538".

Artículo 538. "Es facultad de la Secretaría de Ha---
cienda resolver, a propuesta de la Dirección General de Aduanas

si las mercancías deben quedar en poder de alguna dependencia - federal, ser destruidas o donadas a establecimientos de asistencia Pública o Privada, o a los indigentes, en los siguientes casos: cuando se trate de mercancías de importación prohibida o - cuando las sacadas a remate con base libre, no se obtenga ninguna oferta".

Estos artículos nos hablan acerca de aquellas mercancías cuyo tráfico esté prohibido y que por este solo hecho, pasan a ser propiedad del fisco; pero también cuando se introducen al país bienes omitiendo el pago, ya sea todo o parte del impuesto que esas mercancías causan, éstas pasan a ser parte de los bienes del Fisco Federal, en virtud de que se establece como sanción el decomiso de las mismas, según lo señala el artículo 578 del mencionado Código Aduanero, remitiéndonos éste a lo previsto por el artículo 538 del propio ordenamiento.

El Código Aduanero determina cuál es la finalidad -- de los bienes decomisados en sus preceptos siguientes:

Artículo 519. "La enajenación de las mercancías que conforme a este Código deban ser vendidas, se efectuará por la Dirección General de Aduanas en venta directa y excepcionalmente en remate público, a juicio del Secretario de Hacienda, de conformidad con las bases legales que se establecen en este mismo Código.

Tratándose de mercancías de fácil descomposición o - de animales vivos, los administradores de las aduanas, bajo su-

responsabilidad, los enajenarán en venta directa.

Si las mercancías que deban ser vendidas están sujetas a permiso de autoridad competente, se procurará realizar la enajenación preferentemente en el extranjero, y sólo cuando --- ello no sea conveniente, la Secretaría de Hacienda autorizará - su venta en el país.

La Dirección de Aduanas, o las aduanas en su caso, - expedirán como comprobante de las ventas que realicen un docu-- mento..."

Artículo 520. "Las aduanas del país concentrarán las mercancías en su poder, al Almacén de la Dirección de Aduanas, - conforme a las siguientes reglas:

I. Las mercancías que causen abandono en favor del - fisco federal, serán remitidas dentro de los 15 días siguientes al mes en que se haya consumado el abandono. Cuando la remi--- sión de las mercancías se haga por el ferrocarril, su consigna- ción se hará a cargo de la Aduana Interior de Despacho de la -- ciudad de México..."

Artículo 522. "No podrán ser vendidas las mercancías de importación prohibida, y en cuanto a las sujetas a requisi-- tos especiales, sólo podrán ser vendidas a personas que las sa- tisfagan, excepto cuando el requisito consista en permiso de la Secretaría de Industria y Comercio, caso en el cual bastará co- municar a la propia Secretaría la clase y cantidad de la mercan- cía vendida y el nombre y dirección del comprador.

Por lo que respecta a las mercancías por completo de-terioradas, que carezcan de valor comercial, así como las que se consideren que son nocivas a la salud, y esto lo confirme el delegado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el lugar, tampoco serán vendidas, sino que se procederá a su destrucción..."

Artículo 524. "Los efectos expresa o tácitamente --- abandonados durante el curso de las operaciones aduaneras, pasan a ser propiedad del fisco federal tan pronto como se consume el abandono y su venta y aplicación del producto, cualquiera que sea su monto, no podrá dar origen a reclamación de ningún género en contra del erario ni en contra de los interesados en la operación.

Sin embargo, si las mercancías tienen adeudos debidamente comprobados, por concepto de almacenamiento, maniobras de carga, fletes o manejo de las mismas en el país, el importe de ellos será pagado por las aduanas, del remanente que resulte en su caso y hasta donde éste alcance, después de cubiertas del -- producto de la venta todas las prestaciones fiscales y gastos -- que pesen sobre las propias mercancías".

Artículo 526. "Cuando conforme a este código debe -- ser vendida alguna mercancía que se encuentre a disposición de la autoridad judicial, se deberá pedir a dicha autoridad la correspondiente autorización para efectuar la venta.

En caso de que la mercancía sólo esté afecta a proce

so judicial por contrabando, deberá obtener la fe judicial de la mercancía materia del juicio, antes de proceder a su venta".

Estos artículos no requieren comentarios, porque de la lectura de ellos nos damos cuenta qué hace el fisco con los bienes que ingresan a su patrimonio, por virtud del decomiso.

El Código Sanitario contiene una serie de disposiciones en relación con el decomiso de substancias animales o cosas que por su naturaleza o por su estado de descomposición o de infección, constituyan un verdadero peligro para la salubridad en general. A continuación transcribimos algunos artículos del citado Código:

Artículo 160. "La introducción al país de comestibles y bebidas está sujeta a las disposiciones de los reglamentos especiales que expida el Consejo de Salubridad General. En tales reglamentos se determinarán las condiciones de pureza, -- preparación y conservación de los comestibles y bebidas que se pretenda introducir, así como los casos en que deba procederse a su decomiso, destrucción o inutilización en las Aduanas o en cualquier otro lugar donde se encuentren, cuando la introducción se haya verificado contraviniendo lo preceptuado en tales reglamentos".

Artículo 238. "Los estupefacientes, así como los productos o preparados que los contengan, que se importen sin permiso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, o por una --- Aduana autorizada por dicha Secretaría serán decomisados, sin -

perjuicio de aplicar a los responsables, tanto las sanciones -- que este código, como las que puedan corresponderles conforme a la Ley de Aduanas y al Código Penal".

Artículo 242. "Las importaciones y exportaciones de estupefacientes y de productos o preparados que los contengan, no podrán efectuarse, en caso alguno, por la vía postal. Los envíos que se hagan contraviniendo esta disposición, serán decomisados y entregados a la Secretaría de Salubridad y Asisten---cia, para los efectos del artículo 244, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se incurra".

Artículo 244. "Los estupefacientes y los productos y preparados que los contengan, con los que se haya violado o se pretenda violar alguna de las disposiciones contenidas en este capítulo, así como los aparatos y demás objetos que se emplea--ren para ello, serán decomisados y se destinarán a cubrir las necesidades de las instituciones dependientes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, o bien, si no fueren utilizados se--rán destruídos en presencia de representantes de las autorida--des administrativas correspondientes.

Los estupefacientes y los productos preparados deco--misados que sean utilizables, ingresarán al depósito especial -- establecido por la citada Secretaría y estarán sujetos a con---trol semejante al que rige para esos artículos en las farmacias y droguerías.

Igual control tendrán los que se entreguen a las ---

instituciones dependientes de la citada Secretaría".

Por las disposiciones anteriores, nos percatamos de que el referido Código, señala las causas, límites y régimen a que quedan sometidas las cosas decomisadas, en forma clara y explícita.

REQUISICION (En relación con bienes muebles)

Por medio de la requisición, el Estado se procura de manera unilateral los bienes y servicios que le son necesarios para su administración en determinadas circunstancias, dando como resultado el incremento de una parte de su patrimonio.

El derecho que tiene el Estado de hacer uso de la requisición, no es permanente, sino que tiene un carácter circunstancial, puesto que sólo en casos especiales, y bajo determinadas condiciones, podrá el Estado adueñarse, por decirlo así, de algunos bienes.

Esas causas tan especiales son sumamente extremas y llevan siempre reflejada la utilidad de la sociedad en general, por ejemplo, cuando existan períodos de tensión internacional, estado de guerra, una determinada necesidad colectiva; es decir, la requisición se lleva a cabo, por el interés que existe de parte del Estado de procurar el bien social que en determinado momento y por causas diversas se ve perturbado, tomando el Estado siempre en cuenta el interés público.

Por lo que toca al objeto de la requisición, éste es-

muy diverso, ya que esta institución puede recaer sobre el uso de inmuebles, es entonces cuando recibe el nombre de requisición de uso; o bien, recae sobre bienes muebles, surgiendo así la llamada requisición de propiedad, cuyos objetos son exclusivamente bienes muebles o derechos, y en virtud de la naturaleza de estos bienes, el Estado los hace ingresar a su patrimonio, resultando así una adquisición definitiva a su favor, aunque desde luego pudiera darse el caso de que el Estado sólo hiciera uso de ellos y no se operase ninguna incorporación a su favor, pero esto viene a ser una excepción, ya que la regla es que siempre se consolide la propiedad a favor del Estado.

En este tipo de requisición, no interesa para el Estado quién es el sujeto requisado, sino lo importante es el bien, objeto de la requisición. Un ejemplo de esta especie de requisición lo encontramos en la Ley Forestal, la cual se refiere no sólo a la requisición de bienes sino también de servicios, esto está previsto en los siguientes artículos:

Artículo 39. "Los propietarios, usufructuarios y poseedores, así como los arrendatarios, administradores o encargados, en su caso, de terrenos cubiertos de vegetación forestal, están obligados a tomar las medidas adecuadas para prevenir y combatir los incendios dentro de dichos terrenos y a cumplir las disposiciones de la autoridad forestal. Los propietarios, poseedores o titulares de un aprovechamiento forestal autorizado, tienen obligación de contribuir, proporcionalmente y equita

tivamente a la ejecución de las obras que para la prevención de incendios acuerde la autoridad forestal en la zona donde se encuentren ubicados sus predios".

Artículo 41. "Las autoridades civiles y militares, - las empresas de transporte terrestre y aéreas, están obligadas a comunicar a la oficina o empleado forestal más cercanos, por la vía más rápida, la existencia de los incendios forestales de que tengan conocimiento. Las oficinas telefónicas, telegráficas, transmitirán gratuitamente los informes sobre localización de incendios".

Artículo 43. "En casos de incendio de la vegetación forestal, todas las autoridades civiles y militares, así como - las organizaciones oficiales, o particulares y, en general, todos los habitantes físicamente aptos, están obligados a prestar su cooperación con los elementos adecuados de que disponga para extinguirlos".

La requisición resulta simplemente de una designación administrativa, sin que tenga ingerencia la autoridad judicial, sino que basta solamente que esa decisión conste por escrito para que sea inmediatamente ejecutoria. La indemnización en esta forma jurídica se rige por reglas restringidas y con frecuencia resulta de la aplicación de estimaciones que se fijan con anterioridad al acto.

La requisición se encuentra fundamentada jurídicamente en nuestro artículo 26 constitucional que establece:

"En tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la Ley Marcial correspondiente".

El artículo anterior nos habla de casos extraordinarios, es decir, de emergencia, de situaciones bélicas, que responden al concepto tradicional que la doctrina establece.

Debemos tomar en cuenta que la requisición puede ser militar o civil, en tanto que el artículo 26 de la Constitución, se refiere exclusivamente a la requisición militar, pero, sin embargo, podemos considerarlo como antecedente de la requisición civil.

La requisición militar, en virtud de las circunstancias especiales y extraordinarias que le dan origen, sólo puede acudir a ella dentro de las condiciones determinadas por la Constitución, las leyes o reglamentos, siendo esto posible en nuestro sistema jurídico vigente, sólo en tiempo de guerra, y no así en tiempo de paz.

Por lo que toca a la requisición civil, ésta viene a ser una operación unilateral del poder público, por la que siguiendo también las condiciones derivadas de las leyes o, en su caso, reglamentos, una persona es apremiada por la autoridad civil, o pudiera ser también militar, a ceder bienes muebles, -

para satisfacer con ellos algunas necesidades de la población civil, pudiera ser esto, tanto en época de paz como de guerra, claro está, mediando también la indemnización correspondiente en cada caso.

Las dos requisiciones tienen como características comunes, que en ambas la autoridad competente tiene la atribución de obligar a los particulares a la entrega de ciertos bienes; además, en los dos casos de requisición, existe el derecho a ser indemnizado, siendo también característica común el hecho de que la indemnización no es previa a la desposesión, lo que es fácil comprender en virtud de la urgencia con que este acto privativo de la posesión y propiedad en su caso, se realiza.

La diferencia esencial entre una y otra requisición radica en que la militar se efectúa con un fin de milicia, por autoridades militares, y sólo es permitida en tiempo de guerra o épocas similares, mientras que la requisición civil, se realiza generalmente por autoridades civiles, aunque por verdadera excepción podría ser por autoridades militares, pudiendo efectuarse esta requisición en todo tiempo.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 112, nos habla tanto de la requisición militar como de la civil: "En caso de Guerra Internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno no tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a jui

cio la exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, y de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real y los perjuicios con el 50% de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas leyes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación.

En el caso de Guerra Internacional, a que se refiere este artículo, la Nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

REVERSION

Por reversión entendemos, según Escriche: "cuando -- los bienes afectos a una concesión vuelvan nuevamente al Estado, por realizarse las circunstancias expresas en la ley", es decir, es el caso por el cual los bienes objeto de una concesión, son restituidos al patrimonio estatal, bien por haberse extinguido la concesión o por realizarse las circunstancias previstas en -

la ley o en las mismas concesiones.

Por esta devolución, regresan al patrimonio estatal no sólo los bienes que son de su exclusiva propiedad, sino también los bienes accesorios que fueron instalados por los concesionarios, para la mejor explotación del bien dado en concesión.

Tenemos que dividir el acto de la reversión en dos aspectos, es decir, primero en relación con bienes que son propiedad del Estado y que se restituyen al mismo; y segundo, reversión de bienes que fueron acrecentados, por el concesionario y que son transferidos al Estado. Técnicamente hablando, sólo en este último aspecto se produce una adquisición por parte del Estado, un caso típico lo encontramos en las concesiones mineras que el Estado otorga a particulares; cuando la concesión se extingue, ya sea porque el término a que estaba sujeta se cumpla, o bien, por causa de fuerza mayor o por circunstancias previstas con anterioridad, entonces, la o las minas concesionadas regresan al patrimonio del Estado, de esta manera es fácil advertir que al Estado no ingresa ningún bien, porque el bien que fue concesionado ya le pertenecía originariamente; sin embargo, debemos pensar que el concesionario, para poder explotar dicho bien, tuvo que hacer diversas instalaciones dentro o fuera de la mina, y al reivindicar el Estado su bien, ingresan también esos bienes a su patrimonio, tomando en cuenta que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

El maestro Serra Rojas nos dice que: "la reversión -

es un acto administrativo derivado de la aplicación de una ley que establece a favor del Estado, un derecho que se deriva de la misma naturaleza del acto complejo original..."

El efecto jurídico de la reversión consiste en devolver al Estado los bienes concesionados a favor de particulares, y los agregados por éstos (instalaciones, construcciones, etc.).

Tanto la Ley de Aguas de Propiedad Nacional (D.O. 31 de agosto de 1934) como la Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O. 19 de febrero de 1940), contienen preceptos que reglamentan la reversión, en relación con la materia que cada ordenamiento regula. El artículo 56 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional señala:

"Al expirar el plazo de una concesión para un aprovechamiento destinado a prestación de servicios a terceros, pasarán al dominio de la Nación, sin que medie pago alguno, todos los bienes muebles e inmuebles destinados al objeto de la concesión. La Nación entregará dichos bienes a las empresas semioficiales que se formen como lo dispongan las leyes. La administración se hará con la condición de que se continúe la prestación de los servicios, sin propósito de lucro.

Las tarifas que se fijan sólo cubrirán los gastos de amortización de las obras y equipos que necesiten reemplazo, los de conservación y administración, y la construcción de un fondo de reserva".

La Ley de Vías Generales de Comunicación, preceptúa-

en su artículo 89 lo siguiente:

"Las vías generales de comunicación que se construyen en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario, durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Pasarán igualmente al dominio de la Nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionando un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación respecto de los bienes sujetos a reversión".

ADJUDICACION

Antes de entrar al estudio de esta forma jurídica, - consideramos conveniente hacer un breve análisis de la confiscación, con el objeto de aclarar que la adjudicación, no implica-

una confiscación.

La confiscación es una institución de carácter penal, por la cual cesa el derecho de propiedad, de la persona que ha cometido un delito, aplicándose los bienes de ésta a la reparación del daño causado.

En nuestro derecho de confiscación se encuentra prohibida, en virtud de lo que dispone el párrafo primero del artículo 22 de nuestra Constitución, el cual establece: "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, LA CONFISCACION de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales..."

Pero, sin embargo, el párrafo segundo del mismo precepto dice: "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas..."

La claridad de este artículo es evidente y determinante, por lo cual la aplicación, ya sea total o parcial, de los bienes que pertenezcan a una persona y que se apliquen por la autoridad competente al pago de la responsabilidad civil, o bien, para el pago de impuestos o multas, no se estima como una confiscación.

Haremos brevemente una exposición en relación con la-

aplicación de los bienes de una persona al pago de impuestos o multas por ser materia del derecho administrativo; no así lo conducente a la responsabilidad civil o penal a que hace mención el artículo citado.

Partimos para el desarrollo de este tema, del llamado secuestro administrativo. Esta forma jurídica muy bien la podemos equiparar al embargo, que opera en materia civil, dado que ambas figuras son medidas de seguridad que implican una desposesión temporal de la cosa ajena, hasta en tanto se dicte una resolución administrativa en este caso.

El secuestro administrativo es la desposesión de un bien realizada por la autoridad administrativa fiscal a una persona física o moral, que previamente haya sido requerida de pago, desde luego, con motivo de un crédito fiscal, con el fin de garantizar la efectividad del mismo, designando en el momento de realizarse dicho secuestro, un depositario. De esta idea se desprenden los elementos característicos y esenciales para esta figura, los cuales no analizaremos, ya que ello implicaría el estudio detenido y minucioso del procedimiento tributario. Concretamente, lo que nos ocupa, es la forma jurídica en sí como medio con que el Estado cuenta para obtener algunos bienes.

Supongamos que ya han sido satisfechos todos los requisitos y formalidades exigidas para la realización del procedimiento tributario, o sea, que se ha cumplido con lo preceptuado en el Código Fiscal de la Federación; partimos del momento -

en que se efectúe el secuestro administrativo sobre algunos bienes del particular que en este caso será el deudor fiscal; dichos bienes, siguiendo lo establecido por el Código Fiscal y por la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (cada ordenamiento en su caso), serán dados en depósito, para que una vez transcurrido el término legal, se proceda a su remate; ya sea que esto suceda en la primera, segunda o tercera almoneda, o bien, fuera de ella.

Una vez vendidos estos bienes, el producto de esta venta tendrá que ser aplicado al pago de la multa o impuesto que dió origen al procedimiento en contra del deudor fiscal. De manera que el Estado, por virtud del secuestro administrativo y llegando finalmente hasta el remate, obtiene el pago en dinero de sus impuestos, pero, desde luego, no olvidemos que puede presentarse el caso de que los bienes que fueron secuestrados no se rematen por diferentes circunstancias, bien sea porque no se haya presentado un posible comprador, o por otras más de diversa índole, dando entonces lugar a la adjudicación por parte del Estado, de los bienes materia del secuestro.

Pudiera ser también que una vez rematados parte de los bienes que fueron secuestrados, y que el dinero producto de ese remate bastare para cubrir el pago de la totalidad de los impuestos, así como de sus accesorios, quedando en poder de las oficinas ejecutoras libres de gravamen otros bienes propiedad del mismo sujeto pasivo (deudor del crédito fiscal) y que éste -

no reclamase su devolución en un término de seis meses, considerándose abandonados en definitiva a favor de la Hacienda Pública.

Artículo 63, del Código Fiscal: "Una vez hechos efectivos los créditos a favor del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles que se hubieren secuestrado, si algunos quedaren en poder de las oficinas ejecutoras y a su disposición sin que nadie reclame la devolución de los mismos en un término de seis meses, se considerarán abandonados en definitiva a favor de la Hacienda Pública Federal.

El término señalado se contará a partir de la fecha en que hubiere quedado cubierto el adeudo".

Como podemos apreciar, la adjudicación, aún cuando no la encontramos en un capítulo especial, es decir, reglamentada - específicamente, si la admite nuestra legislación, ya que se hace alusión a ella en diversos ordenamientos jurídicos, por ejemplo, el ya referido Código Fiscal de la Federación, la Ley de la Tesorería de la Federación, entre otras más, por lo cual estimamos que es la adjudicación una manera jurídica por virtud de la cual ingresan a la propiedad estatal gran cantidad de bienes. Cabe decir también, como lo hicimos ver en un principio, que la adjudicación es una figura a todas luces constitucional, ya que así lo señala nuestra Carta Magna, pero se requiere para su completa legalidad, que se sigan los lineamientos establecidos por las leyes especiales que procedan.

La adjudicación en materia civil federal se encuentra

reglamentada en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual contiene diversos artículos que se refieren a los concursos en que la Hacienda Pública Federal tiene interés; veamos los siguientes:

Artículo 504. "La Hacienda Pública Federal no entra en los juicios universales. Asegurados administrativamente los intereses que persiga, responderá ante los tribunales federales, de las reclamaciones que se le hagan contra la legitimidad de su procedimiento o la preferencia en los pagos de sus créditos".

Artículo 505. "Siempre que la Hacienda Pública Federal proceda con arreglo al anterior, el aseguramiento administrativo se practicará en los bienes del concursado, y la controversia que resulte se ventilará entre el Ministerio Público y el Síndico del concurso, conforme a las reglas del libro segundo".

Artículo 506. "El juicio iniciado contra la Hacienda Pública Federal no suspende la tramitación del concurso, pero no podrá disponerse de los bienes concursados hasta que la sentencia de los tribunales federales cause ejecutoria".

Artículo 507. "La sentencia de los tribunales federales resolverá sobre la existencia del derecho fiscal, si éste hubiere sido reclamado, o sobre la preferencia que tal derecho deba tener respecto de los que se hayan considerado privilegiados".

Artículo 508. "Si los bienes secuestrados administrativamente estuvieran afectos a responsabilidades de pago preferente al derecho de la Hacienda Pública Federal, así lo declara-

rá la sentencia; pero, en tal caso, con el sobrante del precio de dichos bienes y con los demás que constituyan el fondo del concurso, se pagará el crédito fiscal".

NACIONALIZACION

La nacionalización tiene causas específicas, que dan lugar a ella bien sean éstas sociales, económicas y políticas; - la nacionalización, atendiendo a estas causas, se traduce en la transferencia a la colectividad de los bienes, de las actividades, servicios o medios de producción y en algunos casos determinados derechos para ser utilizados en interés y beneficio social, y ya no en exclusivo beneficio de un particular. De manera que vemos cómo el Estado se procura bienes acudiendo a esta institución característica del derecho público, como ha sucedido en los últimos años al realizarse la nacionalización del petróleo, de los transportes ferroviarios del país, de la industria eléctrica, entre otras muchas que se han efectuado, todas de gran interés social.

Nos dice el maestro Serra Rojas que la nacionalización se ha definido "como una forma de explotación de una empresa privada, bajo un régimen político", lo cual implica que dado el interés social y los factores económicos y políticos que influyen, una empresa privada se incorpora al régimen de derecho público.

La nacionalización opera sobre bienes muebles, bienes

raíces y capitales impuestos sobre ellos, nacionalizando así los que por sí o por interposita persona detenten las asociaciones - religiosas o que se destinen a la administración, propaganda o - enseñanza religiosa, pero creemos que también es posible la nacionalización de algunos derechos, digamos, por ejemplo, los derechos de autor que una persona tenga en relación con una obra, - un invento, y que sean de innegable interés social.

El artículo 27 de la Constitución establece una incapacidad para algunas personas físicas y morales en relación a -- la adquisición de determinados bienes así como también para el - disfrute de ellos; esto se establece constitucionalmente en razón de los factores extrapersonales que se interpretan en la satisfacción de una necesidad pública o en la preservación o fomento del bienestar colectivo, de tal forma que se fijan esas incapacidades en razón de la índole jurídica en atención a ciertas - clases de personas, ya sean éstas como dijimos físicas o bien mo rales.

Concretando el tema "intuitu personae", nos referimos directamente a las asociaciones religiosas denominadas "iglesias" cualquiera que sea su credo, las cuales son incapaces para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. Esta disposición la encontramos establecida en el artículo 27 de la Constitución, antes mencionado, en su fracción - II nos dice:

"Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, -

cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interposita persona entrarán al dominio de la Nación, - concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos y colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación;".

'De tal manera que en relación con esta incapacidad, - en materia de bienes inmuebles y de capitales, propiedad de las personas físicas o morales incapacitadas de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 27 constitución, en relación con el párrafo transcrito anteriormente, existe el acto jurídico de la -- nacionalización, llevándose a efecto en relación con los bienes que estén o estuvieren en poder de asociaciones religiosas. Es-

necesario hacer notar que por esta forma afluyen gran cantidad de bienes al patrimonio del Estado, pues día con día son más las iglesias de diversos cultos que se levantan en toda nuestra República; de tal suerte que automáticamente, en virtud del principio recogido por nuestra Constitución en su artículo 27, fracción II antes transcrito, cada terreno en que se levanten los cimientos de una iglesia (sin distinción de culto), así como las construcciones y demás accesorios que se destinen a un culto religioso público, entran automáticamente al dominio de la nación.

También los bienes afectados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasan de pleno derecho a ser del dominio directo del Estado, debido a la finalidad que se persigue con ellos.

Aún cuando es una declaración constitucional, el que dichos bienes por efectuarse la nacionalización pasan de pleno derecho a formar parte del dominio directo de la Federación; no implica esto que se proceda sin el principio de legalidad, sino que por el contrario existe para ello la actual Ley de Nacionalización de Bienes del 30 de diciembre de 1940 (D.O. del 31 del mismo mes y año). Esta ley es la reglamentación del procedimiento eficaz y rápido, para aplicar el precepto del 27 constitucional, y trata de conseguir que todos los bienes que nacionaliza tal artículo, ingresen al conjunto de bienes que constituyen el patrimonio nacional; pero también se procura evitar con esta ley el ejercicio de esta facultad conferida al poder público para --

proceder a despojar a quienes posean o sean propietarios de buena fe de bienes que no pertenecen a la iglesia y que tampoco son aprovechados por ella.

El artículo 27 constitucional, en la parte final de su fracción I, señala un medio característico del derecho público, por virtud del cual el Estado adquiere bienes, esto es, con relación a los extranjeros, los que al solicitar el permiso respectivo para la adquisición de determinados bienes en nuestro país, convienen con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales y en no invocar la protección de su gobierno, respecto a los bienes que adquieren, ya que de no ser así, pierden en beneficio de la nación los bienes adquiridos por virtud del convenio realizado.

Haremos la aclaración que esta sanción no la consideramos como una genuina nacionalización, puesto que no encierra las características esenciales de ésta; el hecho de hacer mención a esta sanción constitucional en la parte final de la nacionalización, ha sido porque consideramos que la nacionalización viene a ser el género, en tanto que la sanción es una especie de la misma.

En realidad, la nacionalización no es en sí una forma jurídica de adquisición, sino más bien es una verdadera declaración política que viene a determinar en manos de quién ha de ser administrada una empresa, por considerarse ésta de beneficio directo para la colectividad, y por ende para el país.

Por lo que hace a las nacionalizaciones hechas por -- nuestros gobiernos en los últimos años, las de mayor trascendencia para nuestro país son, como ya se dijo antes, la nacionalización del petróleo (18 de marzo de 1938), la de los Ferrocarriles Nacionales de México (17 de julio de 1909), y la de la Industria Eléctrica (27 de septiembre de 1962). Las dos primeras nacionalizaciones las realizó el Estado haciendo uso de la expropiación; por lo que toca a la nacionalización de la Industria Eléctrica, ésta se efectuó por compra que el gobierno mexicano hizo a los -- entonces propietarios de la misma, teniendo como finalidad la nacionalización de tal empresa.

Ahora bien, haciendo un breve comentario, a estas nacionalizaciones objetivamente nos damos cuenta de la importancia y trascendencia de las mismas, no sólo para un determinado número de mexicanos, sino para toda nuestra República, pues el hecho de que sea la nación quien explote la industria petrolera así como sus derivados, representa una fuerte divisa para el país la explotación de esta industria y si tomamos en cuenta el gran desarrollo que la industria petrolera ha tenido en los últimos --- años, así como la petroquímica, nos percatamos del enorme beneficio que esta nacionalización representa para el país; por lo que se refiere a la nacionalización de los ferrocarriles, siendo éstos los medios de comunicación que forman una gran red, y que -- unen a todos los Estados y territorios de la República, es fácil advertir el gran beneficio logrado con tal nacionalización, bene

ficio que alcanzan todos los mexicanos, ya que el gobierno presta esos servicios de transporte a precios más accesibles, que si estas empresas fuesen explotadas por particulares, en virtud de que el Estado no lleva consigo el interés de lucro, sino el de proporcionar el mayor beneficio social. En el caso de la Industria Eléctrica, su nacionalización es cada día más benéfica para el país, porque debido al desarrollo industrial y económico del mismo, la electricidad es a cada momento más indispensable en la vida de nuestra nación.

DESCUBRIMIENTO

El descubrimiento es una forma jurídica más, por la que el Estado adquiere tanto muebles como inmuebles. Generalmente, el Estado adquiere bienes muebles por el hallazgo de un tesoro. Entendemos por tesoro, según lo señala el artículo 875 del Código Civil, el cual dice: "Para los efectos de los artículos -- que siguen, se entiende por tesoro el depósito oculto de dinero, alhajas u otros objetos preciosos cuya legítima procedencia se ignore. Nunca un tesoro se considera como fruto de una finca".

Pudiera ser que el tesoro se encontrase en un bien -- del dominio público, o que tal tesoro se hallare en algún inmueble de propiedad particular, y que por tener este hallazgo características artísticas, históricas o de otra índole, tan propias e inigualables, la nación tenga un interés preponderante y de orden público en poseerlo. Veamos lo preceptuado en los siguien--

tes artículos del Código Civil:

Artículo 877. "Si el sitio fuere de dominio del Poder Público o perteneciere a alguna persona particular que no sea el mismo descubridor, se aplicará a éste una mitad del tesoro y la otra mitad al propietario del sitio".

Artículo 878. "Cuando los objetos descubiertos fueren interesantes para las ciencias y para las artes, se aplicará a la Nación por su justo precio, el cual se distribuirá conforme a lo dispuesto en los artículos 876 y 877".

Artículo 876. "El tesoro oculto pertenece al que lo descubre en sitio de su propiedad".

Le Ley sobre Protección y conservación de Monumentos-Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural (Diario Oficial de 19 de enero de 1934), tiene previsto el descubrimiento por el que la nación adquiere la propiedad de los bienes descubiertos. A continuación veremos algunos artículos de esta ley:

Artículo 4o. "Son del dominio de la Nación todos los monumentos arqueológicos inmuebles. Se consideran inmuebles y, por consiguiente, pertenecen a la Nación, los objetos que se encuentren en monumentos inmuebles arqueológicos".

Artículo 6o. "El propietario del terreno bajo el cual se encuentre un monumento arqueológico no podrá oponerse a los trabajos de exploración que se autoricen".

Artículo 8o. "Queda prohibido a particulares o instituciones, nacionales o extranjeras restaurar los monumentos arqueológicos y extraer de ellos los objetos que contengan. Se requiere concesión otorgada por la Secretaría de Educación Pública para todo trabajo que tienda a descubrir monumentos arqueológicos, así como la exploración de los ya descubiertos. Si el explorador encuentra varios ejemplares arqueológicos iguales, la Secretaría de Educación Pública podrá donar al concesionario un ejemplar de cada uno de los repetidos, cuando no se juzguen útiles para los museos o instituciones nacionales o de cualquier Estado de la República".

Esta figura ha dado al Estado gran cantidad de bienes muebles, casi todos ellos destinados a ser exhibidos en museos. Pero no son exclusivamente bienes muebles los que adquiere el Estado por esta vía, sino también lo son inmuebles, esto acontece por ejemplo, cuando se descubre cualquier tipo de construcción de la época prehispánica, ya sean pirámides, tumbas, basamentos-escalonados, etc. Quizá se piense que ya han sido descubiertos todos los posibles inmuebles de este tipo, pero, sin embargo, no es así, ya que la riqueza arqueológica de nuestro país, tanto muebles como inmuebles, es enorme; tenemos, por ejemplo, las pirámides recientemente descubiertas en la zona de Cuicuilco y Copilco en las cercanías de la Ciudad Universitaria, lugares donde floreció una gran cultura, en el Preclásico Superior, y que fueron abandonadas por la erupción del volcán Xitle. Como este re-

ciente caso, podríamos enumerar también los pequeños basamentos- y tumbas que a menudo se descubren en el área Maya y en Monte Al**l**bán.

Nuestras culturas prehispánicas nos han dejado un --- gran tesoro oculto en toda el área cultural de Mesoamérica, el - que al correr el tiempo se ha ido encontrando. Por lo cual podemos pensar que aún en nuestros días, los descubrimientos se rea- lizan. Además, tomemos en cuenta que en la época colonial exis- tió la costumbre muy generalizada, entre las familias económica- mente fuertes, de guardar sus caudales bajo la tierra, enterrán- dolos en determinados lugares de sus fincas; esto se produjo por la carencia que existía en aquel entonces de instituciones banca- rias, que fuesen seguras; esta costumbre perduró, arraigándose - más, a fines del siglo pasado y principios de éste.

Es por esto que la nación ha podido adquirir bienes - por el descubrimiento de los mismos, aumentando en la mayoría de las veces su patrimonio artístico e histórico.

Un caso muy especial, previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, lo constituye el acto de denunciar como vacan- te un bien al Ministerio Público Federal, aún cuando si bien es- cierto que en realidad este hallazgo no constituye del todo un - descubrimiento, sí lo parece, y es por ello que hacemos mención- de esto dentro del presente tema. Veamos lo que señala el artí- culo 52 de la ley citada:

"Cuando se denuncie un bien como vacante, el Ministe-

rio Público Federal, si estima que procede la denuncia después - de practicar las averiguaciones que crea oportunas, denunciará - la acción correspondiente cuando la cosa no tenga poseedor ni -- pueda precisarse quién fue su último propietario así lo hará sa- ber en su demanda, la que, además, deberá precisar los linderos- y colindancias y se acompañará con un plano y con una certifica- ción del Registro Público de la Propiedad, que acredite la falta de antecedentes. El juez que conozca del asunto mandará que se- publique dicha demanda en el Diario Oficial y en otro periódico- de los de mayor circulación en el lugar de la ubicación del in- mueble, por tres veces, con intervalo de ocho días entre cada pu- blicación. Si pasados treinta días de la última publicación na- die se presentara a deducir derechos, dictará resolución aplican- do los bienes a la Hacienda Pública Federal.

Si se presentare opositor o en los casos en que por - existir un poseedor de nombre y domicilio conocidos la acción se haya intentado también en su contra, el procedimiento se tramita- rá de acuerdo con lo que para los juicios sumarios establece el- Código Federal de Procedimientos Civiles.

La responsabilidad del denunciante respecto del pro- pietario, cuando éste obtenga sentencia absolutoria, se regirá - por las disposiciones del derecho común.

El denunciante cuando cause ejecutoria la resolución- que adjudica a la Hacienda Pública los bienes, recibirá la cuar- ta parte del valor catastral de ellos, o si no hubiere valor ca-

tastral, del que se fije pericialmente en los términos del artículo 41, aún cuando el inmueble se destine a servicio público".

Como advertimos de la lectura de este precepto, el Estado adquiere la propiedad de algunos bienes por virtud de la declaración ejecutoriada que determina que un o unos bienes son vacantes.

SUMINISTRO

Mediante el contrato de suministro el Estado desarrolla el cumplimiento de algunos servicios públicos, es decir, por esta forma contractual del derecho público, se aportan bienes -- que son aplicados a la satisfacción de algunos servicios encomendados al Estado.

Bielsa nos dice que el contrato de suministro "consiste en la provisión de cosas muebles a la administración Pública, destinadas al abastecimiento de los servicios públicos".

En realidad, la finalidad de este contrato público, -- consiste en satisfacer o realizar un servicio público por medio de la dotación de los objetos necesarios para el funcionamiento de dichos servicios, o en otros casos, para llevar a cabo una -- obra pública cuyo titular es la administración pública.

El Lic. Serra Rojas nos señala "El contrato administrativo de suministro, es un acto jurídico realizado por la administración, y una o varias personas, o una empresa o institución, por lo cual ésta se compromete, a cambio del precio o de servi--

cios, a la provisión de los artículos necesarios para la obtención de los servicios públicos, tales como los cuerpos de tropa, los hospitales, las escuelas, los internados, los centros asistenciales infantiles, los barcos de la armada, las cárceles, los tribunales de menores y otros análogos". De la lectura de este párrafo nos damos cuenta la claridad irrefutable con que este autor define al contrato de suministro.

En este contrato que estudiamos, el Estado interviene como comprador y contrata con uno o más particulares (bien sean personas físicas o entes morales), de tal forma que, por virtud de esta figura contractual, la administración pública adquiere bienes que le han de auxiliar en el desarrollo y realización de sus fines. Debemos señalar que por el suministro adquiere el Estado bienes no sólo fungibles como son los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades de hospitales, centros de salud, lugares penitenciarios y todas las instituciones similares, sino que también son objeto de este contrato algunos bienes no fungibles, como cuando se trata de suministrar maquinaria que el Estado necesita, por ejemplo, turbinas, tractores, vehículos de transporte, etc.

En realidad, este contrato administrativo, no obstante que está sujeto a un régimen de derecho público, presenta algunos matices contractuales del derecho privado, principalmente con el contrato de compraventa; desde luego que el cumplimiento de suministro se realiza bajo la vigilancia de la administración

pública. En nuestro régimen este contrato se sujeta a los principios que señala el régimen de control de adquisiciones, y la formación y ejecución del mismo está bajo la vigilancia de la misma administración pública, concretamente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en su departamento respectivo de adquisiciones.

Se ha dado en confundir este contrato con el de compraventa, por la semejanza que entre ambos existe, sin tomar en cuenta las características peculiares que uno y otro presentan. Esta confusión la vemos, por ejemplo, en la Ley de la Industria Eléctrica, la cual es una disposición cuyo objetivo es regular contratos de suministro; en diversos artículos de la misma se habla de compraventa de energía eléctrica, en lugar del contrato de suministro, lo cual demuestra que para esta ley se equipara el suministro a la compraventa.

Por lo que hace a las semejanzas, sabemos que ambos contratos son bilaterales, esto es, existen obligaciones recíprocas y determinadas. Intervienen, además, en la formación de ambos contratos, dos o más voluntades.

Son contratos onerosos, porque las obligaciones que de ellos resultan, implican provechos y gravámenes recíprocos.

Son contratos conmutativos, puesto que las prestaciones establecidas en el momento de su celebración son ciertas, y las partes pueden darse cuenta del beneficio o perjuicio que se ocasiona con la celebración de tales contratos.

El contrato de compraventa es principal, en tanto que el de suministro puede serlo algunas veces, por ejemplo, cuando proporciona algún servicio concesionado; y no es principal, cuando se encuentra sujeto a la condición de que exista por ejemplo una obra pública.

En cuanto a las diferencias que existen entre uno y otro contrato, son las siguientes:

1. El contrato de suministro es siempre formal, porque de esta manera se documenta la actuación de la administración pública, garantizándose así el cumplimiento del servicio público. En tanto que el contrato de compraventa puede ser formal, por ejemplo, cuando se trata de bienes inmuebles, o bien, porque las partes así lo requieran, pero en ocasiones no es formal, esto es, cuando se perfecciona por el consentimiento de las partes.

2. En cuanto al objeto de estos contratos, en el suministro pueden ser, bienes muebles, productos o servicios, en tanto que en la compraventa, pueden ser materia de la misma, bienes muebles, inmuebles y derechos.

3. Una distinción más entre ambos contratos, la constituye el precio, que en el suministro puede ser pagado en dinero o en servicios, a diferencia de la compraventa, en donde el precio debe ser cierto y en dinero.

4. Ahora bien, en cuanto al régimen administrativo al que se encuentran sometidos, también son distintos, mientras que el contrato de suministro está sometido al derecho público, el

contrato de compraventa se regula por el derecho privado.

Como hemos observado, las semejanzas son muchas, pero más son las diferencias, por lo cual no es posible confundir una figura con otra, y menos equiparar uno y otro contrato, ya que uno contiene sus características y elementos propios que los diferencian entre sí.

La Suprema Corte de Justicia determina cuando se trata de un contrato de suministro y cuando de un contrato de compraventa: "Cuando se trate de un contrato celebrado por la Federación, los Estados, Municipios u Organismos Descentralizados -- que lleven la tendencia de la ejecución de una obra pública, inclusive el suministro de materiales para la referida construcción, debe de aplicarse la exención contenida en el artículo 18, fracción XVIII, de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos -- Mercantiles, no así cuando se trate de un contrato de compraventa liso y llano, sin la especificación de la ejecución de una obra pública, porque se está en el caso de una operación de compraventa, que sí causa el impuesto correspondiente". (Semanao Judicial de la Federación, Compañía Mexicana de Tubos de Albañal, S. A., 11 de febrero de 1959, Vol. XX, pág. 70.)

Después de haber analizado las formas jurídicas del derecho público, que sirven al Estado para la adquisición de bienes (si no todas, al menos las más importantes), pasamos a enumerar algunas de las formas jurídicas del derecho privado.

COMPRAVENTA Y PERMUTA

Los variados fines que el Estado tiene a su cargo, lo obligan a celebrar múltiples actos jurídicos que lo ayudan a realizar con eficacia los fines que la sociedad le ha encomendado.

El Estado no siempre actúa en forma unilateral, poniendo en juego su autoridad soberana, como lo hace en el caso de la expropiación, sino que en ocasiones contrata con particulares, los cuales guiados por sus propios intereses, libremente celebran contratos con él, logrando así un acuerdo de voluntades entre ambas partes. En consecuencia, el Estado, por virtud de este acuerdo, cuyos efectos principales son crear y transmitir derechos y obligaciones, se procura bienes; esto sucede especialmente y con más frecuencia cuando la administración pública compra o permuta, puesto que son algunas formas contractuales del derecho privado, que constantemente son utilizadas por el Estado.

Antes de iniciar el estudio de la compraventa, hemos de partir de la definición que de contrato nos dá el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que nos dice en el artículo 1793: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos". Pues debemos de tomar en cuenta que tanto la compraventa como la permuta son contratos, y que aún cuando intervenga como parte la administración pública se reglamentan por principios de derecho privado, desde luego sin olvidar aquellos principios del derecho pú

blico que les son propios. Siendo entonces estas dos formas jurídicas verdaderos contratos, requieren para su existencia de -- los requisitos de validez y existencia indispensables en todo -- contrato.

Aplicando a estas formas contractuales el artículo -- 1794 del Código Civil vigente, vemos que son requisitos de existencia:

1. El consentimiento,
2. El objeto que pueda ser materia del contrato.

En relación con la compraventa entendemos por consentimiento el acuerdo de voluntades que deben existir entre el comprador, en este caso el Estado, y el vendedor, que podrá ser cualquier particular, ya sea persona física o moral, sujeto del derecho privado; para celebrar dicho contrato, cuyo efecto principal es la traslación de la propiedad de un bien determinado a favor del comprador, a cambio de un precio cierto y en dinero convenido previamente por ambas partes (comprador y vendedor).

El objeto lo constituye la cosa o el derecho que se pretende enajenar por el vendedor a favor del comprador, como ya se dijo antes, a cambio de un precio. Bien podemos imaginarnos todos los bienes que el Estado puede adquirir por este conducto, pudiendo ser estos bienes muebles, como cuando la administración pública adquiere los enseres adecuados a las necesidades de una oficina pública, v. gr.: escritorios, máquinas de escribir, artículos de papelería, etc., o también cuando compra pinturas, es

culturas, obras de arte u objetos similares, para ser exhibidos en museos, salas de arte públicas, etc. La administración adquiere bienes inmuebles cuando se trata de predios, ya sean éstos rústicos o urbanos, bien que se destinen al establecimiento de dependencias oficiales, a la creación de parques, mercados o escuelas públicas, y en general, cuando proporcione en mayor o menor medida, con dichos bienes, servicios en beneficio de la sociedad.

Puede también el Estado efectuar adquisiciones de derechos, por ejemplo, los ya mencionados derechos de autor.

Los requisitos de validez para todo contrato son:

Interpretando a contrario sensu el artículo 1795 del ordenamiento referido, resulta que tales requisitos son:

1. La capacidad legal de las partes,
2. La ausencia de vicios del consentimiento,
3. La licitud en el objeto, motivo o fin, y
4. La manifestación del consentimiento en la forma --
que la ley establece.

En relación con el primer elemento de validez, o sea, el que se refiere a la capacidad legal que las partes deben tener para contratar, el Código Civil contiene diversas disposiciones en las que reglamenta la capacidad de las partes para celebrar el contrato de compraventa (especialmente de los artículos 2274 al 2282), pero dado que su explicación no es materia de este tema, diremos concretamente que se entiende por capacidad le-

gal de las partes, el hecho de que puedan legalmente obligarse; esta característica se aplica indudablemente a la persona privada que contrata con el Estado, pues por lo que toca a éste, no hay duda que es legalmente capaz para obligarse.

La ausencia de vicios del consentimiento debe entenderse en el sentido de que la voluntad de la persona privada se manifieste libre de toda coacción, de manera que no exista ningún vicio en su voluntad que trajera como consecuencia la nulidad del contrato; esos vicios podrían ser, el dolo, la violencia o la lesión que en un momento dado empañara la voluntad del sujeto particular que contrata con el Estado.

La licitud en el objeto, motivo o fin, no presenta en realidad mayor problema, porque de su lectura se aprecia con claridad su alcance y significado, es decir, que tanto el objeto como el motivo o fin, materia de la celebración del contrato, deben estar permitidos por la ley, y no contravenirla.

Por lo que hace al cuarto elemento de validez, diremos que la compraventa es un contrato consensual, es decir, se perfecciona por el simple consentimiento de las partes (administración pública y persona privada) en realidad no requiere ninguna formalidad especial, ya que en nuestra legislación no existen los contratos solemnes; sin embargo, cuando se trata de la venta de bienes inmuebles cuyo valor excede de \$ 5,000.00, su venta, para ser válida, deberá constar en escritura pública, siguiendo lo establecido por el Código Civil en su artículo 2320.

Una vez reunidos los elementos de existencia y de validez, la compraventa es perfectamente válida, surtiendo así todos sus efectos legales. En la actualidad, la compraventa celebrada entre el Estado y particulares, ha adquirido un auge extraordinario, en virtud de la rapidez con que se efectúa, siendo por lo tanto la forma del derecho privado más usada por la administración pública, para la obtención de sus satisfactores.

Sin embargo, estas compraventas directas no pueden asimilarse a las transferencias de dominio que se realizan en los procedimientos de expropiación, en que el sujeto expropiado consiente la transferencia de un determinado bien de su propiedad a favor del Estado, llegando con él mismo a un acuerdo sobre el precio.

Nos dice Alvarez Gendín, en su libro "Los Contratos Públicos", que la adquisición, o bien, la enajenación, cuando es realizada por la administración pública, se consideran como contratos privados porque los realiza la administración, como persona jurídica de carácter privado, pero nos señala este autor que debe entenderse esto, sólo cuando las adquisiciones son para aumentar su patrimonio sin mediar una finalidad propiamente pública o comunal, de tal manera que Alvarez Gendín considera que propiamente, con "la administración no hay contratos civiles, estrictamente hablando, todos son administrativos, sometidos a reglas especiales por lo que respecta a las formalidades que han de llenar para realizarlos, la mayoría públicos, los que tienen-

una finalidad general, los que están destinados a los servicios-públicos, aquellos en que obliga por razón del fin al particular contratante a una prestación continua y regular, de modo que coloca a las partes contratantes en un plano de desigualdad, estando en plano superior la administración, no por virtud de un derecho subjetivo, sino objetivo, en cuanto que es obligación de los gobernantes, de los administradores, el que se lleve a efecto la prestación ordenada y continua de tales servicios".

Realmente, Alvarez Gendín, nos señala con gran precisión que los contratos del derecho privado, celebrados entre particulares y la administración, son de carácter administrativo, - lo cual es verdad, pues consideramos que estos contratos no se someten íntegramente al derecho civil, sino que se aplica sobre ellos, quizá en un 25%, predominando por tanto el derecho administrativo. En el caso concreto de la compraventa realizada por el Estado, estimamos que ésta sea de tipo especial, en razón de la persona del comprador y de la reglamentación privativa a que se somete.

A continuación analizaremos la permuta, como una forma jurídica más que contribuye al engrandecimiento del patrimonio nacional.

De conformidad con la definición dada por el Código Civil, la permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra (artículo 2327). Este contrato privado es también de frecuente realización, entre -

el Estado y los particulares, dando motivo a que la administración pública adquiriera algunos bienes y enajene otros, puesto que el mismo contrato implica el desprendimiento de uno o varios bienes determinados, a cambio de otro u otros, de manera que este contrato viene a ser la dación de una cosa por otra.

Al efectuar la permuta, puede ser que el bien dado -- por alguna de las partes sea de menor valor que el que se permuta; en este caso tendrá que igualarse el valor entre ambos bienes, pagando la diferencia en efectivo, o bien, en especie, es decir, dando algún bien, siendo entonces una verdadera permuta.

No hemos de referirnos a esta forma contractual con más amplitud, ya que le son aplicables los elementos de validez y existencia, necesarios a todo contrato, que fueron ya expuestos al analizar la compraventa.

La permuta desempeña la misma función jurídica y económica que la compraventa, ya que es uno de los procedimientos -- mediante los cuales se realiza la transmisión de la propiedad de cosas y derechos de una manera onerosa.

PRESCRIPCION

Otro medio por el que el Estado hace ingresar bienes a su patrimonio, es por la prescripción. Esta figura es eminentemente de derecho privado, ya que sus orígenes parten del mismo; pero esto no significa que sea exclusiva del régimen de derecho privado, consecuentemente la encontramos también operando dentro

del derecho público, en este caso, en beneficio del Estado.

Nuestro Código Civil, en su artículo 1135, nos dice:-
"Prescripción es un medio de adquirir la propiedad mediante el -
transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas-
por la ley".

El Estado, para poder adquirir bienes que le sirvan -
en la realización de sus fines, se ayuda de esta forma jurídica-
que, aún cuando aparentemente se ve como un medio contrario a la
justicia, ya que en el fondo viene a implicar un enriquecimiento
ilegítimo y una desposesión a alguien de un determinado bien de
su propiedad sin que tenga noticias de ésto, es, sin embargo, es-
ta figura, perfectamente legal, dado que la propiedad no se ad-
quiere de una manera forzada y arbitraria, sino que requiere pa-
ra su eficacia y validez jurídica, lo mismo en el derecho priva-
do que en el derecho público, el exacto cumplimiento de requisi-
tos específicos que hacen factible su existencia en el terreno -
jurídico.

La Usucapion o prescripción positiva, nos dice el ---
maestro Ibarrola, en su libro "Cosas y Sucesiones", es "un medio
de adquirir una cosa por efecto de una posesión prolongada por -
un tiempo determinado". Desde la época de Justiniano, Cicerón y-
otros juristas de aquel tiempo, la prescripción fue aceptada co-
mo un principio de orden público, es decir, se tomó como base el
dar seguridad a todos en la posesión y goce de sus derechos.

En virtud de esta forma jurídica, pueden ser adquiri-

dos bienes y obligaciones que se encuentren dentro del comercio, de tal forma que, cuando la administración pública hace uso de la prescripción, adquiere bienes lo mismo muebles que inmuebles, o bien, derechos u obligaciones.

Nuestro objeto de estudio, es exclusivamente la prescripción positiva, o sea, la forma jurídica que permite al Estado adquirir bienes. Se sujeta esta institución al cumplimiento de ciertos requisitos indispensables para su completa legalidad, estos son:

1. Una posesión hecha con el "animus domine", o sea, que se realice ésta, como lo haría el verdadero dueño;
2. Debe ser ésta pacífica, esto implica que la posesión se adquiriera sin violencia, o sea, sin el empleo de la fuerza física o moral;
3. La posesión debe ser continua, de tal manera que el poseedor ejercite los actos normales como tal; de tal manera que no sea ésta interrumpida;
4. Requiere, además la prescripción, que la posesión sea pública, esto es, como lo dice el Código Civil "es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida de todos..." (artículo 825).
5. Finalmente, la prescripción, para ser del todo positiva y legal, requiere de la buena fe del poseedor.

Reunidos todos y cada uno de estos requisitos por el Estado, sólo falta un requisito más para que la propiedad del bien sujeto a prescripción se consolide a su favor, este último requisito es el tiempo necesario para que la prescripción produzca sus efectos, puesto que no basta que el Estado haya tenido la posesión de un bien, en forma pacífica, continua, pública y de buena fe, sino que es indispensable la posesión en tales condiciones por un tiempo determinado, que varía en relación del bien de que se trate (mueble, inmueble o algún derecho), contándose este lapso por años y no de momento a momento. Aún cuando esta figura es de gran trascendencia e importancia específicamente en el ámbito del derecho privado, creemos que en el derecho público es menos frecuente, ya que hoy día, casi, por no decir todas las personas tienen buen cuidado de sus pertenencias, impidiendo por ello que la prescripción se realice, pues si una persona en determinado momento se da cuenta de que el Estado está poseyendo un bien de su exclusiva propiedad, trayendo consigo la reclamación del mismo ante la autoridad competente y por ende la interrupción de la prescripción, quedando sin efecto positivo la posesión que el Estado haya tenido sobre tal o cual propiedad de un particular.

ACCESION

Es ésta otra forma jurídica que ayuda al crecimiento del patrimonio nacional. El artículo 886 del Código Civil nos -

expresa: "La propiedad de los bienes dá derecho a todo lo que -- ellos producen o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama accesión".

Ahora, analizaremos de manera suscinta este tema. Tomando en cuenta el principio que señala: que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, podemos decir que la accesión puede ser tanto mueble como inmueble, ya que ésta puede producirse en beneficio de un bien mueble o de un inmueble. Como lo señala el artículo antes transcrito, puede ser ésta natural o artificial, según sea el fenómeno que le dá origen.

La accesión será natural cuando ésta se realice por fenómenos de la naturaleza, como sucede en el caso del aluvión y de la avulsión. Estos dos fenómenos naturales han ayudado al Estado para incrementar su riqueza territorial, especialmente, ya que son frecuentes en nuestra República.

Partiendo de la definición dada por el Código Civil, afirmamos que el aluvión, es el acrecentamiento insensible que reciben las heredades colindantes con corrientes de agua y que por ministerio de la ley pertenecen a los dueños de las riberas en que se depositan, de tal suerte que el aluvión se convierte en una dependencia del fundo en provecho del que se produce, y cuando éste es propiedad del Estado, lógicamente le corresponde al mismo la propiedad de esta porción accesoría con que ha sido acrecentado su predio.

La avulsión es un fenómeno que se presenta con menos-

frecuencia que el anterior; éste tiene su origen en la acción mecánica del agua, por virtud de la fuerza del río, es separada -- una parte considerable de una heredad siendo depositada en otra, a la cual beneficia y acrecenta; es en realidad el resultado de un caso de fuerza mayor.

Artículo 910 del Código Civil. "Cuando la fuerza del río arranca una porción considerable y reconocible de un campo -- ribereño y la lleva a otro inferior, o a la ribera opuesta, el propietario de la porción arrancada puede reclamar su propiedad, haciéndolo dentro de dos años contados a partir del acaecimiento; pasado este plazo, perderá su derecho de propiedad, a menos que el propietario del campo a que se unió la porción arrancada no haya aún tomado posesión de ella".

Cabe señalar el problema del Chamizal, que fue el resultado de la impetuosidad e inestabilidad del río Bravo, que, -- como sabemos, se creyó por los testigos norteamericanos como un caso de aluvión, pero los testigos mexicanos consideraron un caso típico de aluvión; aún cuando en este ejemplo el Estado mexicano no acrecentó su patrimonio territorial, sino que fue a la inversa, ello nos demuestra que en nuestro país, dada la intranquilidad y juventud de sus ríos, estos fenómenos son frecuentes, por no decir constantes, trayendo como consecuencia algunas veces la mutación del cauce de los ríos.

Por lo que se refiere a la accesión artificial, nos -- referimos en primer lugar, cuando ésta es en provecho de un in--

mueble, esto es, cuando se produce por siembra, plantación o edificación realizada en un predio que sea de la Federación, o del dominio público, o bien, del dominio privado, pues en esta materia impera el principio general "SUPERFICIES SOLO CEDIT", o sea, que lo construido en una determinada superficie queda en provecho del dueño del suelo; desde luego, siempre que se ha tratado de evitar el enriquecimiento ilegítimo, no sólo por parte del Estado sino en general de cualquier particular, de tal suerte que el Código Civil en su parte conducente reglamenta ampliamente este caso. La accesión en beneficio de un bien mueble, se presenta generalmente cuando el Estado arrienda sus predios, ya sean rústicos o urbanos, a particulares los que, por hacerles mejoras a éstos en provecho personal, es decir, en beneficio propio, reconstruyen, construyen, plantan o siembran sobre dichos predios del patrimonio nacional y al terminarse el contrato que dió origen al arrendamiento de ellos, todas las mejoras hechas a los mismos pasan al patrimonio del Estado. Aunque en algunos casos esta transmisión a favor del Estado se realiza indemnizando al particular afectado, quedando desde luego sujeto todo esto a las leyes y reglamentos que correspondan.

Por lo que hace a la accesión en beneficio de bienes muebles propiedad del Estado, éste los adquiere, dado que en materia de muebles la simple posesión equivale al título, pues la reivindicación de un bien mueble adherido a otro, presenta la mayoría de los casos serios problemas. Cuando se trata de bienes-

muebles cuya separación se puede lograr sin detrimento de ambos, entonces se procede a hacerla. Pero cuando no es así, el dueño de la cosa principal, o sea, la de mayor valor (supongamos que ésta es propiedad del Estado), tiene la obligación de indemnizar al dueño de la cosa accesoria, que se queda en beneficio y utilidad de la primera. El Código Civil contiene artículos de sumo interés, en relación con este tema, tales como:

Artículo 916. "Cuando dos cosas muebles que pertenecen a dos dueños distintos se unen de tal manera que vienen a formar una sola, sin que intervenga mala fé, el propietario de la principal adquiere la accesoria, pagando su valor".

Artículo 919. "En la pintura, escultura y bordado, en los escritos, impresos, grabados, litografías, fotograbados, oleografías, cromolitografías y en las demás obtenidas por otros procedimientos análogos a los anteriores, se estima accesorio la tabla, el metal, la piedra, el lienzo, el papel o el pergamino".

La Ley de Aguas actualmente en vigor, reglamenta los casos en que la nación adquiere por virtud de la accesión.

Artículo 5o. de la Ley de Aguas. "Cuando por obra de la naturaleza una corriente cambie de curso, la Nación adquirirá la propiedad sobre el nuevo cauce y su zona federal correspondiente, y los propietarios ribereños al cauce abandonado adquirirán la parte que quede a su frente hasta la mitad de dicho cauce.

Cuando un lago, laguna o estero cambie de nivel de una manera permanente, descubriendo tierras o invadiendo otras -

nuevas, la nación adquirirá la propiedad sobre el nuevo vaso con su zona federal o ribereña correspondiente. Los terrenos abandonados pasan a formar parte de las propiedades ribereñas hasta -- lindar con la nueva ribera o zona federal.

No obstante, cuando un lago, laguna, estero o corriente cambie de vaso o de curso, perjudicando a propiedades ribereñas, los dueños de éstas tendrán derecho a ejecutar obras de defensa con autorización de la Secretaría. Para ejercitar este derecho, tendrán un plazo de un año contado de la fecha en que cambió el curso de la corriente.

El mismo derecho podrá ejercitarse para ejecutar con autorización de la Secretaría, obras de defensa sobre los cauces o vasos de las corrientes o depósitos que tiendan a cambiar, con perjuicio de los propietarios ribereños.

Artículo 3o. de la referida ley. "Son igualmente propiedad de la Nación:...

V. Los terrenos ganados al mar por causas naturales o por obras artificiales.

VI. Los terrenos ganados a las corrientes, lagos, lagunas o esteros, por obras ejecutadas con autorización del Gobierno Federal; y

VII. Las islas que se forman en los mares territoriales, en los vasos de los lagos, lagunas o esteros, o en cauces de las corrientes de propiedad Nacional, siempre que éstas no procedan de una bifurcación del río en terrenos de propiedad particular.

Las islas a que se refiere esta última fracción, de conformidad con el artículo 4o. de la misma ley, podrán enajenarse, excepto las que se encuentre en la zona federal. Su enajenación se hará siguiendo las condiciones fijadas para la venta de terrenos nacionales.

HERENCIAS Y LEGADOS

Para iniciar el estudio de este tema, debemos partir del concepto que de sucesión nos dá el maestro Ibarrola; en su citado libro nos señala que Planiol define a la sucesión como: - "la transmisión del patrimonio del difunto a una o varias personas vivas". Como vemos, esta definición es clara, pero es más técnica la contenida en nuestro Código Civil, en el artículo --- 1281, el cual dice: "Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte".

El Estado puede adquirir por herencia o legado, según sea el caso, en la misma forma y bajo las mismas condiciones que cualquier particular, sujetándose desde luego a lo establecido por el propio Código Civil; por consecuencia, estas dos formas jurídicas del derecho privado, son verdaderas corrientes que llevan en sí bienes que aumentan el patrimonio nacional.

El Estado puede ser el heredero directo de cualquier persona física que así lo desee, y que por el sólo hecho de haber expresado su voluntad en tal sentido, ya sea en testamento -

público o privado, operándose este derecho de adquirir a favor - del Estado, desde el momento de la muerte del testador, pues es desde entonces cuando los bienes heredados en este caso a favor - del Estado, pasan a ser de su propiedad. Quizá podrá pensarse - aparentemente que esto en la actualidad es difícil que suceda, -- tomando en cuenta los factores que en un momento dado influyan, -- por ejemplo, el hecho de que hoy día todos los individuos se --- preocupan en la mayoría de los casos no sólo por su bienestar si no también por el de sus descendientes y en algunos casos ascen- dientes, de tal suerte que en la actualidad todos se preocupan - en la medida de sus fuerzas y recursos por incrementar día con - día su patrimonio, con la finalidad mediata de poder disfrutar - del mismo, y más tarde, en lo futuro, pase éste a propiedad de - sus respectivos herederos, ya por testamento, o siguiendo la vía intestamentaria.

Esto en realidad es una verdad ante los ojos de todos, pero no debemos olvidar que también acontecen situaciones espe- ciales, esto es, por ejemplo, cuando se trata de personas que po seen grandes caudales, y que no tienen a quienes heredar, o bien, por razones personales no desean hacerlo, en estos casos hay --- quienes optan por nombrar como único y universal heredero de to- dos sus bienes al Estado quedando éste en plena propiedad de --- ellos, operándose así un incremento de sus bienes, ya que por es ta forma pueden ingresar al patrimonio estatal lo mismo bienes - muebles que inmuebles, al igual que los derechos y obligaciones-

que no se extinguen por la muerte. La realización de esta hipótesis es muy difícil, o al menos poco frecuente, por lo tanto, - creemos que bien podría ser considerada como una verdadera utopía.

Algo que se presenta con mayor frecuencia en la vida diaria, es el hecho de que una persona no tenga ningún heredero en el momento de su muerte, y que en vida no haya otorgado testamento, y que por ello se desconozca su voluntad respecto a la finalidad de sus bienes; queda entonces su patrimonio sin ningún heredero con derecho al mismo y es así cuando el Estado adquiere esos bienes como único heredero de ellos, a falta de los herederos legítimos del decujus.

Artículo 1636 del Código Civil. "A falta de todos los herederos llamados en los capítulos anteriores, sucederá la Beneficencia Pública".

Artículo 1637 del mismo ordenamiento. "Cuando sea heredada la Beneficencia Pública y entre lo que corresponda existan bienes raíces que no pueda adquirir conforme al artículo 27 de la Constitución, se venderán los bienes en pública subasta antes de hacerse la adjudicación aplicándose a la Beneficencia Pública el precio que se obtuviera".

Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 1284 del ordenamiento mencionado quien hereda, adquiere a título universal y responde de las cargas de la herencia hasta donde alcan

ce la cuantía de los bienes que hereda. De esta manera es fácil advertir que cuando el Estado hereda, por ejemplo, una casa gravada, es obligación de éste liberar ese predio de tal gravámen, hasta donde alcance el valor del bien que hereda.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 512, prevé el caso en que la Federación sea heredera universal: "Si la Federación fuere instituída heredera universal, el juicio de sucesión se radicará ante el Juez de Distrito que corresponda. El cargo de albacea corresponderá al Agente del Ministerio Público Federal, quien encomendará la administración de los bienes sucesorios a los Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda de las circunscripciones en que se encuentran ubicados los bienes raíces".

En el artículo 510 del mismo Código se encuentra previsto el hecho en que la Federación sea heredera o legataria en concurrencia con los particulares.

Artículo 510. "En los juicios de sucesión, si la Federación es heredada o legataria en concurrencia con los particulares, el Juez de los autos remitirá, al de Distrito, copia de la cláusula respectiva y demás constancias conducentes, a efecto de que haya las declaraciones que correspondan".

Pasamos ahora a ver el legado. Nos dice el maestro -Rojina Villegas que éste "es la transmisión gratuita a título particular, hecha por el testador, de un bien determinado o susceptible de determinarse en favor de una persona y a cargo de la

herencia, de un heredero o de otro legatario cuyo dominio y posesión se transmite en el momento de la muerte del testador". Como desprendemos de la lectura del párrafo anterior, el legatario, por una disposición a título particular, adquiere un bien determinado o determinable, sin que responda de las obligaciones pasivas del testador, como sucede con el heredero; implica siempre - el legado una verdadera liberalidad que consiste en la transmisión gratuita del bien determinado, aunque pueden encontrarse legados onerosos, pero siempre existe un valor que se transmite y que es superior a la carga, por ejemplo, en el caso de legar un inmueble hipotecado; el legatario, supongamos que sea el Estado, tendrá que cubrir el mutuo que se garantiza con dicho predio extinguiéndose así la hipoteca y por lo tanto ingresando libre de gravámenes a su patrimonio; no obstante que en este caso concreto, el Estado tuvo que erogar ciertos gastos, siempre serán estos menores que el del bien dado en legado, porque de lo contrario no podría existir el legado por no cumplir con sus requisitos inherentes, o simplemente porque el Estado no lo aceptase.

El legado siempre se instituye en testamento, por lo que no es posible que exista en la vía intestamentaria. Puede el legado consistir en un derecho, en una cosa, en un servicio, ya sea a cargo de un heredero, de otro legatario o de la masa hereditaria, pero siempre debe ser un bien determinado o determinable.

Pensamos que tal vez sea más frecuente la adquisición de bienes por parte del Estado mediante legados, o sea, heredando a título particular, que por herencia, puesto que en señal de gratitud, de amor patrio o bien por simple voluntad, el testador lega un determinado bien a favor del Estado; tenemos, por ejemplo, el caso de pintores, escultores, y otros artistas de diferentes géneros que, habiendo alcanzado un renombre algunas veces mundial, otras nacional, legan una o varias de sus obras al Estado, lográndose de esta manera un aumento dentro del patrimonio artístico del mismo.

No estudiaremos aquí las circunstancias y condiciones requeridas por la ley para que el legado se efectúe, dado que -- nuestro objetivo se concentra en ver a esta institución sucesoria como un medio que permite al Estado adquirir bienes. Con relativa frecuencia nos encontramos con esta figura jurídica, por la que el Estado recibe de particulares un determinado bien que se destina cuando el propio testador no manifiesta cuál debe ser la finalidad de dicho bien, a prestar un servicio público, por ejemplo, dentro de algunas instituciones de Beneficencia Pública.

Tal vez parezca que estas dos instituciones sucesorias nunca se realizan a favor del Estado, por el egocentrismo -- algunas veces moderado, otras no de la mayoría de la sociedad, -- pero no olvidemos que aún existen personas con espíritu altruista que se desprenden un poco de lo propio para darlo al Estado -- en beneficio social.

Nuestra Ley Forestal vigente, así como la Ley Orgánica de la U.N.A.M., entre otras más, prevén el caso en que el Estado adquiera bienes por legados y donaciones.

Artículo 21 de la Ley Forestal. "El fondo forestal se constituirá con:... fracción VII. Los legados, donativos y en general toda clase de bienes o derechos que legalmente o por voluntad de los particulares deban ingresar al fondo forestal".

Artículo 15 de la Ley Orgánica de la U.N.A.M. "El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México, estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:...

Fracción IV. Los legados y donaciones que se le hagan y los fideicomisos que en su favor se constituyan..."

Trataremos a continuación la donación. Las dos formas jurídicas que con antelación hemos tratado, guardan relación con ésta. La herencia y el legado implican una donación, es decir un dar, sólo que ésta es mortis causa, a diferencia de la donación pura y simple que es un contrato unilateral que se realiza en vida de las personas (donante y donatario), exclusivamente, y que implican también la liberalidad y enajenación a título gratuito de un bien determinado.

Artículo 2332 del Código Civil. "Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra gratuitamente, una parte de la totalidad de sus bienes presentes".

Un ejemplo de donación a favor del Estado, que aconteció hace pocos años lo es la "Casa del Risco", donada por el --- ilustre jurista mexicano Don Isidro Fabela, junto con algunas de sus pertenencias personales, ubicada en la Plaza de San Jacinto, en San Angel, convertida actualmente en una cómoda y funcional-Biblioteca Pública que lleva el nombre del donante. Como este - ejemplo, podríamos enumerar más, dado que esta figura ha contri- buido quizá más que las dos anteriores al engrandecimiento del - patrimonio nacional.

Todas las formas jurídicas estudiadas anteriormente - son, como lo dijimos, medios que utiliza el Estado para la obten- ción de bienes ingresando éstos a su patrimonio, en beneficio no sólo del mismo Estado en cuanto a su funcionamiento interno, si- no de toda la colectividad, lográndose con ello el engrandeci--- miento de nuestra nación, ya que la supremacía de un país depen- de no sólo del desarrollo cultural del mismo, sino que fundamen- talmente de las riquezas que éste posea. Esto no es una caracte- rística circunstancial de la época actual en que vivimos, ya que desde los tiempos más remotos, la historia nos lo ha demostrado, esto lo vemos, por ejemplo, en la supremacía y hegemonía del pue- blo fenicio, que tuvo como fundamento el desarrollo de la navega- ción y el comercio, actividades que fueron practicadas con gran- destreza y habilidad, produciendo con ello un poderío económico- y político para dicho pueblo, en virtud de haberse logrado el en

riquecimiento patrimonial del mismo (aproximadamente por los --- años 1100 a. de J.C.).

Hemos de preguntarnos, ¿a quién corresponde el con--- trol de las adquisiciones del Estado?, pues bien, diremos que es ta función está encomendada principalmente a la Secretaría del - Patrimonio Nacional, como se desprende de las bases jurídicas es tablecidas por la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de -- Inspección y Adquisiciones y otras disposiciones reglamentarias, ordenamientos que regulan todo cuanto a adquisiciones públicas - se refiera.

El artículo 10. de la Ley de Inspección y Adquisicio- nes (Diario Oficial, 30 de diciembre de 1965) nos dice:

"La adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las Secretarías y Departamen- tos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de - los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de pa- rticipación Estatal se regirá por las disposiciones de esta ley, - cuya aplicación y vigilancia corresponderá a las Secretarías del Patrimonio Nacional.

La aplicación de la presente ley y el ejercicio de -- las facultades que conforme a ella corresponden a la Secretaría- del Patrimonio Nacional, será sin perjuicio e independientemente de la intervención y facultades que en esta materia competen a - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de- la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su

Reglamento, cuando las adquisiciones deban cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación".

Esto en el ámbito general de las Adquisiciones Nacionales, pero especialmente existe un órgano en la propia Secretaría del Patrimonio Nacional, denominada Dirección General de Inspección y Adquisiciones", cuya creación data de 1960, teniendo como facultades específicas las de intervenir en el Registro y Control de las Adquisiciones.

En relación con el Registro de la Propiedad Federal, la Ley de Bienes Nacionales, nos indica que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevar tal registro, existiendo dentro de la misma una dependencia encargada para ello (artículo 57).

El Registro de la Propiedad Federal es público, de manera que las personas que lo soliciten, puedan enterarse de las inscripciones que existan en los libros respectivos.

El artículo 59 de la ley mencionada en el párrafo anterior, señala detalladamente cuáles son los bienes que se inscriben en tal Registro Federal:

I. Los títulos por los cuales se adquieran, transmitan, modifiquen, graven o extingan el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal sobre los bienes inmuebles;

II. Los contratos de arrendamiento de bienes inmue-

bles a plazo de 5 años o mayor;

III. Las resoluciones de ocupación dictadas en los procedimientos judiciales;

IV. Las resoluciones y sentencias definitivas pronunciadas en los procedimientos a que se refiere la fracción anterior;

V. Las informaciones ad perpétuum promovidas por el Ministerio Público Federal, a gestión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para justificar hechos o acreditar derechos tendientes a establecer la posesión como medio para adquirir posteriormente el dominio pleno de bienes inmuebles;

VI. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan algunos de los efectos mencionados en la fracción I;

VII. Los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados; y

VIII. Los decretos que incorporen al dominio público o desincorporen de él determinados bienes".

Además de la inscripción en el Registro de la Propiedad Federal, los títulos de los actos o contratos a que se refiere el artículo 59, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, conforme a las leyes relativas en relación al lugar de la ubicación de los bienes de que se trate (artículo 61 de la misma ley).

CAPITULO III

FORMAS JURIDICAS QUE UTILIZA EL ESTADO PARA ENAJENAR SUS BIENES

Toca ahora el estudio de las formas jurídicas más frecuentes que el Estado utiliza para llevar a cabo la enajenación de sus bienes.

Recordemos que el Patrimonio Nacional se compone de:-

I. Bienes de dominio público, los cuales tienen como característica esencial el ser inalienables, e imprescriptibles y II. Bienes del dominio privado de la Federación, los que a contrario -- sensu, pueden ser enajenados y son prescriptibles.

De manera que es de esta última categoría de bienes, de la que el Estado puede disponer libremente, enajenando unos y prescribiendo otros, en menoscabo de su patrimonio, pero es necesario hacer notar que también puede enajenar bienes de los clasificados como del dominio público, una vez que han sido desincorporados de éste. El artículo 16 de la Ley General de Bienes Na-

cionales señala:

"Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad y no por naturaleza, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación cuando por algún motivo - dejen de servir para ese fin. La enajenación se regirá por las disposiciones de esta ley".

Como ejemplo de la aplicación de este artículo tenemos el decreto publicado en el Diario Oficial, el 19 de febrero de 1968, por el cual se desincorporó del dominio público del Departamento del Distrito Federal, el predio ubicado en la esquina suroeste, de las avenidas San Jerónimo y Las Fuentes, en el fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Angel, concediéndose la autorización para enajenarlo fuera de subasta. Como este caso, son muchos los ejemplos que podríamos citar, en que el Estado -- enajena libremente los bienes de dominio público, una vez que -- son desincorporados de él.

La Ley General de Bienes contiene varias disposiciones en que se prevé la enajenación de los bienes del dominio privado de la Federación. Por ejemplo, en la enajenación de los -- bienes del dominio privado, el artículo 36 establece: "El ejecutivo de la unión procederá de preferencia a enajenar los bienes propios de la Federación que no estén destinados a un servicio público, o que no disfruten de iguales privilegios que sí lo estén, siempre que en concepto del propio Ejecutivo no existan en-

favor de su permanencia en poder del Gobierno, razones extrañas a consideraciones meramente pecuniarias".

En relación con los mismos bienes inmuebles, el decreto publicado el 5 de noviembre de 1953, dispone, entre otras cosas, lo siguiente: "Primero. Los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio nacional sólo podrán enajenarse en casos excepcionales y de evidente utilidad pública".

Nos dice el artículo 39 de la ya referida ley: "La enajenación de los bienes inmuebles a que se refiere la presente ley sólo podrá ser hecha en los casos y bajo las condiciones fijadas en ella".

Los preceptos recogidos anteriormente, señalan con exactitud el hecho de que el Estado puede enajenar sus bienes, valiéndose para ello de diferentes formas jurídicas, siendo la mayoría contractuales; claramente nos señala el artículo 49 de la citada ley que los bienes del dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Exceptuándose solamente los de comodato y algunas donaciones no contenidas en el artículo 38, precepto que veremos más adelante.

De esta disposición podemos deducir que los bienes del dominio privado de la Federación, pueden ser enajenados, tanto por contratos onerosos, como gratuitos, pudiendo ser éstos bilaterales, así como también unilaterales, siendo posible efectuar tales enajenaciones en subasta pública, o bien, siguiendo un de

terminado proceso para llegar a un remate administrativo; además, como la propia característica de los bienes susceptibles de enajenación, lo es el ser éstos prescriptibles, es entonces la prescripción otra figura jurídica que trae como consecuencia la enajenación de bienes, en este caso del Estado.

Al igual que dentro de las formas jurídicas que utiliza el Estado para adquirir sus bienes, hemos distinguido unas de derecho público y otras de derecho privado, tomando en cuenta -- que las actividades del Estado no son siempre de la misma naturaleza, pues en ocasiones actúa dentro del ámbito del derecho público y en otras se ve regulado por normas de derecho privado. - La misma clasificación hemos seguido para el estudio de las formas por las que el Estado realiza la enajenación de sus bienes; - sin ser éstas tan numerosas como las primeras, encontramos las siguientes figuras jurídicas:

Forma de derecho público:

1. Subasta pública

Formas de derecho privado:

1. Prescripción,
2. Compraventa,
3. Permuta,
4. Donación.

Al hacer el estudio de estas instituciones jurídicas, no haremos referencia a los conceptos, elementos o partes que in

tervienen en cada forma jurídica, ya que esto ha sido expuesto - al estudiar las mismas en el capítulo anterior, a excepción de - la Subasta Pública.

FORMA DE DERECHO PUBLICO

Subasta Pública

Esta figura jurídica finca sus bases en el derecho civil, del cual es trasladado al campo del derecho administrativo, siendo entonces por ello que es considerada como de derecho pú--blico, en virtud de que está reglamentada principalmente por normas de derecho administrativo y supletoriamente por preceptos de derecho privado, ya que la influencia de éste es decisiva.

La subasta pública en realidad viene a ser la forma - como habrá de efectuarse la enajenación. La subasta pública puede tener su origen en un remate, o bien, sin existir éste, cuando reunidos los requisitos establecidos por la ley y siguiendo - los lineamientos de ésta, el Estado decide enajenar uno o varios bienes de los ya referidos, enajenándolos en subasta pública.

El remate surge cuando el Estado, por conducto de la - Secretaría del Patrimonio Nacional, considera necesario por convenir a sus intereses, hacer la enajenación de alguno o algunos de - sus bienes, escogiéndose para ello el remate, el cual está previsto dentro de la Ley General de Bienes Nacionales y que habrá de - efectuarse con la aprobación de la Secretaria de Hacienda.

Este remate se efectúa en subasta pública, según lo --
señala la Ley General de Bienes Nacionales, según lo desprende--
mos de la lectura de varios de sus preceptos, en los que se hace
referencia a tal subasta; por ejemplo, el artículo 40 nos dice:--
"La enajenación de los bienes de que habla el artículo anterior--
(este artículo se refiere a la enajenación de bienes inmuebles),
será hecha, salvo el caso previsto en el artículo 43 (o sean, --
las enajenaciones de inmuebles hechas fuera de remate) en subas--
ta pública. La convocatoria se publicará con quince días de an--
ticipación, por lo menos, en el Diario Oficial de la Federación--
y en el periódico que más circule en el lugar de ubicación de --
los inmuebles".

Por otra parte, el reglamento de las subastas a que --
se refiere la Ley General de Bienes Nacionales, dictado por el --
entonces Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán, cuya --
publicación fue el 4 de marzo de 1949, regula ampliamente lo re--
ferente a las subastas públicas, el cual transcribimos en su in--
tegridad, por considerarlo de gran importancia para el estudio --
de este tema.

REGLAMENTO DE LAS SUBASTAS A QUE SE REFIERE LA
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Artículo 1o. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa decidirá la conveniencia de enajenar a -- particulares, bienes de la nación.

Artículo 2o. Resuelta la enajenación, ordenará a alguno de los bancos a que se refiere el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales, que practique el avalúo del bien que se vaya a enajenar.

Artículo 3o. Recibido el avalúo lo sujetará a examen, y, aprobado que fuere, procederá a formular convocatoria que se publicará en los términos del artículo 40 de la ley y se mandará fijar en lugares visibles del inmueble, y en los estrados de la Oficina Federal de Hacienda y del Ayuntamiento de la circunscripción, en su caso.

Artículo 4o. En el caso de bienes de poco valor a que se refiere el artículo 41 de la ley, el avalúo será revisado en los términos del artículo anterior, y aprobado que sea se procederá a lanzar la convocatoria.

Artículo 5o. La convocatoria deberá contener:

- a) Nombre, ubicación, superficie, medidas y linderos del inmueble.
- b) Bases para la puja.
- c) Fecha, lugar y hora en que deba celebrarse la su--

basta.

- d) Los requisitos que deba llenar la postura.
- e) Forma de pago.

Artículo 6o. La postura deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Formularse por escrito.
- b) Presentarse, a más tardar, la víspera de la fecha de la subasta y en horas hábiles ante la autoridad encargada de la misma.
- c) Las generales del postor.
- d) Licencia legal para adquirir, en caso de ser extranjero el postor.
- e) El importe de su postura, que no podrá ser menor de las dos terceras partes del avalúo.
- f) Las garantías que ofrezca en caso de pago diferido.

Artículo 7o. Es postura preferente:

- a) La de mayor cuantía.
- b) A cuantías iguales, la de mejor garantías.
- c) En igualdad de circunstancias, en su caso, la que contenga oferta de pago al contado.

Artículo 8o. Llegado el día y la hora de la subasta, la autoridad ante quien se practique procederá a declarar abierta la subasta, dando lectura en voz alta a la convocatoria, pasará lista de oferentes, leyendo con toda claridad en voz alta los

términos de cada oferta, y acto seguido declarará que procede a recibir las pujas.

Artículo 9o. La subasta concluirá con la declaratoria hecha por la autoridad ante quien se practique en el sentido de cuál es la postura preferente, pero dejará pasar por lo menos -- cinco minutos a contar de la declaratoria que debió ser hecha en voz alta o inteligible para todos los concursantes, de la postura preferida. Si nadie la puja, transcurrido el término, se hará la declaración de preferencia.

Artículo 10. Hecha la declaratoria a que se refiere - el artículo anterior, se procederá a levantar el acta de la diligencia, y dentro de las veinticuatro horas siguientes se sujetará a dictámen de la Secretaría; siendo éste aprobatorio, operará como fincamiento del remate en favor de la postura que se determine preferible.

Artículo 11. Fincada la subasta, se procederá a recaudar el precio y a remitir los datos al notario público para efectos de escritura y registro.

Artículo 12. Todo postor queda obligado a sostener su postura hasta el momento en que sean notificados los postores de la resolución que finca la subasta. Este artículo deberá transcribirse íntegramente en la convocatoria.

Artículo 13. Cuando a juicio del Ejecutivo proceda la enajenación de un bien fuera de subasta, se procederá en los tér

minos de la Ley de Bienes Nacionales. Aprobado el avalúo por la Dirección de Bienes Nacionales, se formulará el proyecto de Decreto Presidencial, y operada la enajenación se recaudará el precio y se tirará la escritura en los términos del mismo decreto.

Artículo 14. Todo remate hecho por las Federales de Hacienda o por delegados de la Secretaría de Bienes Nacionales, quedará sujeto a revisión de esta última.

Por bienes de poco valor para los efectos del artículo 41 de la ley, se entenderán aquellos cuyo avalúo no arroje -- cantidad mayor de \$ 50,000.00 (cincuenta mil pesos).

Artículo 15. Todos los ingresos que obtenga la Secretaría de Bienes Nacionales por concepto de venta de inmuebles -- propiedad de la Nación, ingresarán directamente a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente o a la Tesorería de la Federación.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan al presente reglamento.

Artículo 2o. Este reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De la lectura de la Ley General de Bienes Nacionales, así como del decreto que antecede, nos damos cuenta que el Estado recurre al remate, cuando quiere enajenar bienes inmuebles, -

afirmamos esto, porque ninguna disposición de los ordenamientos referidos hace mención al remate de los bienes muebles, por lo que estimamos que la enajenación de éstos, se realiza mediante formas jurídicas de Derecho Público.

FORMAS DE DERECHO PRIVADO

Prescripción

En el capítulo anterior, dijimos que el Estado adquiere bienes por medio de la prescripción, vista ésta en su aspecto positivo; ahora nos referimos a la prescripción en sentido negativo, lo cual implica una adquisición hecha a favor de un particular y, consecuentemente, la desposesión del bien adquirido por medio de la prescripción, implicando así una enajenación involuntaria hecha por el Estado.

Consideramos que es una enajenación involuntaria, porque imaginamos que el Estado no ha tenido el ánimo de enajenar sus bienes por medio de la prescripción, ya que éste siempre procura obtener alguna compensación en la enajenación de sus bienes (salvo excepciones), en tanto que en la prescripción esta compensación no ocurre. La prescripción en este aspecto negativo surge tal vez por un descuido o un verdadero olvido por parte del Estado.

El artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales señala: "Los particulares pueden adquirir por prescripción los -

inmuebles de dominio privado de la Federación. La prescripción se regirá por el Código Civil Federal, pero se duplicarán los plazos. Para la prescripción de los bienes de propiedad originaria se estará a lo dispuesto por las leyes especiales".

Compraventa

Tomando en cuenta, por una parte la función económica de la compraventa, la cual consiste en intervenir ésta como instrumento para la circulación de la riqueza; por otra su función jurídica, por la que se le considera como un medio que emplea el derecho, para la adquisición y la transmisión de la propiedad de las cosas o de los derechos, en una forma onerosa y derivada; podemos asegurar que aunque la compraventa no es el único instrumento jurídico mediante el cual se realiza el fenómeno de adquisición y de transmisión de la riqueza, ya que existen otros procedimientos jurídicos como por ejemplo, la permuta, la donación, etc., si es la compraventa la figura jurídica cuya realización es más frecuente, en las transacciones económicas de la vida diaria.

Es por ello que el Estado utiliza principalmente para enajenar sus bienes la compraventa, siendo ésta una compraventa de tipo especial, tomando en cuenta el sujeto que interviene como vendedor y las disposiciones de carácter privativo que la regulan.

El Estado puede enajenar por medio de este instrumento jurídico, tanto bienes muebles como inmuebles, derechos u --- obligaciones.

Estas compraventas pueden efectuarse lo mismo en remate que fuera de él. Recordemos lo dispuesto por el acuerdo publicado el 12 de febrero de 1947, en el cual se dispuso que la enajenación de bienes inmuebles de propiedad nacional fuera de remate, sólo sería autorizada en el caso de que su valor no excediera de \$ 5,000.00 y tratándose de bienes muebles su valor no debía exceder de \$ 1,000.00.

La Ley General de Bienes Nacionales, contiene una amplia reglamentación por lo que se refiere a la enajenación de bienes inmuebles, veamos los siguientes artículos:

Artículo 41. "La venta tanto en subasta como fuera de ella, se hará sobre la base del avalúo que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o alguna institución nacional de crédito autorizada para ello, pero en este último caso el avalúo quedará sujeto a la revisión y aprobación de la expresada Comisión. El avalúo aprobado por la Comisión tendrá el carácter de definitivo".

Artículo 44. "Ninguna venta de inmuebles podrá hacerse fijando para el pago total del precio un plazo mayor de diez años y sin que se entere en dinero en efectivo el 25% cuando menos de dicho precio. La finca se hipotecará en favor de la Ha--

cienda pública hasta el completo pago de su importe, así como el de los intereses pactados y los de mora, en su caso".

Artículo 45. "Los compradores de predios federales no pueden hipotecarlos ni constituir sobre ellos derechos reales en favor de tercero, ni tienen facultad para derribar las construcciones sin permiso expreso y dado por escrito, de la Secretaría de Hacienda, mientras no esté pagado íntegramente el precio.

En los contratos relativos deberá expresarse que la falta de pago de cualquiera de los abonos a cuenta del precio, y de sus intereses en los términos convenidos, así como la violación de las prohibiciones que contiene este artículo, importará la rescisión del contrato".

Por el acuerdo publicado el 2 de abril de 1949, actualmente en vigor, se dispuso que la antigua Secretaría de Bienes Nacionales, hoy Secretaría del Patrimonio Nacional, tramitase las enajenaciones de bienes de propiedad Federal, interviniendo en estos casos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de fiscalizar y contabilizar las operaciones; de este acuerdo transcribimos los siguientes puntos:

"SEGUNDO. Los productos que se obtengan de las ventas de bienes muebles o inmuebles de la nación, deberán ingresar a la Tesorería de la Federación, abonándose su importe al renglón correspondiente conforme a la Ley de Ingresos".

"TERCERO. No se formalizará contrato alguno de compra

venta de inmuebles de la nación mientras el adquirente no com---
pruebe haber hecho el pago del precio, mediante el recibo ofi---
cial expedido por la Tesorería de la Federación, o por alguna --
oficina recaudadora de sus auxiliares, en que conste el entero -
correspondiente. En las compraventas de muebles de la nación no
se procederá a entregar la cosa vendida hasta que se compruebe -
el pago del precio en la misma forma".

En cuanto a la enajenación de bienes muebles, la cita
da ley, también contiene preceptos que regulan tal enajenación,-
por ejemplo, el siguiente artículo:

Artículo 54. "La adquisición, administración y enaje-
nación de los bienes muebles de propiedad federal corresponde a-
la Secretaría de Hacienda, con las salvedades que en beneficio -
de la atención más oportuna de los servicios públicos establezca
un reglamento".

En el decreto dictado, por el entonces Presidente de-
la República don Manuel Avila Camacho, cuya publicación fue el -
23 de septiembre de 1942, se previene que la enajenación de bie-
nes muebles de origen religioso, sólo podrá efectuarse mediante-
el acuerdo presidencial expreso.

Debido al sistema económico en que actualmente se deg
envuelve el país, es fácil pensar que son múltiples las compra--
ventas que diariamente realiza el Estado, produciéndose así la -
enajenación de sus bienes, recibiendo el Estado a cambio un pre-

cio cierto.

Permuta

Es la permuta otro instrumento jurídico utilizado por el Estado, para la enajenación de sus bienes; sin realizarse esta operación, tan frecuente en el ámbito comercial como la compraventa, alcanza gran importancia esta figura contractual, ya que el Estado con frecuencia recurre a la celebración de este contrato del derecho privado.

De acuerdo con el concepto que dimos de la misma en el capítulo anterior, vimos que la permuta presupone un verdadero trueque o cambio, o sea, la dación de una cosa por otra, mediante la cual el Estado, a la vez que se desprende de un bien determinado, recibe otro, por lo que no implica en sí una disminución del patrimonio material del Estado, sino la simple desposesión de un bien, que es reemplazado por otro, en la mayoría de las veces de diferente especie, sin que uno de los bienes permutados sea dinero, salvo cuando el valor de estos bienes no sea equivalente, pudiendo entonces dar el valor excedente de uno de los bienes en dinero, siempre y cuando la parte que se dá en numerario no sea igual o mayor que la que se pague con el valor de la cosa, porque siendo así se realizaría un contrato de compraventa, mas no de permuta.

La tantas veces aludida Ley General de Bienes Naciona

les, contiene preceptos que regulan esta figura, así, tenemos, - por ejemplo, el artículo 46, que habla de la permuta de bienes - inmuebles: "Cuando se trate de permutar bienes federales, los -- que deba recibir la nación se valuarán de la manera señalada por el artículo 41. La diferencia que resulte en favor o en contra del erario se cubrirá en efectivo precisamente en el momento de la operación".

Un ejemplo entre las muchas permutas que el Estado -- realiza, lo es la que efectúa el Estado, dando terrenos o cons-- trucciones de uso común o destinados a un servicio público, reci-- biendo a cambio otros, de propiedad particular, para ampliar, mo-- dificar o bien regularizar las calles públicas.

Donación

Es la donación un contrato unilateral, casi siempre - gratuito, por el cual el Estado efectúa algunas enajenaciones. - Dentro de la Ley General de Bienes Nacionales, se admite este me-- dio contractual, para llevar a cabo la enajenación de los bienes estatales; al respecto tomamos los siguientes artículos de la re-- ferida ley:

Artículo 38. "Se faculta al Gobierno Federal para ena-- jenar a los Estados de la Federación, a título gratuito, los bie-- nes propios de la Hacienda Pública que se encuentren dentro de - sus respectivas jurisdicciones y no estén destinados a algún ser--

vicio público o social, para que los dediquen a fines educativos o de asistencia pública, y también para que los Gobiernos Locales dispongan de ellos, con objeto de arbitrarse fondos destinados a la atención de sus servicios públicos. En la escritura respectiva la Federación podrá reservarse la facultad de intervenir, directamente o a través de una institución nacional de crédito, en la venta de bienes y en el cobro y aplicación del precio".

Artículo 56. "Los bienes muebles de propiedad federal podrán donarse a los gobiernos de los Estados e instituciones de beneficencia o culturales, previo acuerdo expreso del Ejecutivo, refrendado por el Secretario de Estado, en cuyo inventario figure el bien mueble y por el de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuando su valor de inventario exceda de mil pesos.

Se faculta a los titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal para donar bienes muebles de su activo fijo, cuando su valor de inventario sea menor de mil pesos, - pero en estos casos se regirá la aprobación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la que, además, designará un representante que intervenga en la entrega y levante la documentación relativa".

Como vemos, en estos dos preceptos, se regula ampliamente todo lo que corresponde a las donaciones que el Estado puede efectuar.

Un ejemplo de esta forma jurídica lo tenemos en el decreto publicado el 8 de febrero de 1968, por el cual se desincorpora de los bienes del dominio público, el inmueble ubicado en Avenida Tampico de la Colonia Petrolera Bellavista en Salamanca, Guanajuato, y al mismo tiempo se autorizó a Petróleos Mexicanos para enajenarlo a título gratuito, en favor del Patronato Pro-Construcción de la Escuela Preparatoria de dicho lugar.

Generalmente, siempre que el Estado efectúa alguna donación lo hace, atendiendo a las necesidades sociales, tratando de proporcionar en la medida de sus fuerzas, el mayor bienestar colectivo.

Vemos así que el Estado enajena libremente sus bienes, como ya se dijo antes, los del dominio privado de la Federación y los del dominio público, una vez desincorporados de éste.

Las causas que originan la enajenación de los bienes del Estado son múltiples algunas veces, lo hace porque determinados bienes ya no le son útiles para el cumplimiento de sus finalidades; en otras ocasiones enajena sus bienes para aliviar determinada necesidad social, generalmente es la donación la que lleva consigo esta finalidad; o bien, podrá el Estado enajenar porque económicamente así lo requiera, claro que en nuestro país, actualmente, esta situación ya ha sido casi superada, por lo que consideramos que no se presenta constantemente.

En el caso de la prescripción, en perjuicio del Esta-

éste pierde un bien por causas ajenas a las anteriores, puesto - que el Estado no tiene el ánimo de enajenar tal o cual bien, sino que la enajenación se produce por olvido o descuido del Estado.

Ahora cabe preguntarnos, ¿qué es más frecuente, las - adquisiciones o las enajenaciones del Estado?, sin lugar a dudas la respuesta aflora inmediatamente, estimamos que las adquisiciones del Estado son ciento por ciento mayores que las enajenaciones, dado que el Estado procura cada día que su patrimonio sea - mayor, es por ello que lo protege al máximo, y hace que éste aumente cada vez más, en tanto que las enajenaciones son menores - en número y en valor.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Podemos afirmar que el origen de la organización del patrimonio nacional finca sus bases durante la época precortesiana, concretamente en los pueblos que habitaron en la meseta de Anáhuac, principalmente entre los aztecas, en virtud de la organización que de la propiedad tenían estos pueblos.

SEGUNDA. Las leyes expedidas por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859, se pueden considerar como las verdaderas integradoras del patrimonio nacional.

TERCERA. El patrimonio del Estado está integrado por bienes del dominio público y bienes del dominio privado de la Federación, siendo los primeros inalienables e imprescriptibles, mientras no varíe su situación jurídica, en tanto que los segundos son susceptibles de enajenación e inclusive son prescriptibles.

CUARTA. El dominio público se forma por un conjunto de bie

nes, que son parte del patrimonio del Estado, cuyo destino es el cumplir con finalidades de orden público, -- encontrándose sujetos tales bienes a un régimen de derecho público, siendo por lo tanto inalienables e imprescriptibles y por ello, son también inembargables.

QUINTA. Los bienes que integran el dominio público pueden ser naturales o artificiales; consecuentemente, este dominio se forma por el dominio público natural (ríos, -- yacimientos, etc.) y el dominio público artificial (carreteras, presas, etc.).

SEXTA. Los bienes que forman el dominio público se encuentran sometidos a un régimen de derecho público, recogido en nuestra Constitución, en tanto que los bienes que forman el dominio privado de la Federación se regulan -- por un régimen jurídico mixto, esto es, tanto de derecho público como de derecho privado.

SEPTIMA. El patrimonio nacional lo clasificamos en las siguientes categorías:

1. Bienes del dominio público de la Federación.
2. Bienes del dominio privado de la Federación.
3. Bienes originarios.
4. Bienes derivados por diversos títulos.
5. Bienes adquiridos onerosamente.
6. Bienes adquiridos gratuitamente.

7. Bienes productivos.
8. Bienes improductivos.
9. Bienes adquiridos por medios públicos.
10. Bienes adquiridos por medios privados.

OCTAVA. Las formas jurídicas mediante las cuales el Estado adquiere y enajena sus bienes, pertenecen tanto al derecho público como al derecho privado.

NOVENA. En las formas jurídicas de derecho público el Estado actúa como tal, es decir, como soberano. En cuanto a las formas de derecho privado el Estado adquiere o enajena en su carácter de tal aunque se someta para ello a normas de derecho civil.

DECIMA. Las formas de derecho privado por las que el Estado adquiere y enajena sus bienes se encuentran regidas tanto por el derecho civil como por el derecho administrativo, con el predominio del primero

DECIMA PRIMERA. Para adquirir los bienes que le son necesarios, el Estado cuenta con formas jurídicas coactivas y voluntarias, pero nunca arbitrarias, porque lo coactivo no se traduce ni presupone la arbitrariedad.

DECIMA SEGUNDA. Estimamos que los contratos de derecho privado celebrados entre la administración pública y los particulares no se someten íntegramente al derecho civil, sino que existen normas de derecho administrativo,

sin que por ello dejen de ser contratos privados.

DECIMA TERCERA. Comparativamente, entre las adquisiciones y las enajenaciones efectuadas por el Estado, consideramos que actualmente son más las adquisiciones realizadas por él, que las enajenaciones.

DECIMA CUARTA. Pensamos que sería de gran utilidad contar con una ley específica, que reglamentase las adquisiciones y enajenaciones que efectúa el Estado, ya que sólo encontramos al respecto disposiciones aisladas en diversos ordenamientos jurídicos, si bien existe una ley sobre adquisiciones ésta es sólo respecto a bienes muebles.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ GENDIN SABINO

"Los Contratos Públicos". Primera Edición, Madrid 1934. Manual Reus de Derecho, Vol. LIII.

ALVAREZ GENDIN SABINO

"Manual de Derecho Administrativo Español", Barcelona, 1954.

BIELSA RAFAEL

"Derecho Administrativo". Quinta Edición, Buenos-Aires, Argentina, 1956.

BORJA SORIANO MANUEL

"Teoría General de las Obligaciones". Cuarta Edición, México, 1962.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO

"MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES". Cámara de Diputados XLVI, Legislatura del Congreso de la Unión.

FLORES ZAVALA ERNESTO

"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Sexta Edición, México, 1963.

FRAGA GABINO

"Derecho Administrativo", México, Novena y Décima Ediciones, 1962 y 1963.

GARCIA LOPEZ AGUSTIN

Apuntes de Contratos. Tomo I, México, D. F.

GASCON Y MARIN JOSE

"Tratado de Derecho Administrativo, Principios y Legislación Española". Duodécima Edición, 1952.

IBARROLA ANTONIO DE

"Cosas y Sucesiones", México, 1957.

KATZAROV KONSTANTIN

"Teoría de la Nacionalización". Primera Edición -
en Español, México, 1963.

LUNA ARROYO ANTONIO

Apuntes de Derecho Agrario, México, D. F., 1965.

MARIENHOFF S. MIGUEL

"Tratado del Dominio Público", Buenos Aires, 1960.

MAYER OTTO

"Derecho Administrativo Alemán". Buenos Aires, --
1951.

MEMORIA DE LA SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

1958-1964.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO

"El Problema Agrario en México". Octava Edición.-
México, 1964.

REVISTA "PATRIMONIO DE MEXICO"

(s/fecha, s/núm. s/aut.).

ROUAIX PASTOR ING.

"Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitu-
ción Política de 1917. Biblioteca del Instituto-
Nacional de Estudios Históricos de la Revolución-
Mexicana, México, 1959. Segunda Edición.

ROYO VILLANOVA ANTONIO

"Elementos de Derecho Administrativo". Vigésima -
segunda Edición, 1950.

SAYAGUEZ LASO ENRIQUE

"Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II. Mon-
tevideo, 1952 y 1959.

SERRA ROJAS ANDRES

"Derecho Administrativo". Segunda Edición, México,
1961.

SORRIA EUSTORGIO

"Derecho Administrativo". Bogotá, 1957.

TENA RAMIREZ FELIPE

"Leyes Fundamentales de México", 1808-1957. Ed. -
Porrúa, México.

TORRES CORTES AURORA

Tesis Profesional. El Contrato de Suministro. U.-
N.A.M., 1967.

VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN

"Derecho Administrativo". Tomo IV. Buenos Aires,-
1954.

LEGISLACION

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
1917.

Código Aduanero (Vigente)

(Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951).

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(Sexta Edición).

Código Federal de Procedimientos Civiles.

(Diario Oficial, 13 de marzo de 1943."

Código Fiscal de la Federación.

(Diario Oficial, 30 de diciembre de 1965).

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

(Vigente).

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

(Vigente). (Diario Oficial de lo. de marzo de ---
1955).

Ley General de Bienes Nacionales.

(Diario Oficial de 26 de agosto de 1944).

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

(Decreto de 29 de diciembre de 1934).

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

(Diario Oficial, 24 de diciembre de 1959).

Ley de Propiedad Industrial
(Diario Oficial, 31 de diciembre de 1942.)

Ley Orgánica de la U.N.A.M.
(1945)

Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y lugares de Belleza Natural).
(Diario Oficial, 19 de enero de 1934.)

Ley Forestal
(Diario Oficial, 16 de enero de 1960.)

Ley de Aguas de Propiedad Nacional
(Diario Oficial, 31 de agosto de 1934.)

Ley de Expropiación
(Diario Oficial, 25 de noviembre de 1936.)

Ley de Inspección de Adquisiciones
(Diario Oficial, 30 de diciembre de 1965).

Ley de Vías Generales de Comunicación
(Diario Oficial, 19 de febrero de 1940).

Reglamento de las Subastas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales
(Diario Oficial, 4 de marzo de 1949).