

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD. DE DERECHO.

**EL REGIMEN JURIDICO
DEL
PATRIMONIO DEL ESTADO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ERNESTO VIEYRA MONTIEL

MEXICO, 1963.



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

A mis padres:

Sr. ERNESTO VIEYRA GUERRERO,
Sra. ALICIA MONTIEL DE VIEYRA,

*Incentivo inagotable en la formación de
mi vida profesional con eterna gratitud y en
modesto reconocimiento a sus inapreciables
esfuerzos y sacrificios por mi vívidos.*

*A mis parientes y amigos
Con el afecto de siempre.*

72178
77120

Al Sr. Lic.

LORENZO MAYORAL PARDO,

con mi admiración a su reconocido talento profesional y sincero agradecimiento por el estímulo y dirección que me proporcionó en la elaboración de este trabajo.

*A mis Maestros,
Con gratitud y respeto.*

INDICE.

	Págs.
PROLOGO	9
INTRODUCCION.	
Breve exposición acerca del Estado	13
TITULO PRIMERO	
LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO.	
CAPITULO I	
A. —Bienes de Dominio Público	29
I.—Generalidades. II.—Régimen Jurídico.	
CAPITULO II	
B. —Bienes de Dominio Privado	57
I.—Generalidades. II.—Régimen Jurídico.	
TITULO SEGUNDO.	
LA EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA.	
CAPITULO UNICO	
La Expropiación por causa de utilidad pública	65
I.—Concepto II.—Procedimiento. III.—Indemnización.	
TITULO TERCERO	
LOS INGRESOS DEL ESTADO	
CAPITULO I	
A. —Generalidades	81
CAPITULO II	
B. —Impuestos	97
I.—Clasificación II.—Concepto. III.—Objeto. IV.—Sujetos.	
CAPITULO III	
C. —Contribución Especial	113
I.—Concepto II.—Objeto. III.—Sujetos.	
CAPITULO IV	
D. —Derechos	121
I.—Concepto. II.—Objeto. III.—Sujetos.	
CAPITULO V	
E. —Otros Ingresos	127
I.—Productos. II.—Aprovechamientos. III.—Empréstitos.	
CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFIA	143

PROLOGO

Se me preguntará el por qué de este Tema, es decir, qué motivos me indujeron a escribir sobre el régimen jurídico del patrimonio del Estado, entendido como el conjunto de bienes materiales y fondos pecuniarios que éste requiere para realizar sus fines y procurarse el sostenimiento de su organización y funcionamiento.

Bien, responderé a ustedes diciendo que dos han sido las razones que me impulsaron a hacerlo: la primera, el enorme interés que como estudiante despertó en mí la materia de Derecho Administrativo desde el momento en que tuve conocimiento de esta importante rama de la Ciencia Jurídica y que hace firme mi propósito de llegar a conocer, algún día, en forma prolija los complejos problemas que encierra; la segunda, la sólida convicción como universitario, de mi deber para con México, de abordar un problema que considero de vital importancia para él, me refiero a la frecuente ignorancia que existe en los diversos sectores sociales sobre la necesidad y derecho que tiene el Estado de procurarse tales recursos, ignorancia que se traduce en un antagonismo irreconciliable de intereses; el de los gobernantes con el del Estado y que trae como consecuencia la existencia de críticas constantes y censuras frecuentes a su actividad encaminada a este fin.

Tal es la realidad la muestra que me recuerda las célebres palabras de Giovanni Papini (1) al afirmar que "en tiempos de hambre o de prosperidad, en tiempos de paz o de guerra, en tiempos de tiranía o de revolución, los hombres sólo han estado de acuerdo en un punto: en reprochar, censurar, criticar, acuzar, execrar y detestar a quienes los gobiernan" y que hace de este trabajo un propósito de enmienda --dentro de las deficiencias propias de mi inexperiencia-- la actividad del Estado, precisamente de la Administración Pública dentro de los preceptos constitucionalmente establecidos, al allegarse por sí los elementos necesarios para constituir su patrimonio, sin menuda de las garantías individuales y sociales de sus gobernados.

En consecuencia, debo advertir que con el presente estudio no pretendo iluminar el mundo con ideas nuevas o aportaciones doctrinarias brillantes, sino únicamente establecer el fundamento, la clasificación, la regularización, en una palabra, el régimen jurídico de este patrimonio; esperanzado en que, de alguna forma, pueda servir a aquellos mejor dotados, especialistas de la materia, para realizar las innovaciones y reformas tan necesarias a nuestro régimen jurídico que permitan, en un futuro próximo, alcanzar plenamente la dignificación de la vida social y el poder público nacionales.

(1) "Cartas del Papa Celestino VI a los hombres". Pág. 31.

INTRODUCCION

BREVE EXPOSICION ACERCA DEL ESTADO.

Comprendiendo el tema de este trabajo uno de los aspectos varios que presenta la actividad del Estado, he considerado conveniente intentar, a manera de proemio, una breve exposición sobre lo que es el Estado como realidad social.

Es evidente que en la vida diaria de todo individuo se advierte la presencia del Estado a través de sus múltiples aspectos, de tal manera que, comunmente y en todos los medios sociales, se oye hablar del gobierno, de las autoridades, de la política presidencial, etc., lo que significa que la realidad estatal nos ofrece, de inmediato, un conocimiento vulgar de su existencia, conocimiento que es insuficiente para desentrañar su naturaleza y contenido desde un punto de vista doctrinal o científico.

Por consiguiente, el pretender conocer la realidad estatal de manera más o menos científica, implica responder a una serie de interrogantes tales como: ¿qué es el Estado?, es decir, ¿cuál es su naturaleza y origen; cómo es y para qué existe?, o sea, conocer su estructura y funcionamiento así como determinar el fin que ha de lograr y, por último, ¿por qué existe el Estado?, esto es, explicar la justificación de su existencia.

Resolver esta serie de problemas es la meta que intento alcanzar en esta primera parte de mi trabajo.

En un sentido amplio, ESTADO es la manera de ser o de estar construída políticamente una comunidad humana, pero hay que advertir que este elemento político no ha existido siempre, sino que surge en el transcurso de la historia en un momento determinado y como consecuencia de ciertos fenómenos que lo originan.

La humanidad primitiva dió origen de modo paralelo a dos grupos indiferenciados entre sí que son la sociedad y la familia, en forma tal, que en un principio ambos grupos se confunden y aparecen así satisfaciendo sus necesidades más rudimentarias. Por lo tanto, los lazos que unen al hombre de esta época no se derivan únicamente del parentesco, sino que existen, además, otros factores de sociabilidad derivados de la vida de relación entre esos hombres y que da como resultado la aparición de dos grupos de individuos, el familiar por un lado y el proplemiente social, de mayor extensión, por otro.

A través del tiempo y paulatinamente, ambos grupos se van diferenciando a medida que se intensifican sus relaciones y que se mani-

lietan una serie de fenómenos histórico-sociológicos, como por ejemplo, la transformación nómada-sedentaria de la humanidad primitiva, que al hacer vida en común en sitios determinados, creaban nuevos grupos sociales unidos por el factor de vecindad.

De esta manera, el hombre en sus relaciones con sus semejantes, y como consecuencia de la indigencia social que por naturaleza padece, ha originado y origina asociaciones de distinto orden, fenómeno que explica la aparición de las diversas agrupaciones que han existido a través de la historia y que sirvieron de base para estructurar las actuales instituciones científicas, económicas y políticas que existen. Así aparecen la familia, la iglesia, los sindicatos, las sociedades civiles y mercantiles, etc., instituciones todas ellas integradas por grupos de hombres asociados.

Además de asociarse de esta manera, en vista de un fin específico —el bien propio—, el hombre se asocia también de una manera más amplia en vista de otro fin específico —el bien público— constituyendo así el grupo social que denominamos Estado, con funciones y naturaleza distintas de las de las demás agrupaciones.

Dentro de las diferentes asociaciones creadas por el hombre, se observa que en ellas existen diversos grados, según las líneas que recorren, pudiendo afirmar que tal graduación es mínima en las asociaciones privadas, aumenta en las asociaciones públicas y es máxima en el Estado, pues éste es la asociación más perfecta dentro de la cual están comprendidas todas las demás.

En tal virtud, y partiendo del supuesto de que el Estado es una realidad social, conviene precisar su concepto, no sin antes advertir que, al respecto, existen infinidad de doctrinas y teorías que consideran al Estado desde distintos puntos de vista, lo que da por resultado que en lugar de que exista un concepto unitario del mismo, existe un sinnúmero de criterios, los más de ellos erróneos, ya que se le confunde unas veces con el pueblo o gobierno y otras con la autoridad o territorio.

Analizar, sin embargo, todas y cada una de estas doctrinas, es tarea que no corresponde a nuestra materia por lo que renunciemos a ello y sólo nos concretamos a dar un concepto que se pretende científico al afirmar que Estado es el conjunto de personas que bajo un poder soberano, se organizan jurídicamente en un territorio para alcanzar un mismo fin —el bien público—.

Del concepto anterior se desprenden los siguientes elementos que conviene analizar: población, territorio, finalidad y poder.

El conjunto de individuos que constituye la unidad de asociación recibe el nombre de población, de manera que ésta no es sino el elemento humano que se encuentra en la base del Estado y que unido por distintos vínculos, forma un sinnúmero de unidades en atención a los distintos lazos de la solidaridad humana, vínculos que bien pueden ser económicos, religiosos, lingüísticos, familiares, etc.

Ahora bien, dentro del elemento humano del Estado, existen dos categorías: los nacionales y los extranjeros, considerándose nacionales aquellos individuos que reúnen un determinado número de características peculiares como son la lengua, la costumbre, la vida en común, etc., y que guardan un vínculo jurídico político que los relaciona con el Estado; siendo extranjeros aquellos otros individuos que careciendo de estas características, guardan, en consecuencia, una relación distinta con el Estado.

El elemento humano se encuentra pues, formando el sustrato, la base del Estado, de manera tal que no puede concebirse la existencia de un Estado que carezca de este elemento.

Al lado del elemento población advertimos otro elemento del Estado, el territorio, espacio material o suelo, donde dicha población se encuentra permanentemente establecida y que se denomina Patria, del latín *terra patrum*, que significa tierra de los padres.

Este suelo, interés material, guarda una categoría y función primordiales dentro de la comunidad política, no dependiendo su trascendencia de su mayor o menor extensión.

El territorio desempeña dos funciones primordiales en el ejercicio de la actividad estatal: circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal nacional y extranjera, y, además, proporciona los medios necesarios a la satisfacción de las necesidades materiales de la población.

Cabe señalar que el derecho de dominio que el Estado ejerce sobre su territorio, es general y limitado: general, en tanto lo ejerce sobre la totalidad de su superficie; y limitado, en tanto respeta los derechos que los particulares tienen sobre el mismo.

Este derecho del Estado sobre su territorio, es tal derecho, en tanto se sirve de él para realizar los fines propios de su naturaleza específica, es decir, los fines estatales, siendo la justificación y límite de ese derecho, el interés público.

En consecuencia, el territorio no es sino un medio al servicio del Estado, un auxiliar para su existencia, instrumento indispensable del que se vale para realizar su fin.

Pasemos ahora a analizar el elemento teleológico del Estado.

Sabemos que todo producto de la cultura humana se caracteriza por tener una finalidad, esto es, aquello para lo cual es creado por el hombre, y siendo el Estado un producto humano, consecuentemente tiene un fin, fin que por perseguirlo tanto gobernantes como gobernados es común: se trata del bien público.

Al respecto, es notorio que toda agrupación social persigue un fin que beneficia a todos los miembros y que recibe el nombre de bien común, por ser un bien general para todo el grupo; así por ejemplo las sociedades mercantiles persiguen un fin de lucro; los beneficios económicos que reciben los socios; los sindicatos luchan por el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus afiliados y así todas y cada una

de las agrupaciones humanas.

En tales condiciones, el Estado también persigue un bien común que beneficie por entero a su población, de ahí que el bien común perseguido por el Estado reciba el nombre de bien público, bien público que estriba en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que dicha población pueda alcanzar su pleno desarrollo familiar, municipal, estatal, e internacional.

Este elemento teleológico del Estado se manifiesta en atención a las múltiples necesidades que se presentan en la vida de relación entre los hombres y que pueden reducirse principalmente a las siguientes: "a) necesidad de orden y paz, b) necesidad de coordinación de las actividades de los particulares y c) necesidad del concurso del Estado y dichas actividades" (2).

En efecto, por el egoísmo natural de los hombres que en su afán de alcanzar los bienes materiales necesarios para su subsistencia los lleva a luchar entre ellos mismos, se hace necesario que el Estado a través de su actividad encaminada a la producción del derecho y el establecimiento de la fuerza pública, encauce esa lucha por los caminos del orden y la paz, coordinando de este modo la actividad de los particulares con objeto de que ésta se realice en forma armónica para beneficio de la colectividad.

Conviene hacer notar que en esta coordinación de las actividades particulares y el Estado, juega importante papel el aspecto económico, pues si bien es cierto que la iniciativa en la esfera económica corresponde a los particulares, también lo es que el Estado, en todo caso, debe encauzar, ordenar, prestar ayuda y excepcionalmente suplir dicha actividad para que la misma redunde en beneficio del interés general, sin perjuicio de la libertad económica fundamental.

Por último, señalemos que en muchas ocasiones, los particulares son incapaces por sí solos de realizar ciertas actividades de interés general, sean económicas, científicas, o de cualquiera otra índole, por lo que requieren del concurso del Estado naciendo de este modo los servicios públicos.

En consecuencia, gobernantes y gobernados en atención al fin que persiguen — bien público —, establecen una relación de interdependencia, contribuyendo así a la existencia, conservación y progreso del Estado, es decir, por tener un mismo fin, por ser parte de un mismo todo, deben reunir armónicamente sus esfuerzos en beneficio de la unidad superior de la que ambos forman parte.

En conclusión, el Estado, al realizar, al obtener el bien público que concierne a la colectividad por medio del desarrollo de su actividad, logra suplir la imperfección que padece el hombre y que dejamos ya señalada: la indigencia social.

(2) Jean Dabin Doctrina General del Estado. — Ed. Jus. México 1946 — Págs. 45 y sigs.

El Estado, por lo tanto, surge de la actividad de los hombres agrupados políticamente, de su participación y colaboración, aunque naturalmente, no en un plano de igualdad, pues en virtud del imperium y potestas, hay un grupo que dirige y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes y otro grupo, mayor, que obedece, que es dirigido.

De estos dos factores, imperium y potestas, surge el otro elemento del Estado: la autoridad o poder. Es decir, que de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, surge la necesidad de la existencia en el mismo, de un poder o autoridad que haga posible que la misión coordinadora de que hablamos, cumpla su finalidad; por ello es lógico suponer, que dicha autoridad tiene el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes.

En consecuencia, la autoridad en virtud del bien público perseguido por el Estado, tiene, además del derecho, el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus órdenes y para ello se vale de las manifestaciones materiales de su poder, como son las sanciones, las ejecuciones forzosas, los embargos, las medidas de apremio y seguridad, la policía, etc.

Lo anterior significa que la autoridad estatal se ejerce sobre todos los grupos, ya que tanto gobernantes como gobernados forman conjuntamente la sociedad política denominada Estado.

No obstante lo señalado, conviene anotar que la fuerza no es la justificación del poder, pero sí un auxiliar indispensable; por lo tanto, el Estado que por principio o por debilidad no haga uso de ella, faltará a su deber supuesto que dicha fuerza no sólo sirve para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, sino también para condicionar la libertad de las actividades de los particulares.

Al estudiar el poder tenemos que tomar en consideración uno de sus atributos: la soberanía.

En sentido etimológico, la soberanía corresponde a un enunciado de poder, pero, al respecto, recordemos que ese poder, aparte de darse dentro del Estado, existe también en otros grupos sociales, ¿entonces cuál es la nota específica que corresponde al poder del Estado?

La diferencia específica que lo distingue de los demás poderes es precisamente que se trata de un poder soberano, o sea que el poder del Estado es un poder supremo, por lo que la soberanía constituye el poder supremo del Estado que se origina concomitantemente con el mismo y es, en consecuencia, un elemento propio de la comunidad política.

La soberanía, cualidad del Estado como tal, existe en interés y para provecho de éste, no de los gobernantes ni de los gobernados, ya que los gobernantes que ejercen la soberanía, deben ejercerla no como un derecho que les corresponda, sino como órganos del Estado Soberano, debiendo por lo tanto, dirigir su actividad no en provecho propio o en el de sus particulares intereses, sino en beneficio del Estado mismo. No obstante esta afirmación, hubo épocas en que el poder era un verda-

dero derecho subjetivo de sus titulares, pero en el Estado moderno, el poder de la autoridad no es absoluto, está condicionado al fin que tiene a realizar.

En consecuencia, el hecho de que la soberanía sea el poder supremo del Estado, no significa que sea un poder ilimitado, pues existe un límite racional y objetivo constituido por el fin hacia el cual el Estado orienta su actividad, fin que se encuentra, a su vez, enmarcado por el Derecho, por las normas jurídicas.

El Estado, en tales circunstancias, tiene derecho a exigir de los particulares deberes y prestaciones que un particular no puede exigir a otro particular; derecho éste que hace que el Estado tenga, correlativamente, el deber de distribuir en forma equitativa tales cargas y deberes, ya que gobernantes y gobernados forman, conjuntamente, la sociedad política denominada Estado y ninguno de ellos es un elemento exterior a la autoridad estatal.

Habiendo establecido la naturaleza del concepto autoridad o poder público y el de su atributo la soberanía, procede estudiar ahora los dos aspectos que presenta este elemento y a través de los cuales se manifiesta el Gobierno y la Administración.

El Gobierno propiamente dicho, consiste en formular mandatos y exigir que se realicen o no determinadas actividades necesarias para el logro y conservación de los fines del Estado, órdenes que pueden revestir diferentes características, supuesto que pueden ser generales o particulares. Serán generales cuando sean dictadas a priori, constituyendo en esta forma las leyes, los reglamentos, y la jurisprudencia; y serán particulares, cuando originen, por ejemplo, las sentencias y concesiones administrativas.

La Administración por su parte, consiste en organizar los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en atención al fin perseguido por el Estado: el bien público.

Ambos aspectos, Gobierno y Administración, se implican mutuamente, ya que el Gobierno es imposible sin la Administración y ésta a la vez, requiere de un Gobierno que asuma la dirección de sus funciones.

Sin embargo, "la parte fundamental de la autoridad es el Gobierno, y a su vida y desarrollo se ha de enlazar en primer término la actividad de los gobernantes", ya que "después de asegurar la vida y la autoridad del Gobierno, se desarrollarán los servicios públicos en la justa medida de las posibilidades del Estado para crearlos y sostenerlos".

Esta primacía de uno sobre otro, obedece a una razón bien sencilla, "los servicios pueden ser prestados por los particulares. En cambio el Gobierno es irremplazable", supuesto que "Si los hombres se agrupan, si se forma la sociedad, es precisamente para salir de la anar-

quía, para llegar a un orden superior que armonice las fuerzas sociales" (3).

Volviendo al aspecto de la Administración, éste la autoridad realiza diversas tareas tales como seleccionar los intereses que deben ser administrados, delimitar su campo de funcionamiento, organizar los servicios encargados de administrar esos intereses, etc.

La Administración entonces, al desarrollar su actividad crea una serie de servicios y vigila y dirige su actividad, haciendo que dicha actividad aparezca formalmente dividida conforme a las diferentes funciones que realice y según los servicios a que se enfoque. Esto no significa, sin embargo, que deba suprimirse la actividad privada, el Estado debe siempre sostener, defender y encauzar cualquiera rama de la actividad privada que sea de interés público.

De lo anterior se desprende que en la vida de todo Estado existen determinadas actividades que son imprescindibles, pues si faltan o desaparecen, se destruye la vida misma del Estado, ya que a través de esas actividades es como el organismo político logra los fines que lo originan y justifican.

Relacionado con el contenido de esa actividad estatal de que hemos hablado, y que en Derecho Público se conoce como atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo.

En Derecho Público se entiende por función, la forma y los medios de que se vale el Estado para efectuar su actividad, encontrando en el desarrollo de la misma, las siguientes funciones: primero, una función encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo lugar, reglamentar las relaciones entre gobernantes y gobernados y las relaciones de éstos entre sí; segundo, una función encaminada a la satisfacción de las necesidades de los particulares, fomentando al mismo tiempo, el bienestar y progreso de la colectividad; y tercero, una función tendiente a tutelar el ordenamiento jurídico, estableciendo la norma precisa a aplicar en los casos concretos.

Todo Estado moderno, en consecuencia, provee a la consecución de sus fines por medio de estas tres funciones típicas que comúnmente reciben, por su orden, el nombre de función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional y a través de las cuales el Estado manifiesta su supremo poder o soberanía, que en nuestro régimen político-constitucional se divide, para su ejercicio, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (Art. 49 Constitucional).

En tal virtud, a cada Poder debiera corresponder una función específica, es decir, el Poder Legislativo debiera desempeñar la función legislativa, el Poder Ejecutivo se encargaría de la función Administrativa y el Poder Judicial realizaría la función jurisdiccional. No obstante, "los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica,

(3) Francisco Porrúa Pérez. --Teoría del Estado.--México 1954. Pág. 138.

se han visto obligados a alterar este criterio... (4) de tal manera, que el Poder Legislativo desempeña, además de la función legislativa propia, funciones de naturaleza administrativa o jurisdiccional, el Poder Ejecutivo además de su función específica, realiza otros actos de naturaleza distinta e igual cosa sucede con el Poder Judicial.

Lo anterior ha obligado a que los diversos autores y tratadistas de Derecho Administrativo empleen, al estudiar cada una de las funciones del Estado, un método selectivo "que permita determinar con claridad la naturaleza de las funciones" (5), y, al respecto, han establecido dos criterios: el formal o subjetivo y el material u objetivo.

El criterio formal o subjetivo estudia las funciones en atención al órgano que las realiza, de manera que todas aquellas funciones que realicen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, serán, respectivamente, funciones formalmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Pero este criterio formal es insuficiente en virtud de que, como ya advertimos, los textos constitucionales no mantienen una rígida división de las funciones encomendadas a cada uno de los Poderes. Por lo tanto, se ha hecho necesario establecer el criterio material u objetivo que prescinde del órgano que realiza la función y estudia ésta en sus elementos naturales o propios, constituyendo de este modo, las funciones materialmente legislativa, administrativa y jurisdiccional, según tengan los caracteres que la doctrina ha señalado a cada uno.

Conviene pues hacer un somero análisis de cada una de estas funciones aplicando ambos criterios, dadas las razones expuestas y la temperancia que en nuestro derecho positivo existe en relación con la división de las facultades de los Poderes de la Unión.

Función Legislativa.—Esta función, "desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que, de acuerdo con el régimen constitucional, forman el Poder Legislativo" (6).

Así en México, la función formalmente legislativa es la que realiza el Poder Legislativo a través del Congreso de la Unión, que se compone por las Cámaras de Diputados y de Senadores y la Comisión Permanente en su caso (Arts. 50, 73, 74, 76, 77 y 79 de la Constitución Federal).

Conforme a la notoria insuficiencia del criterio formal para caracterizar las funciones, por lo que respecta a la legislativa, lo es porque el Poder Legislativo en ocasiones administra y juzga (fracs. I, II, III, XXV, XXVI, etc. del artículo 73; V y VII del artículo 74 y VI y VII del artículo 76 de la Constitución Federal).

La función materialmente legislativa, es la actividad del Estado

(4) Andrés Serra Rojas. Derecho Admtvo. —México 1959 pág. 160.

(5) Andrés Serra Rojas. —Ob. Cit. pág. 161.

(6) Gabino Praga. —Derecho Admtvo. —México. —1958. —Pág. 36.

encaminada a la creación de reglas de Derecho que generan situaciones jurídicas generales.

En efecto, la función legislativa es todo acto emanado del Estado a través del cual se dictan normas jurídicas generales encaminadas a la satisfacción del bien público. Al respecto, el ilustre tratadista español Don Carlos García Oviedo en su obra "Derecho Administrativo" (E. I. S. A.—Madrid 1955.—T. I. Pág. 936), dice que "la ley en su sentido general, es toda norma jurídica o regla de derecho objetivo".

En relación con este punto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (Tesis 643, pág. 1147.—1919-1954), establece que "es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos que previenen, . . .). Una ley que carece de estos caracteres va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia".

Función Administrativa. Desde el punto de vista formal, la función administrativa es aquella actividad que el Estado realiza a través del órgano que constitucionalmente forma el Poder Ejecutivo.

Al respecto, el artículo 80 constitucional señala que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que es el Presidente de la República, quien por mandato constitucional se ve auxiliado en el desempeño de sus atribuciones, por el número de organismos centralizados (secretarías y departamentos de Estado) que determine el Congreso de la Unión por una ley en la que se señalará la competencia de cada organismo (artículo 99 constitucional).

En efecto, las secretarías y departamentos de Estado son organismos centralizados que se integran por funcionarios y empleados públicos que tienen a su cargo realizar la función administrativa del Estado encomendada al Presidente de la República en el artículo 89, Fracción I, de la Constitución Federal. Dichos organismos se rigen por el principio de la división del trabajo que consignan la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, las leyes orgánicas de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como los reglamentos interiores de sus oficinas respectivas, señalando a cada funcionario y empleado sus atribuciones.

No obstante, estos organismos centralizados no son representantes del Estado, sino únicamente agentes del titular del Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, además de estos organismos centralizados del Ejecutivo Federal, el Estado ha creado por razones de carácter técnico y muy particularmente, por necesidades de carácter colectivo permanente, los llamados organismos descentralizados tales como bancos, insti-

tulos, patronatos, comisiones, etc., cuyos servicios requieren de personal experimentado con conocimientos técnicos eficientes, v. gr. el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., el Banco Nacional Cinematográfico, S. A., los Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Fomento Minero, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la UNAM, Petróleos Mexicanos, etc.

La creación de estos organismos no tiene más límite que la disposición del artículo 28 constitucional que reserva al Estado las siguientes actividades: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y emisión de billetes.

En consecuencia, el artículo 89 constitucional señala las facultades formales del Ejecutivo en forma expresa, y los artículos 77, 71 y 72 del propio ordenamiento, amplían su esfera de competencia.

En cuanto a la función materialmente administrativa, es conveniente dar a conocer algunas de las definiciones que los tratadistas han dado de ella.

Maurice Hauriou (7) uno de los principales expositores de la Escuela Francesa, define la función administrativa como aquella actividad "que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público, y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".

La Escuela Alemana, representada por Jellinek y Laband, entre otros, define la función administrativa como la "acción del Estado que contrapone a la voluntad que es el Poder Legislativo y al pensamiento que representa al Poder Judicial (8), o bien, como "la actividad del Estado o de cualquier titular de poder, que no sea función legislativa o judicial" (9).

Rafael Bielsa, autor sudamericano, en su obra *Derecho Administrativo* (Tomo I, Pág. 199 y ss.) nos dice que "la función administrativa es la actividad del Estado dirigida a la aplicación y conservación del orden jurídico y social, y conjuntamente, a la prestación de los servicios públicos. Es decir, la función administrativa comprende fundamentalmente dos esferas: la jurídica y la económica. Dentro de la primera se resume todo lo referente a la conservación del orden público, policía de seguridad, de higiene, de costumbres. En la segunda esfera queda toda la actividad relativa a la prestación y conservación de los servicios públicos".

(7) Maurice Hauriou.— *Précis de Droit administratif et de Droit public*.— Paris, 1921. Pág. 11.

(8) Paul Laband.— *Derecho Administrativo*.— T. II.—Pág. 513.

(9) Walter Jellinek.— *Derecho Administrativo*.— 1931.—Pág. 6.

"La función administrativa es una actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, función que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la Ley" nos informa el tratantista Benjamín Villegas B. en su obra *Derecho Administrativo* (T. I. Pág. 35)

Por último, el Maestro Gabino Fraga (10) define la función administrativa como "la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"

De las anteriores definiciones concluimos que en una forma u otra, aparecen ciertos elementos que pueden caracterizar a la función administrativa, a saber: primero, que se realiza bajo un orden jurídico; segundo, que los efectos que produce el acto administrativo son limitados, es decir, a la función administrativa se le reconoce un efecto concreto, individualizado; y tercero, que la función administrativa, además de los actos jurídicos que produce, realiza una serie de actos materiales como por ejemplo estudios técnicos de diversa índole, actos de investigación, de vigilancia, de enseñanza, etc.

En consecuencia, podemos decir que la función administrativa desde el punto de vista material es la actividad del Estado, subordinada al orden jurídico, que realiza actos materiales y jurídicos creadores de situaciones jurídicas individuales, regulados por el interés público.

Función jurisdiccional.—La función jurisdiccional bajo su aspecto formal es la actividad que desarrolla "el Poder que, normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales." (11).

En México, la función jurisdiccional es la que corresponde al Poder Judicial de la Federación y de cada una de las entidades federativas.

El Poder Judicial de la Federación se ejerce por: "a) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, b) los Tribunales Colegiados de Circuito, c) los Tribunales Unitarios de Circuito, d) los Juzgados de Distrito, e) el Jurado Federal y f) por los Tribunales de los Estados, del Distrito y Territorios Federales, en los casos previstos por la fracción XII del artículo 107 constitucional, y en los demás que, por disposición de la Ley, deben actuar en auxilio de la justicia federal". (Artículo 10, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y el Poder Judicial constituido por los tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios se ejerce de acuerdo a la particular organización interna de cada una de dichas entidades, en los términos de su respectiva ley orgánica.

Para determinar la naturaleza específica de la función jurisdiccional, es preciso señalar que mediante el ejercicio de las funciones en-

(10) Gabino Fraga.—Ob. Cit. pág. 62.

(11) Gabino Fraga.—Ob. Cit. pág. 46.

comendadas al Estado, se crean, en la vida social común, diversas situaciones jurídicas que han de ser respetadas voluntariamente, pues de lo contrario, cuando ese respeto no existe, el Estado, en uso de su soberanía interviene haciendo respetar dichas situaciones para evitar que los particulares por medio de la fuerza, impongan su derecho y se hagan justicia por sí mismos.

La función que el Estado realiza al intervenir de este modo, es precisamente la función jurisdiccional; en consecuencia, podemos decir que dicha función es la actividad que el Estado realiza con objeto de tutelar el orden jurídico.

No obstante la aparente claridad del concepto, los tratadistas no se han puesto de acuerdo en sus opiniones al estudiar la característica de esta función, o de su acto particularísimo, la jurisdicción, y así para el ilustre procesalista Chiovenda (12) "la jurisdicción es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva". Por su parte, el Maestro Eduardo García Maynes en su obra *Introducción al Estudio del Derecho* (Pág. 228), afirma que "cuando la solución de las controversias y, en general, la tutela del Derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función jurisdiccional que resulta de la sustitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del Derecho Objetivo a casos concretos".

Vista la organización y funcionamiento del Estado, podemos afirmar que éste es una institución necesaria en virtud de que responde a exigencias propias de la naturaleza humana, ya que con su finalidad específica del bien público, es el único capaz de alcanzar ese objetivo, cuyo logro significa el mejoramiento integral de la colectividad.

Por último, para responder al interrogante de ¿por qué existe el Estado? necesitamos recordar que en toda organización política el hombre se encuentra obligado a obedecer los mandatos de otro, surgiendo de este fenómeno, las categorías de gobernantes y gobernados, pero cabe preguntar ¿por qué la existencia de esa obediencia? La respuesta a este interrogante nos explicará la justificación del Estado, no obstante que su simple existencia histórica basta para justificarlo.

En efecto, hemos apuntado que el hombre, indigente social por naturaleza, es incapaz por sí solo de alcanzar su perfección, por lo que necesita de la vida de relación con sus semejante, es decir, de la convivencia humana para satisfacer sus necesidades más apremiantes. Dicha convivencia sólo podrá ser eficaz, en tanto sea pacífica, razón por la cual es indispensable que se encuentre regulada por un orden jurídico, —factor necesario en toda organización estatal— que

(12).—Citado por Andrés Serra Rojas.—Ob. cit.—pág. 180.

señale con precisión los diferentes campos de acción de todos y cada uno de los asociados, pues sin él, el Estado deja de ser un producto de la cultura humana para traducirse en un simple fenómeno de fuerza.

Este orden jurídico entraña por consiguiente, la necesidad de su imperatividad, o sea, su obligatoriedad, para que el mismo tenga eficacia; obligatoriedad que a su vez, implica la existencia de un poder que la efectúe, poder que como vimos debe ser soberano.

El Estado, en conclusión, se justifica en razón del fin específico que persigue —el bien público—, pues como dice Jellinek (13) "... Si el Estado está justificado para hoy y para el futuro, es que existe en él la exigencia de que ha de acompañarlo en su vida un contenido material justificable; el Estado en su forma concreta, en la variedad de sus manifestaciones, sólo aparece justificado mediante los fines que ejecuta ...".

En consecuencia, debemos confiar en el Estado al mismo tiempo que en su Administración Pública, por ser la única institución capaz de realizar bajo la dirección de los gobernantes y con el concurso de los gobernados, el bien público en todos los planos, bien público que redundará en beneficio de la colectividad, ya que el Estado al hacer reinar "... por sus diversos servicios de gobierno y administración la paz y la justicia"; esforzarse por "coordinar las actividades dispares" y procurar ayuda a la iniciativa privada, proporciona a la colectividad los "... medios suficientes de perfeccionamiento de su propio bien, es decir, sólo por el Estado el bien público se "distribuye al mismo tiempo que se produce, y el propio Estado es quien tiene la carga de producirlo y distribuirlo" (Jean Dabin — Doctrina General del Estado. — Edit. Jus. — México 1946 — Vol. I, pág. 513)

Por lo tanto, no siendo el Estado un fin en sí mismo, sino el medio idóneo para obtener una mejor convivencia entre los hombres, a través de la satisfacción de sus necesidades colectivas, es indispensable que cuente con los recursos necesarios para la atención de esas necesidades.

Naturalmente que la obtención de estos recursos no se logra de manera arbitraria sino mediante la aplicación del derecho. Es así como encontramos que las principales fuentes de recursos del Estado son: 1.—la explotación o aprovechamiento de los bienes patrimoniales del Estado; 2.—La expropiación por causa de utilidad pública de la propiedad privada; y 3.— las contribuciones impositivas de los particulares.

(13). —Jorge Jellinek. —Teoría General del Estado.—Pág. 185.

TITULO PRIMERO
LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO.

Capítulo I

A—Bienes de Dominio Público.

L—Generalidades.

II—Régimen Jurídico.

TITULO PRIMERO
LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO
CAPITULO I

A.—Bienes de Dominio Público.

I.—Generalidades.—Tradicionalmente se ha entendido 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 o propiedad privada, razón por la cual considero conveniente iniciar este capítulo con una pequeña nota acerca de la propiedad en general.

Los tratadistas de Derecho Civil consideran la propiedad privada como el derecho real por excelencia que se ejerce directamente sobre la cosa que constituye el objeto del derecho.

Esta idea de que en la propiedad exista una relación jurídica entre una persona y una cosa, sostenida por la doctrina clásica, fué calificada de absurda por la teoría moderna que, como una reacción a aquélla, sostuvo que el derecho real cuyo prototipo es el de propiedad, implica una relación jurídica entre un individuo determinado que se llama sujeto activo y un sujeto pasivo universal constituido por todos los hombres, el cual tiene el deber de respetar dicho derecho real, absteniéndose de vulnerarlo, por lo que este derecho real es absoluto.

Independientemente de que se comulgue con una tesis u otra, lo cierto es que la propiedad en general se manifiesta como un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto, bien sea físico o moral, privado o público, puesto que la idea de propiedad implica de inmediato la imputación de un determinado bien o conjunto de bienes a una persona, esto es, no se concibe al objeto aisladamente, sino siempre en relación con un sujeto. Por esto es que considero que la propiedad revela un modo específico de atribución de una cosa a una persona.

Ahora bien, esta atribución o imputación de un bien a un sujeto, no constituye una relación jurídica entre éste y aquél, es decir, no supone que la cosa esté obligada hacia la persona o viceversa, sino tan sólo implica un sentido de disposición de la cosa por parte del sujeto a quien se afecta.

Con base en estas ideas, la propiedad en general, bien sea privada o pública, se traduce en una forma o manera de afectación de un bien a una persona (física o moral, privada o pública), por virtud de la cual ésta tiene derecho de disponer de ella ejerciendo actos de dominio conforme a las limitaciones establecidas por la ley.

Es en virtud de esta facultad de disposición de la cosa como se

distingue el derecho de propiedad de cualquier otro derecho real que la persona tenga respecto de un bien, ya que este derecho de disposición implica, para su titular, la facultad de celebrar respecto del bien de su propiedad, actos de dominio de diversa índole como por ejemplo, ventas, donaciones, gravámenes, etc., circunstancia que no se presenta en el derecho de uso o facultad que tiene el titular de utilizar un bien para la satisfacción de necesidades propias; o en el derecho de disfrute, en el cual el titular de ese derecho, puede hacer suyos los frutos del bien de que se trate.

Respecto a la índole del derecho de propiedad, ésta depende de la calidad de la persona a quien se atribuye el bien; así cuando la persona es un sujeto particular, privado, tendremos que la propiedad será privada; y cuando el sujeto a quien se imputa la cosa es el Estado, la propiedad será estatal o pública.

En consecuencia, podría decirse que el patrimonio del Estado es todo aquel conjunto de bienes que no forman parte de la propiedad privada y que la propiedad privada es el conjunto de bienes que no son propiedad del Estado; sin embargo, una definición de esta naturaleza es a todas luces objetable por carecer de carácter científico, además de que, por principio, debe evitarse consignar definiciones en Derecho, supuesto que siendo éste un producto social derivado de los diversos fenómenos sociales que en el devenir histórico se presentan, está, por consiguiente, sujeto a constantes cambios de tiempo y lugar.

Conviene pues, estudiar y precisar los bienes del Estado en atención de su afectación a los fines de interés público que está obligado a atender en vista de sus atribuciones, no obstante que, en relación con este tema, se oiga hablar de "propiedad ordinaria", "propiedad de la Nación", "dominio directo", "dominio privado", y se invoque frecuentemente el principio de "la personalidad de derecho público" y la "personalidad de derecho privado".

Por lo tanto, es conveniente intentar, hasta donde sea posible, la determinación del régimen jurídico del dominio que el Estado puede y debe ejercer sobre los bienes que le pertenecen para lo cual habremos de partir del examen de algunas consideraciones de tipo doctrinal e histórico que sobre la noción del dominio público existen.

Etimológicamente la voz dominio procede del latín *domus, dominus* que significa casa, señor de la casa, por lo que, en su acepción más amplia, dominio implica el poder de una persona sobre el libre uso y disposición de lo que es suyo.

Para ciertos tratadistas el problema principal estriba en la diferenciación de los bienes públicos y de los bienes privados, sosteniendo que el criterio distintivo debe buscarse en el objeto y no en el carácter del sujeto a quien las cosas pertenecen.

Así, los bienes serán del dominio público cuando satisfagan finalidades de naturaleza pública, es decir, aquellas finalidades que la administración pública asume como objeto de su propia actividad; y los

bienes serán de dominio privado, cuando satisfagan finalidades meramente privadas, o sea, aquellas finalidades no comprendidas dentro de las públicas.

Agregan, además, que el concepto de finalidad pública y privada, no puede establecerse en abstracto, sino que deben estudiarse conforme al derecho positivo y en relación con determinado ordenamiento y momento histórico, ya que dicho concepto es, por naturaleza, concreto, positivo, y contingente.

Con base en las ideas de Berthelemy que considera que el vocablo "dominio" se aplica al conjunto de bienes utilizados por la colectividad, el dominio público, institución particularísima del Derecho Administrativo, ha sido considerado de diversas maneras; así por ejemplo, se dice que es la afectación de un bien destinado al uso del pueblo, quien puede disponer de él en cierto momento sin perjuicio de tercero y sujeto a un régimen de derecho público; otras veces se le concibe como el conjunto de bienes afectados al uso público de una colectividad e in-susceptibles de apropiación privada.

Para otros no es más que el derecho que tiene la sociedad de usar libremente de un servicio público de propiedad estatal, caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad y su régimen de normas de derecho administrativo, unos más consideran que es una forma de propiedad especial en los entes públicos afecta a la utilidad o servicios públicos o al interés nacional, siempre y cuando sea inalienable e imprescriptible; se le identifica también como el conjunto de bienes susceptibles de valor económico que constituyen un patrimonio sujeto a un régimen jurídico substancialmente distinto al de los bienes privados.

Además, en muchas ocasiones se le confunde con el "dominio eminente", o sea aquel que el Estado, en uso de su soberanía, ejerce en forma absoluta sobre todos los bienes que se encuentran dentro del límite de su territorio, lo que no implica, sin embargo, que tal potestad constituya un poder arbitrario, ya que éste se encuentra sujeto o subordinado al orden jurídico, es decir, a las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental correspondiente.

Así pues, no obstante que la palabra "dominio" trae consigo, de manera implícita, la idea de poder, señorío, soberanía, los conceptos dominio público y dominio eminente no tienen igual significación, pues como dice Benjamín Villegas Basabilbaso, el dominio eminente es la "suma potestas" 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 de los preceptos constitucionales, en tanto que, "... el dominio público, es una masa de bienes sujetos a un régimen jurídico distinto del que rige la suma de bienes que constituyen el dominio privado." (Derecho Administrativo, T. IV, págs 3 a 14).

Por lo expuesto, es obvio que no existe un concepto unitario acerca del dominio público, pues tanto la doctrina como los fallos jurisprudenciales acusan una marcada imprecisión terminológica como conse-

cuencia del concepto civilista que de la propiedad se tiene y que ha conducido al error de confundir la domanialidad con la propiedad, siendo que son dos instituciones diferentes.

No obstante la confusión terminológica apuntada, hay que admitir que en la actualidad se viene ya esclareciendo este punto gracias a la influencia que en la materia ejerció el trabajo de Prudhom, quien en su obra "Traité du Domaine Public" diferencia claramente el dominio público del dominio privado del Estado.

En efecto, para Prudhom el dominio público o "Res publicae" como lo llamaban los romanos, es el formado por aquellos bienes que se encuentran "extra commercium", es decir, fuera del comercio y por lo tanto son inalienables e imprescriptibles; y denomina dominio privado o "Res fisci", al dominio de la corona o bienes realengos (regalías) del antiguo derecho, o sea, aquellos bienes que el Estado posee como particular y que no están sujetos, por lo tanto, al régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Con base en las teorías expuestas y no obstante la imprecisión terminológica apuntada, cabe observar que en todas ellas existen ciertos elementos comunes que podemos reunir con objeto de caracterizar la institución que nos ocupa, siendo dichos elementos los siguientes:

1. --Se trata de una propiedad del Estado;
2. --Dicha propiedad se encuentra afectada o destinada a fines de interés público;
3. --Es inalienable e imprescriptible; y
4. --Está sujeta a un régimen de derecho público en oposición al de derecho privado que opera sobre los bienes privados.

Por lo que se refiere a la inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público, Hauriou considera que son características del mismo en virtud de su destino a una utilidad pública.

Por lo que se refiere a la característica de imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, Hauriou considera que tal característica existe, en razón del destino a fines de utilidad pública a que están sujetos y mientras dura dicha afectación y señala que la inalienabilidad se funda en el principio de que lo que no está en el comercio no puede ser vendido.

Según la opinión de Recaredo Fernández de Velázquez, la inalienabilidad opera cuando el bien no se ha desafectado a su destino público, caso en el que quedan sin efecto las acciones conducentes en virtud de la excepción que constituye el dominio público, razón por la cual el Estado puede, en cualquier momento, producir la reivindicación del dominio.

En cuanto a la imprescriptibilidad, el propio Recaredo Fernández sostiene que las cosas públicas no son susceptibles de ser adquiridas por prescripción mientras dura el uso público, es decir, en tanto se encuentran afectos a la utilidad pública.

Otto Mayer al referirse a este tema nos dice que para que la pro-

propiedad pública sea tal propiedad, se requiere que se realice administración pública mediante la cosa y que la propiedad de dicha cosa pertenezca al sujeto de la administración quien deberá aplicar el bien a cierto fin de utilidad pública si se quiere motivar la manifestación del poder público.

Además, este autor afirma que "la protección de la cosa pública forma parte esencial de su derecho propio, sin la cual no es posible comprender ese derecho", pues por ser la cosa "...de propiedad pública está fuera del derecho civil..." y por lo tanto "El Estado al administrar el derecho que tiene sobre la cosa..." actúa como poder público y en consecuencia "...está excluida, ante todo, la enajenación de la propiedad pública por contrato o cualquier otro acto jurídico del derecho civil".

En efecto, "la propiedad pública terminará solamente por el hecho de que la cosa deje de ser una cosa pública, es decir, deje de servir directamente a la utilidad pública a la cual fué destinada, ya sea por que pierda la condición material que es necesaria, ya porque la administración no quiera más la afectación a ese interés".

En este último caso, "la declaración mediante la cual..." la Administración manifiesta esta decisión, "...se llama la desafectación de la cosa pública" (Derecho Administrativo Alemán --Otto Mayer-- Vol. III, págs. 139 a 176).

Expuestas algunas de las ideas generales que en la doctrina existen sobre los bienes del dominio público, conviene consultar, a continuación, el derecho de algunos países extranjeros.

FRANCIA. --Sobre el dominio público, en el Derecho Francés existen dos teorías principales sustentadas por Ducreq y Berthélemy la primera, y por Hauriou la segunda.

Para la primera teoría, la cosa o bien que pertenece al dominio público debe reunir los siguientes requisitos: 1o.) debe ser una porción del territorio, 2o.) por su naturaleza, no ser susceptible de propiedad privada y, 3o.) debe estar afectada a un uso público.

En vista de lo anterior, Berthélemy considera que no existe el dominio público sobre los edificios públicos y sobre los bienes muebles cualesquiera que éstos sean, ya que para él los únicos bienes que no están sujetos al régimen del Derecho Civil son las porciones de territorio afectadas a un uso público y, por lo tanto, insusceptibles de propiedad.

En consecuencia, puede decirse que para esta teoría es la naturaleza del bien la que les da el carácter de bienes de dominio público, pudiendo ser esta naturaleza originaria, como acontece en el caso de las playas, o adquirida, como sucede en el caso de las calles.

Maurice Hauriou sostenedor de la segunda teoría afirma que son bienes de dominio público todos aquellos bienes que siendo propiedad de la Administración, están formalmente afectos a la utilidad pública, por lo que, tratándose de una propiedad administrativa, están sujetos

a un régimen distinto del de la propiedad privada.

Son pues para Haanou elementos trascendentales del dominio público, la propiedad administrativa y la afectación a la utilidad pública.

Por lo expuesto se desprende que para la escuela francesa, la distinción entre bienes de dominio público y bienes de dominio privado es esencial en la teoría del dominio, radicando su distinción en la dualidad de los regímenes jurídicos bajo los cuales se somete cada uno.

En efecto, el dominio privado está sujeto a las disposiciones del derecho privado, en tanto que el dominio público se encuentra bajo un régimen especial de derecho administrativo, en el cual operan disposiciones que se encuentran fuera del derecho privado como por ejemplo las relativas a inalienabilidad, protección penal, etc., lo que hace que de las situaciones litigiosas que se presentan en este régimen especial, conozcan los tribunales administrativos y no los tribunales judiciales.

Como resultado del fin público que se persigue con los bienes del dominio público, éstos presentan las siguientes características: a) son inalienables e imprescriptibles; b) son inembargables; c) no son hipotecables y; e) están exentos de contribuciones.

Conforme a su legislación, el dominio público del derecho francés comprende:

I. ---Dominio público del Estado que se integra con: a) el dominio marítimo y de navegación; b) las vías terrestres de comunicación; y c) los edificios y terrenos destinados a un servicio público.

II. ---Dominio público Departamental que comprende: a) las rutas y caminos de ferrocarril; y b) los edificios destinados a un servicio público.

III. ---Dominio público Comunal constituido por: a) los caminos y vías de comunicación; y b) los edificios destinados a un servicio público.

IV. ---Dominio público Colonial que es aquél que se concedía a las colonias y que en la actualidad se reserva el Gobierno Francés.

ITALIA. ---La escuela italiana se encuentra representada por los tratadistas Guicciardi y Cammeo.

Para Guicciardi los bienes del dominio público deben reunir las siguientes condiciones:

a). ---Deben ser inmuebles, es decir, que la domanialidad sobre muebles no opera en el derecho italiano.

b). ---Deben pertenecer a un ente público territorial, lo que significa que los bienes domaniales pertenecen a las personas que tienen el ejercicio del poder de coersión sobre los mismos bienes.

c). ---Deben ser indispensables para la satisfacción de la función del ente a que pertenece, de manera que, desapareciendo el bien, cese la posibilidad del ejercicio de dicha función, misma que deberá ser ex-

clusiva del ente público.

Ahora bien, los requisitos que deben satisfacer los bienes domaniales conforme a la teoría de Cammeo son, a saber:

1.--Deben pertenecer a personas jurídicas públicas, que bien pueden ser el Estado, las Provincias o las comunas, en vista de que, la afectación, desafectación, administración, etc., de los bienes domaniales son facultades que pertenecen a dichas personas.

2.--Deben estar afectos al uso público, es decir, el bien debe aplicarse a un servicio público, sea en forma directa o indirecta.

3.--Deben ser inmuebles en virtud de que siendo el uso público libre, individual y directo, la cosa mueble podría ser fácilmente consumible.

4.--Deben ser insusceptibles de apropiación privada, pues de no ser así, si se permite tal apropiación, se estaría impidiendo en todo momento el libre uso de la cosa.

La legislación italiana clasifica los bienes de la administración en: 1.--Bienes domaniales o públicos (*beni demaniali o pubblici*); 2.--Bienes patrimoniales indisponibles (*beni patrimoniali indisponibili*); y 3.--Bienes patrimoniales, disponibles o rentísticos (*beni patrimoniali disponibili o redditizi*).

ESPAÑA.-- Carlos García Oviedo, uno de los más destacados expositores del Derecho Español nos dice que los bienes del dominio público reúnen cuatro características principales, que son:

I.--Inalienabilidad, característica que se impone con objeto de mantener íntegramente la afectación de la cosa, pudiéndose, no obstante, enajenar a partir del momento en que opera la desafectación correspondiente.

II.--Imprescriptibilidad, puesto que si se admitiera la prescripción como uno de los modos de adquirir la propiedad, desaparecería de inmediato el servicio a que está afectado el bien.

III.--Como consecuencia de lo anterior los bienes de dominio público son inembargables.

IV.--Por igual motivo tampoco son hipotecables ni objeto de gravamen alguno.

La legislación española recurre a los titulares de la propiedad pública para enumerar los bienes del dominio público, por lo que, en dicha legislación, existen bienes del Estado, bienes provinciales y bienes municipales.

Por lo que respecta a los bienes de las provincias y de los municipios, el Código Civil en sus artículos 343 y 344 los divide en Bienes de uso Público y Bienes Patrimoniales, siendo bienes de uso público, los caminos vecinales y provinciales, las calles, áreas públicas, obras públicas, etc., y bienes patrimoniales, todos los demás que posean y que se rigen por el citado Ordenamiento.

Por último, es interesante señalar de acuerdo con Carlos García Oviedo, las formas por las que puede cesar el dominio público (Dere-

cho Administrativo, T. I, págs. 129 y 130).

1o.--Si es el destino de una cosa a un fin de utilidad social el origen más corriente de la propiedad pública, cesará ésta, también corrientemente, por la cesación de dicho destino, vevigracia, una fortaleza dejará de ser dominio público cuando la Administración disponga su supresión y la desmantele.

2o.--Las cosas que por su naturaleza cumplen un fin de utilidad social, pierden el carácter de propiedad pública por su desnaturalización, ya por acto del hombre, ya por hecho espontáneo, vevigracia, la variación, por obra humana del curso de un río hace perder su carácter público al cauce abandonado.

3o.--Se termina también el dominio público por abandono inmemorial de la autoridad administrativa, que da a entender la voluntad de la administración de que termine el destino de la cosa al uso público.

4o.--Por último, la destrucción de la cosa (mercado, lavadero, fortaleza), marca la desaparición de la cosa pública, siempre que sea definitiva o irreparable, pues de lo contrario no sucedería así. No es la cesión del uso sino del destino lo que hace perder su carácter a la propiedad pública".

Antes de pasar al estudio del régimen jurídico que regula actualmente el patrimonio estatal de nuestro país, es conveniente citar algunos antecedentes del mismo, con el único propósito de que sirvan como meros precedentes histórico-legislativos, ya que un estudio detenido de los mismos, sería motivo suficiente para escribir no digamos un tomo, sino varios sobre este tema, lo que implicaría salirnos de las limitaciones naturales a que está sujeto este trabajo.

Es de todos conocido que en virtud de la inmemorial existencia de la diferenciación de clases, la distribución de la tierra ha existido desde siempre, lo que ha dado por resultado diversos géneros y clases de propiedad territorial de los pueblos.

Esta circunstancia no escapa a nuestro origen más remoto, ya que entre los pueblos que en aquel entonces dominaban la casi totalidad del territorio mexicano --los pueblos de la Triple Alianza: Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlán-- existían 3 clases de propiedad que eran:

I.--La perteneciente al Rey, a los nobles y a los guerreros.

El Rey, dueño absoluto de todos los territorios de los pueblos sojuzgados, tenía en la conquista el origen principal de su propiedad, de la cual disponía libremente puesto que podía enajenarla, cederla, usufructuarla, etc.

En tales circunstancias, era costumbre que el monarca se reservara para sí una parte de las tierras que conquistaba, otorgando otra a los guerreros que se hubieren distinguido en las batallas y repartiendo el resto entre los nobles de la casa real. A estas tierras, pertenecientes a la clase privilegiada, se les conocía con el nombre de "Pillali".

II.--La perteneciente al pueblo.

Era característica primordial de estos pueblos, su organización so-

cial constituida por los barrios denominados "Calpullis" al frente de los cuales se encontraba un jefe llamado "calpollec" quien distribuía las tierras entre los habitantes del "calpulli" de acuerdo con las necesidades económicas de cada uno.

Los "calpulli" se constituían en pequeños grupos emparentados entre sí, los que al establecer sus hectáreas en sitios determinados, se apropiaban de las tierras necesarias a su subsistencia. A estas tierras se les llamaba "Calpullali".

Estas tierras constituían la pequeña propiedad de los indígenas, siendo desde luego, una propiedad precaria ya que la nuda propiedad de las mismas pertenecía al "Calpulli", teniendo las familias que las poseían, únicamente el derecho del usufructo.

Además de este clase de tierras, existían otras, comunes a todos los habitantes del "calpulli" que se denominaban "talmillis", las cuales eran inalienables y cuyos productos pertenecían al miembro del "calpulli" que las cultivaba, a diferencia de las tierras que se cultivaban en común para el sostenimiento del "calpollec" o jefe del barrio y que se conocían con el nombre de "tecpantalli".

Dentro de este grupo de tierras deben colocarse aquéllas que el Rey daba a los vencidos o pueblos sojuzgados, quienes las cultivaban en común, para pagar el tributo de reconocimiento de vasallaje y que se llamaban "yaotalli".

III - La perteneciente al ejército y al culto religioso.

Estas tierras eran destinadas al sostenimiento del ejército y de los templos ("teotallis") y eran cultivadas en común para tales fines, o bien, eran dadas en arrendamiento a los que así lo solicitaban. Al igual que los "talmillis", la propiedad de los "teotallis" era precaria, pues la nuda propiedad pertenecía a las instituciones (ejército y clase sacerdotal) y no a los individuos en particular.

Al advenimiento y consumación de la conquista, el Derecho Español cobró carta de naturalización en nuestro País, principalmente durante la época colonial, lo que trajo como consecuencia inmediata la desaparición del incipiente régimen de propiedad comunal indígena.

En efecto, y como afirma el maestro Gabino Fraga, la conquista fué el medio por el cual los Reyes de España se valieron para tomar posesión de las tierras que descubrieran, las cuales, desde antes de que lo fueran, ya les pertenecían puesto que, en aquella época y con motivo de la contienda posesoria surgida entre España y Portugal en la que se disputaban el dominio de las tierras descubiertas, el Papa Alejandro VI por Bula de 4 de mayo de 1493 dispuso que "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 Ártico, 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 dista

de cada una de las Islas que vulgarmente dicen de las Azores y Cabo Verde, cion 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", se concedían libremente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores.

Con base en este documento, los monarcas españoles establecieron un nuevo régimen de derecho sobre la propiedad de las tierras, las que pertenecían al Real Patrimonio. Así la Ley I, Título I, libro III de la Recopilación de Indias, dispuso que "Por donaciones de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos somos Señor de las Indias Occidentales, Isla y Tierra firmes del Mar Océano, descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla"

En consecuencia, la propiedad territorial colonial, tuvo ciertas características, a saber.

I.— Toda propiedad, como hemos asentado, emanaba del Real Patrimonio.

II.— La repartición de tierras se encontraba sujeta a ciertas condiciones como lo demuestran la Ley I, Título XII, libro IV de la Recopilación de Indias al disponer que "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas... para que cuden de la labranza y la crianza, y habiendo hecho en ellos su morada y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultades para que de allí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente como cosa suya propia" y el hecho de que "los que aceptaren asientos de caballerías y peonías se obliguen de tener edificados los solares; poblada la casa, hechas y repartidas las hojas de tierra de labor y haberlas labrado... pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras..." (Ley III, Título XII, libro IV, Recopilación de Indias).

III.— En cuanto a su adquisición, la propiedad territorial estaba también sujeta a restricciones, pues para evitar la concentración en pocas manos, de las tierras mercedadas, así como su amortización, se dispuso en la Ley II del Título XII del libro IV del Ordenamiento precitado, que "... los que en la nueva población de alguna provincia tuvieren tierras y solares en un pueblo, no se les puede dar ni repartir en otro, si no fuere dejando la primera residencia y pasándose a vivir a la que de nuevo se poblare, salvo si en la primera hubiesen vivido los cuatro años que tienen obligación para el dominio o las dejaren y no se aprovecharen de ellas, por no haberlos cumplido..."

IV.— Se consignó de manera muy especial en este régimen de propiedad, la propiedad indígena, llegando inclusive a crearse el fundo legal.

Esta particular legislación para los indígenas puede dividirse en dos grupos: a) el que regulaba la propiedad que tenían los indios antes de la conquista; y b) el que proveía a la formación de nuevas poblaciones indígenas.

a) Dentro de las disposiciones del primer grupo podemos citar las Leyes V, IX y XVIII del Título XII, libro IV de la Recopilación de Indias que contenían, respectivamente, entre otros preceptos, los siguientes.

Se decía que "... habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los que fueren a poblar, los Virreyes o Gobernadores... hagan el repartimiento... y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos de forma que no les falte lo necesario... para el sustento de sus casas y familias".

Además, "... mandamos que las estancias y tierras que se dieren a los españoles sean sin perjuicio de los indios y que las dadas en su perjuicio y agravio se vuelvan a quien de derecho pertenezcan".

Por último, se ordenó "que la venta, beneficio y composición de tierras, se haga con tal atención, que a los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como en comunidades...".

Por lo expuesto, es evidente la singular atención que tuvieron los gobernantes españoles para proteger, respetar y conservar, en todos los casos, la propiedad de los indios.

b) Respecto a la legislación del segundo grupo, cabe señalar como una de las principales disposiciones la Ley VIII, Título III del libro VI de la multitudada Recopilación de Indias que dispuso que "... los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, labranzas y un ejido de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otras de españoles".

Además, por ordenanza de 25 de mayo de 1567, se dispuso que los pueblos tuvieran su fundo legal o espacio para construir las habitaciones, estableciéndose que dicho fundo debiera tener una amplitud de 600 varas contadas desde el centro de los pueblos.

Con objeto de proveer de manera eficaz a la formación de nuevas poblaciones, estas recibieron por donación de la Corona, las llamadas tierras de parcialidades o de comunidades indígenas, mismas que, aun después de la consumación de la independencia, siguieron en posesión de los indios.

En consecuencia, es palpable que la Corona procuró porque los grupos indígenas que no tuvieran asiento definido, fueran dotados de un fundo legal y las tierras necesarias para así formar poblaciones fijas y hacer posible que sus habitantes alcanzaran los beneficios que su constitución reporta.

En el México independiente la propiedad territorial se consideró como adquirida por el Estado, subsistiendo, no obstante, algunos términos de la legislación colonial.

Así, en un principio el Derecho Mexicano reglamentó la propiedad territorial a través de las disposiciones contenidas en las Leyes de Estilo, Ordenanzas de Alcalá, Fuero Juzgo, Siete Partidas, Leyes de Toro, Nueva y Novísima Recopilación, etc.

Con posterioridad, se expidieron disposiciones propias en esta materia contenidas tanto en preceptos constitucionales como en leyes especiales entre las que podemos citar la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, modificada por la Ordenanza de Intendentes de 23 de marzo de 1756; la Constitución de 22 de octubre de 1814 que en su artículo 113 dice que "... pertenece exclusivamente al Supremo Congreso arreglar el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los Bienes Propios del Estado ..."; la Constitución de 1824 de escasa reglamentación en la materia pues aun no consignaba que "... los terrenos baldíos pertenecían a la Federación y por lo mismo fué menoscabada la facultad que tenían los Estados para legislar sobre ellos ..." (Derecho Civil Mexicano-Jacinto Pañares-Mex. 1897-Págs. XIV y XV); Las Siete Leyes Constitucionales de 26 de diciembre de 1836; las Bases Orgánicas de 1843; la Ley de Desamortización de 5 de junio de 1856, la Constitución de 5 de febrero de 1857 que declaró ya de materia federal la legislación relativa a tierras baldías y que dio fin a la enorme confusión que en la titulación de la propiedad territorial existía; la Ley de Nacionalización de 12 de julio de 1859 expedida por Don Benito Juárez y que en su artículo 1.º establecía que eran del dominio de la Nación "... todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que existan, el nombre y aplicación que hayan tenido ..."; la Ley de Baldíos de 20 de julio de 1863; la Ley de Ocupación y Enajenación de Baldíos de 26 de marzo de 1894; hasta llegar a la Ley de Inmuebles Federales de 18 de diciembre de 1902 con sus reformas de 29 de diciembre de 1932 y 29 de agosto y 11 de diciembre de 1935.

Esta Ley de Inmuebles Federales de 1902, clasifica los bienes de propiedad del Estado en 3 grandes grupos, a saber: I.—Bienes de dominio público o de uso común (Art. 1.º), que comprenden los bienes enumerados en las catorce fracciones de su artículo 4.º, II.—Bienes propios de la Hacienda Federal (Art. 1.º) que le pertenecen de pleno dominio, integrados por: a) bienes que por sus condiciones especiales o por determinación de la Ley, estaban destinados a un servicio público y; b) todos los demas que por cualquier título traslativo de dominio o por disposición de la Ley, adquiriese la Hacienda Pública (Art. 16); y III.—Bienes destinados a un servicio público (Arts. 17 y sigs.) entre los que se encuentran los Palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bibliotecas, museos, cuarteles, líneas de ferrocarril, de telégrafos, templos, casas curales, etc.

Establece, además, que de los bienes de dominio público puede

disfrutar todo individuo sin excepción, salvo que se perjudique a tercero y con tal que se sujete a la ley y disposiciones administrativas.

Se consigna también que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles y que los permisos o concesiones que sobre ellos se otorgan, no crean en favor del permisionario o concesionario, ningún derecho real ni acción posesoria sobre dichos bienes (Arts. 10, 13 y sigs.)

Establece que los medios de adquisición de los bienes propios de la Hacienda Federal son los siguientes: 1.—por contrato; 2.—por declaración hecha mediante decreto; 3.—por donación o herencia; 4.—por leyes sobre bienes vacantes; y 5.—por la nacionalización de los bienes del clero en virtud de las Leyes de Reforma.

En síntesis, la Ley de Inmuebles Federales de 1902 prescribe con toda precisión, la reclamación especial de los bienes del Estado, en cuanto a su clasificación, régimen interior, destino, conservación y vigilancia, contratos de que pueden ser objeto, etc.

Con esto damos por terminada la cita de los precedentes legislativos que en la materia se han expedido en nuestro País, ya que el estudio de los ordenamientos y disposiciones vigentes es objeto especial de los párrafos siguientes.

II.—Régimen Jurídico.—En la legislación federal mexicana es la Ley Fundamental la que en sus artículos 27 y 132 establece el régimen jurídico de los bienes patrimoniales del Estado de tal manera que en lo conducente 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 ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos

o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos; cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúan o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene facultad de

establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

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

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.—Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su grado, 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 interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren 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 obisporados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado 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.

En cuanto al artículo 132, éste prescribe que:

"Los fuertes, los cuarteles, dinamos de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expeara el Congreso de la Unión, mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva."

Ahora bien, es la Ley General de Bienes Nacionales el ordenamiento que clasifica y establece las bases generales a que se encuentra sometido el patrimonio inmueble y mueble del Estado, independientemente de las leyes especiales que rigen en la materia, por lo tanto, haremos un somero análisis de dicho ordenamiento procurando referirnos únicamente a aquellos preceptos que consideramos de mayor importancia para nuestro tema.

Para una mejor comprensión de las disposiciones que habremos de analizar, es conveniente tener presente, en todo momento, las características propias que para los bienes del dominio público señalamos en su oportunidad, a saber, constituyen una propiedad estatal directa a fines de interés público, mantenible e imprescriptible, y, por ende, sujeta a disposiciones de orden público.

Hecho este paréntesis, pasemos a ocuparnos de la clasificación que de los bienes patrimoniales del Estado, hace la Ley General de Bienes Nacionales.

El ordenamiento invocado establece en su artículo 1o. que:

"El patrimonio nacional se compone:

I.—De bienes de dominio público; y

II.—De bienes de dominio privado de la Federación."

Al respecto, el artículo 2o. considera como bienes de dominio público los siguientes:

I.—Los de uso común, que son, en los términos del artículo 17: 1) el espacio aéreo nacional, 2) el mar territorial, 3) las playas marítimas, 4) la zona marítimo terrestre de las playas del mar y las riberas de los ríos, 5) los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, 6) las riberas y zonas federales de las corrientes, 7) los puertos, bahías, raldas y ensenadas, 8) los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación y hayan sido construidas o adquiridas por el Gobierno Federal, 9) las presas, canales y zanjias construidas para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, 10) los diques, molles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos que sean de uso común, 11) las plazas, paseos y parques públicos que hayan estado o estén a cargo del Gobierno Federal, 12) los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de sus visitantes y; 13) los edificios y ruinas arqueológicos o históricos.

II.—Los señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

En relación con este precepto, cabe observar que si en él se designan como bienes de dominio público a las tierras y aguas y demás recursos naturales del País, es conveniente señalar expresamente que dentro de tales recursos se encuentran también los de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes a que alude el artículo 42 constitucional, en virtud de constituir tales zonas parte integrante del territorio nacional.

III.—Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, así como los equiparados a éstos conforme al propio ordenamiento.

IV.—Cualesquier otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

V.—Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.

VI.—Los bienes muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, 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.

Las principales disposiciones que reglamentan esta clase de bienes las encontramos consignadas en los artículos 50., 80., 90., 11, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 25, 27, 28, 29 y 30 de la citada Ley General de Bienes Nacionales.

En efecto, en las disposiciones invocadas se establece que los bienes de dominio público están sometidos en forma exclusiva a la jurisdicción de los poderes federales (art. 50.), tanto en los juicios civiles, penales o administrativos como en los procedimientos judiciales no contenciosos relativos a bienes nacionales, inclusive los del dominio privado (art. 70.), siempre que la legislación local en que estén ubicados, otorgue su consentimiento.

A este respecto, considero conveniente cambiar la redacción del artículo 50. aludido, en virtud de que, en sus términos, la jurisdicción de los bienes del dominio público queda supeditada al consentimiento de las legislaturas de las entidades federativas en que tales bienes estén ubicados.

En consecuencia, es pertinente reformar este precepto de manera que se establezca simplemente que tales bienes están sometidos a la jurisdicción de los poderes federales y, por ende, no pueden recaer sobre los mismos ningún gravamen ni disposiciones propias de las autoridades locales.

Como una característica peculiar de esta clase de bienes, se establece para la misma, un régimen exclusivo de inalienabilidad e imprescriptibilidad, en virtud del cual quedan fuera del derecho común y por lo tanto hacen nugatoria cualquiera acción reivindicatoria o de posesión que pretenda hacerse valer sobre tales bienes, quedando su-

jetos exclusivamente a las disposiciones del derecho común, aquellos aprovechamientos accesorios o accidentales, como por ejemplo la venta de frutos, materiales o desperdicios, y la autorización de aquellos usos temporales que no constituyan un servicio público, siempre y cuando dichos aprovechamientos sean compatibles con la naturaleza de estos bienes (art. 8o.).

Por cuanto se refiere a las autoridades que intervienen en la ejecución de las disposiciones del ordenamiento que nos ocupa, es el Ejecutivo Federal a quien corresponde hacer la declaración de los bienes que forman parte del dominio público federal, así como incorporar y desincorporar de este dominio, mediante decreto, los bienes propiados; corresponde también a dicha autoridad, anular o inmatriculativamente todos aquellos acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones que se hayan dictado y que perjudiquen o restrinjan los derechos de la Nación sobre dichos bienes, o bien, afecten los intereses legítimos de tercero.

Es también facultad del Ejecutivo Federal, dictar las reglas relativas a la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y ejercer las acciones necesarias para obtener, mantener o recuperar su posesión (art. 9o.).

Las tres primeras facultades que este artículo señala (fracs. I a III del art. 9o.) se ejercitan por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional conforme lo dispone el artículo 7o. fracción I de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor.

En consecuencia, considero conveniente que en este artículo se señalen expresamente las facultades exclusivas que corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional para ser conarrendadas con la disposición antes citada de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ahora bien, en relación con las facultades señaladas, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 11 establece un recurso administrativo de reclamación para aquellos casos en que las leyes especiales no contengan recurso alguno, o bien, cuando éste sea insuficiente.

Al efecto, el recurso deberá promoverse ante la autoridad que haya dictado la providencia, dentro de los quince días siguientes al de la notificación o de la ejecución cuando aquella no se haya efectuado.

La autoridad, interpuesto el recurso, suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, cuidando de adoptar las medidas necesarias para proteger los intereses de la Nación y lo comunicará al tercero interesado si lo hubiere, debiendo abrir un término probatorio mayor de veinte días, en el cual se admitirá toda clase de pruebas, salvo la confesional, procurando seguir el orden establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para la prueba pericial es suficiente sólo el perito que el opositor proponga, salvo cuando hubiere tercero, quien también tendrá derecho a designar uno.

Después de desahucadas las pruebas quedará el expediente a la vista del opositor y del tercero durante diez días, para que aleguen,

dictándose la resolución que corresponda, dentro de los diez días siguientes al período de desahogo de pruebas, resolución que se comunicará a los interesados por correo certificado con acuse de recibo.

Esta resolución será definitiva y contra ella sólo procederá el juicio de amparo.

Respecto a las concesiones que sobre estos bienes se otorgan, se ha establecido que éstas no crean derechos reales, tan sólo otorgan frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar las explotaciones o aprovechamientos que las leyes respectivas regulan, siempre y cuando el titular de dichas concesiones cumpla con las obligaciones que se le impongan (art. 12), quedando el Ejecutivo Federal por lo que se refiere a las concesiones de los bienes que autoriza el artículo 27 constitucional, facultado para negarlas en aquellos casos en que el solicitante no cumpla con lo establecido en las leyes especiales, cuando con su otorgamiento se creen acaparamientos contrarios al interés público, o bien, en aquellos casos en que la Federación explote directamente los recursos de que se trate y cuando se creen reservas nacionales (art. 15).

La nulidad, caducidad o rescisión de estas concesiones se dictarán, cuando procedan, conforme a la ley por la autoridad administrativa que corresponda, previa audiencia que se conceda a los interesados para que aleguen lo que a sus derechos convenga. En los casos de nulidad, ésta opera retroactivamente, salvo cuando a juicio del Ejecutivo Federal proceda limitar dicha retroactividad por haber procedido de buena fe el concesionario (art. 13).

Se establece, además, que el rescate de las concesiones sólo procederá por causa de utilidad pública y mediante indemnización que se computará en atención al monto de las inversiones realizadas, y siempre que el Estado haya adquirido, en su caso, previamente y conforme a la ley, la unidad industrial correspondiente (art. 14).

Considero de urgente necesidad la reforma de este precepto, en virtud de adolecer de una desafortunada redacción si se tiene en cuenta el razonamiento que en solución se expone.

Como podemos observar, la disposición aludida establece tres condiciones indispensables para que el Gobierno Federal pueda rescatar las concesiones que sobre bienes de dominio público haya otorgado a los particulares, de las cuales, las dos primeras son, a mi juicio, plenamente justificables, no así la tercera que obstaculiza el ejercicio del derecho al rescate que se conmina.

En efecto, siendo la concesión una manifestación del poder público que constituye un acto administrativo por medio del cual el Estado otorga a los particulares la explotación o aprovechamiento de bienes de su propiedad o de servicios públicos, es de absoluta justicia que como una garantía del particular concesionario de que no quedará al arbitrio de la Administración el ejercicio del derecho de rescate, se condicione éste a la existencia de una causa de utilidad pública así como

que medie la indemnización correspondiente, en atención a que con el rescate se impide al concesionario resarcirse de las inversiones que ha ya efectuado con motivo de la concesión, y se le priva de los beneficios que con ella obtiene o puede obtener.

Hasta aquí el precepto invocado se estima correcto, lo que considero impropio e inadecuado es supeditar el ejercicio del derecho de rescate de las concesiones sobre bienes del dominio público a la previa adquisición, por parte del Estado, de la unidad industrial correspondiente, ya que esta circunstancia restringe indebidamente el ejercicio de tal derecho, amén de que esa limitación carece de todo fundamento legal, pues si lo que se persigue con esta disposición es proteger plenamente los intereses del particular concesionario, es evidente que éstos quedan debidamente garantizados con las primeras dos limitaciones, por lo que no hay razón legal alguna para que, además, se exija la previa adquisición de la unidad industrial correspondiente.

Hecha la anterior objeción al artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, debemos apuntar a continuación que como una excepción al principio de inalienabilidad que opera sobre los bienes de dominio público, se establece en forma expresa que sólo aquellos bienes que por disposición de la ley y no por su naturaleza, sean de dominio público, podrán enajenarse previo decreto de desincorporación y siempre que el bien o bienes de que se trate hayan dejado de servir para ese fin por algún motivo. (art. 16).

En relación con los bienes inmuebles que el Ejecutivo de la Unión desee adquirir para destinarlos a un servicio público o para uso común, la Ley de la Materia establece que la dependencia solicitante deberá comunicar la conveniencia de la adquisición a la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, para conocer su opinión y las posibilidades que existan para adquirirlo, debiendo ser esta Secretaría quien realice las gestiones y arreglos necesarios para la adquisición (art. 25); en la inteligencia de que si durante los tres meses siguientes al de la fecha de entrega, el inmueble no es utilizado para los fines solicitados por la dependencia que lo tenga a su servicio, se retirará del mismo para darle otra afectación de igual naturaleza, o bien para enajenarlo en los términos de la propia Ley (art. 27). Al respecto, es indispensable que previa opinión de las dependencias interesadas, el Ejecutivo Federal expida el correspondiente decreto de cambio de destino del inmueble de que se trate, decreto que deberá ir referendado por la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional (art. 26).

En relación con lo dispuesto en el artículo 25 se sugiere que de conformidad con lo que disponen los artículos 66, fracciones VII y IX, y 16, fracciones II, IV y V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, se especifica que para la adquisición de los inmuebles a que alude dicho precepto, deberá recabarse previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda por lo que se refiere a las posibilidades del Erario Federal para efectuar la adquisición y la autorización de la

Secretaría de la Presidencia respecto a la procedencia de la inversión, debiendo establecerse, además, que en todo caso, el Ejecutivo Federal no podrá efectuar ninguna adquisición de esta naturaleza, a un precio mayor del que, al efecto, establezca la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Respecto al plazo que señala el artículo 27 para aplicar el inmueble al servicio para el cual fué destinado, creo conveniente que el mismo debe ser ampliado en virtud de considerarlo insuficiente si se toma en cuenta que en la mayoría de los inmuebles adquiridos se necesita realizar obras de transformación, mejoramiento, conservación, etc., para poderlos destinar posteriormente al servicio requerido, obras que, en ocasiones, se lleva más tiempo del establecido para la afectación del inmueble.

Por último, el artículo 30 de ley que nos ocupa dispone que los inmuebles destinados a un servicio público quedarán bajo el control de la Secretaría, Departamento de Estado, Gobierno o Municipio que tenga a su cargo el servicio, dependencias que, además, deberán costear los gastos de las obras nuevas y las de transformación que realicen en los edificios bajo la vigilancia de la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, de acuerdo con los planes y proyectos que al efecto se hayan elaborado. En tratándose de aquellos inmuebles a que se refieren las fracciones XII y XIII del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales (edificios o construcciones de valor artístico, histórico o arqueológico), la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, recabará la opinión de la de Educación Pública, para poder efectuar las obras a que se hace mérito.

En cuanto a la realización de las obras a que alude el párrafo anterior, considero que debe señalarse en el citado artículo 30 que sea la Secretaría de Obras Públicas la que se encargue de ello, en atención a lo dispuesto en el artículo II, fracciones I y III de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Hecho el anterior análisis sobre algunas de las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales que establecen el régimen jurídico de los bienes de dominio público de la nación, estimo de interés para terminar este capítulo, aludir brevemente a dos principios que sobre el subsuelo nacional existen; me refiero al de que la propiedad del subsuelo pertenece al Estado y al de que las concesiones que se otorgan para su explotación no crean ni transmiten a los particulares, ningún derecho real.

En efecto, la Constitución General de la República estatuye que el dominio de la nación sobre todas las mineras o sustancias a que se refiere el párrafo cuarto de su artículo 27, es inalienable e imprescriptible y que sólo se pueden otorgar concesiones a los particulares de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes pero que tratándose del petróleo y de los carburatos de hidrógeno no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la

forma en que la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos.

En consecuencia, es conveniente referirnos a algunos de los antecedentes histórico-jurídicos que sobre el régimen del subsuelo existen en nuestro País.

La doctrina señala tres regímenes respecto de la propiedad del subsuelo: a) el que la adjudica al propietario de la superficie en virtud de la aplicación de la teoría de la accesión, según la cual lo accesorio (subsuelo) sigue a lo principal (suelo), b) el sistema que distingue y separa el suelo del subsuelo y asina la propiedad de este último al Estado, y c) aquél que atribuye la propiedad de la mina a su descubridor.

De los tres sistemas apuntados, es el segundo el de mayor aceptación si se tiene presente que permite una fácil y mejor explotación de los recursos naturales, máxime si se considera que la corriente moderna en la totalidad de las legislaciones tiende a la nacionalización o socialización de estos recursos con objeto de facilitar su explotación y satisfacer de este modo las necesidades colectivas.

El Derecho Español, vigente en nuestro país aún después de la consumación de la Independencia y antecedente inmediato de nuestra legislación en materia de riquezas del subsuelo, pertenece al segundo de los sistemas apuntados, de manera que en él se atribuye al Estado la propiedad del subsuelo según se desprende de algunos de sus principales ordenamientos.

Así en el Fuero Viejo dominó el principio de la regalla al disponer que nadie podía explotar minas de oro, plata y plomo sin mandato del Rey; además, el Ordenamiento de Alcalá de 1343 estableció en su Ley I que las minas de plata, plomo, oro, etc., y las fuentes, pilas y pozos salados pertenecen al Rey y por lo tanto ninguno podía trabajarlas sin especial licencia.

En las Leyes de Indias, Título Primero, Libro Segundo, Leyes I y III se ordenó que se observara en las Indias las Leyes de Castilla sobre Minas, por lo que el sistema regalano que adjudicaba a la soberanía del monarca la propiedad minera pasó a formar parte de nuestra legislación.

En cuanto a las Reales Ordenanzas de Minería de 1783 expedidas por Carlos III en Aranjuez, disponían que las minas eran propiedad de la Real Corona tanto por su naturaleza y origen como por su reunión y que sin separarlas del real patrimonio se concedían a los vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que podían venderlas, permutarlas, etc., pero advertidos que de no cumplir con lo prevenido en dichas Ordenanzas, se entendían perdidas y por lo tanto podían concederse a otro.

Por el advenimiento de la independencia no puede decirse que la legislación española haya dejado de estar vigente en nuestro País, pues al contrario, la insurgencia consideró conveniente reconocer la validez de la vigencia del Derecho Español y así la Constitución de Apat-

zingán de 1814 dispuso en su artículo 211 "Mientras que la soberanía de la Nación forme el cuerpo de leyes que han de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que, por el presente y otros decretos anteriores, se hayan derogado y de las que en adelante se derogueen".

Tal estado de cosas se corrobora con la notoria ausencia de disposición alguna que se refiera al subsuelo nacional, tanto en la Constitución Federal de 1824, como en las Bases Constitucionales que establecieron el Supremo Poder Conservador de 1836 y en la Constitución de 1857, por lo que cabe afirmar que el principio regaliano sobre la minería y riquezas del subsuelo consignado en la legislación española, pasó a formar parte de nuestra legislación y, por ende, los minerales y demás riquezas del subsuelo pertenecen al dominio público de la Nación quien tiene sobre ellos la propiedad originaria.

La anterior argumentación cobra mayor fuerza si se tiene presente que el dominio directo que la Nación ejerce sobre el subsuelo nacional, consignado en el artículo 27 de la Constitución Federal, se entiende como una manifestación del poder soberano del Estado y, en consecuencia, es inadmisibles concebir que el propio Estado transmita a los particulares ese poder soberano o mejor dicho, supremo poder que sólo a él, por naturaleza corresponde.

No obstante lo anterior, nuestra legislación ordinaria recojió en las Leyes Mineras de 1884, 1892 y 1910 disposiciones contrarias al régimen constitucional del País y a los principios de soberanía, al establecer que el propietario del suelo podía disponer libremente de los yacimientos de petróleo y carbón que encontrara en el subsuelo de su propiedad.

Sin embargo, tales disposiciones deben considerarse sin validez alguna ya que el legislador ordinario carece de facultades para determinar el contenido y alcance de los derechos de soberanía, pues éstos sólo pueden ser establecidos o renunciados por su titular, que no es otro sino el pueblo, siempre y cuando, además, se organice en Congreso Constituyente.

Respecto a la opinión de que las concesiones sobre bienes de dominio público que se otorgan a los particulares, no crean ni pueden crear por ningún motivo, derechos reales sobre dichos bienes, tal opinión se basa en los siguientes razonamientos:

Del estudio de esta figura jurídica de derecho público se desprende que toda concesión consiste en la transmisión a particulares, a título precario, de facultades del Estado, bien para que el particular explote un bien de dominio público, o bien para que preste un servicio de igual naturaleza, es decir, público, por lo tanto, se trata de derechos que corresponden esencialmente al Estado, por lo que éste no puede enajenarlos ni verse privado de ellos por tiempo ilimitado, pues de darse semejante situación sería tanto como abandonar sus facultades de soberanía. Es por esta razón que el Estado puede, en cualquier momento, recuperar esas facultades concedidas a los particulares.

Ahora bien, tratándose de las concesiones sobre bienes de dominio público, el efecto que producen es el de un acto condicion a través del cual el particular concesionario adquiere un derecho subjetivo público frente al Estado consistente en la utilización del bien público concesionado, en tanto no existan razones de interés general que requieran lo contrario.

En consecuencia, es congruente sostener que la concesión es irrefutablemente un acto de derecho público y, por ende, las facultades que otorga son derechos públicos que deben reglamentarse en atención a las normas del derecho público, por lo que, en el caso, la aplicación de las figuras jurídicas del derecho privado es a todas luces errónea.

Es así que las concesiones otorgadas a los particulares para explotar bienes de dominio público, y en especial el subsuelo nacional, no pueden otorgar al concesionario derecho real alguno. Además, si así fuera, tal circunstancia repugnaría a la esencia misma de esta clase de bienes, pues como dejamos apuntado en su oportunidad, una de las características esenciales de los bienes de dominio público es su inalienabilidad e imprescriptibilidad, razón por la cual las concesiones que el Estado otorgue a los particulares sobre estos bienes, necesaria e invariablemente tendrán el carácter de derechos precarios cuya existencia dependerá siempre de las exigencias del interés general.

A mayor abundamiento y suponiendo sin conceder que las concesiones otorgaran derechos reales a su titular, en el caso particular a estudio es imposible aplicar esa doctrina por ser contraria a los principios que recogen nuestra Constitución Federal, la Ley General de Bienes Nacionales y especialmente las leyes minera y petrolera.

Además, de acuerdo con la doctrina y la legislación, las concesiones que se otorgan sobre el subsuelo nacional no crean derechos reales porque esta clase de derechos sólo puede recaer sobre bienes inmuebles que estén en el comercio, es decir, bienes susceptibles de propiedad particular, y como sabemos, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, por lo tanto los particulares no pueden adquirirlos, de manera que tampoco por esta razón los derechos que el Estado otorga a través de las mencionadas concesiones, pueden ser de naturaleza real y así lo prescribe el artículo 12 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Tal es el criterio de nuestro Máximo Tribunal al reconocer expresamente como único propietario del subsuelo nacional a la Nación, por lo que cualquiera interpretación que contrarie este principio, es evidentemente inconstitucional. En efecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Tesis 521 del Aréndice al Tomo LXIV del S. J. F. sostiene que "Ningún particular puede alegar tener derecho de propiedad sobre el petróleo que se encuentra en el subsuelo de unos terrenos, aunque dichos terrenos le pertenezcan desde antes de 1917; pues al entrar en vigor la Constitución Federal de 1917, todas las riquezas del subsuelo que se enumeraron en la parte correspondiente del Artículo 27

de dicha Constitución, son consideradas expresamente de propiedad de la Nación, por ser bienes inalienables e imprescriptibles, que nunca han sido enajenados conforme a la Constitución".

Por consiguiente, cabe afirmar que las concesiones sobre bienes del dominio público, y especialmente sobre el subsuelo nacional, no otorgan derechos reales a los particulares, principio éste que, además, se encuentra plenamente reconocido y consagrado en nuestra Constitución Política al disponer en el párrafo tercero del artículo 27 que la Nación "tendrá en todo tiempo el derecho . . . de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Por todo lo expuesto debemos concluir que la concesión, como acto jurídico propio del Derecho Administrativo, no puede crear ni transmitir en favor del particular concesionario ningún derecho real, tan sólo simples derechos subjetivos públicos, o mejor dicho, derechos personales.

de dicha Constitución, son consideradas expresamente de propiedad de la Nación, por ser bienes inalienables e imprescriptibles, que nunca han sido enajenados conforme a la Constitución".

Por consiguiente, cabe afirmar que las concesiones sobre bienes del dominio público, y especialmente sobre el subsuelo nacional, no otorgan derechos reales a los particulares, principio éste que, además, se encuentra plenamente reconocido y consagrado en nuestra Constitución Política al disponer en el párrafo tercero del artículo 27 que la Nación "tendrá en todo tiempo el derecho . . . de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Por todo lo expuesto debemos concluir que la concesión, como acto jurídico propio del Derecho Administrativo, no puede crear ni transmitir en favor del particular concesionario ningún derecho real, tan sólo simples derechos subjetivos públicos, o mejor dicho, derechos personales.

CAPITULO II.

B.—BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

I.—GENERALIDADES.

II.—REGIMEN JURIDICO.

CAPITULO II

B.—BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

I.—GENERALIDADES.— Con objeto de determinar la naturaleza jurídica de los bienes que forman parte del dominio privado del Estado, es necesario referirnos primeramente a un problema por demás discutido en derecho, me refiero al de la personalidad jurídica del Estado.

A este respecto la doctrina ha elaborado dos grupos de teorías: uno, que afirma la personalidad jurídica del Estado, dentro del cual se encuentran la teoría que atribuye al Estado una doble personalidad: de derecho público y de derecho privado, la que sostiene que existe una sola personalidad con dos voluntades, la que considera que el Estado tiene una sola personalidad de derecho privado, y, la teoría normativa de Hans Kelsen, el otro, la doctrina que niega la personalidad del Estado.

Tanto la legislación como la jurisprudencia mexicanas han sostenido la tesis de la doble personalidad jurídica del Estado en virtud de considerar que la soberanía es un poder de voluntad superior que se constituye como un derecho cuyo titular es la Nación, y es así como el más Alto Tribunal del País ha sostenido que "Doctrinariamente todos los autores convienen en que el Estado realiza, a la par de actos en que aparece manifiesta 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 particulares 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 unos 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).

Lo anterior se explica fácilmente si se tiene presente que el ejercicio de la actividad del Estado requiere, además de otras cosas, de la necesidad de que los distintos órganos que lo constituyen se provean de los medios necesarios para su sostenimiento.

Ahora bien, esta manifestación del Poder Público implica el establecimiento de un régimen jurídico que la reglamente, régimen jurídico que no siempre es de igual naturaleza, pues en ocasiones el Estado actúa dentro del ámbito del derecho público y, en otras, se ve regulado por normas de derecho privado.

En efecto, en unos casos la obtención de esos medios de que hablamos, por guardar una estrecha y necesaria relación con la satisfacción de las necesidades colectivas encomendadas al Estado, se realiza por la vía de mando imponiendo unilateralmente el Estado su voluntad y, en otros, el propio Estado se abstiene de ejercer su autoridad o poder, o mejor dicho, su soberanía, para obtener tales recursos por no estar éstos vinculados a la satisfacción de necesidades colectivas urgentes; es entonces cuando el Estado celebra contratos con los particulares en virtud de los cuales vende, permuta, arrienda, compra, hipoteca, etc., como lo hiciera cualquier sujeto de derecho privado.

Tal es el caso de todos aquellos actos relativos a la administración del patrimonio del Estado que no se encuentra afecto a ningún servicio público o actividad que se considere de interés público, o mejor dicho, que no se encuentre destinado, sea por la naturaleza del bien o por disposición de la ley, a la satisfacción de las necesidades colectivas; es decir, se trata de aquellos actos propios del derecho privado como los arrendamientos, donaciones, permutas, etc., o sea que en estos actos no hay, como ya se expuso anteriormente, una imposición de la voluntad del Estado, sino por el contrario, se respeta la autonomía de los particulares y se busca su consentimiento, razón por la cual esta actuación cae dentro del campo regulado por disposiciones de derecho privado especial.

Hablamos de derecho común especial, porque si bien es cierto que el Estado en este tipo de relaciones actúa como un simple sujeto de derecho privado y como tal, se equipara a los particulares, también lo es que no siempre puede prescindir de su carácter de Poder Público pues "no es posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos, y es imposible, dentro del Estado, que haya un poder superior al mismo poder estatal; y, respecto de las garantías, se juzga que el Estado siempre es solvente, pues es un principio general del derecho público, y en especial, del derecho fiscal, que el Estado debe obtener de los habitantes del país los ingresos indispensables para cumplir sus fines de manera que está siempre en posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones, sin necesidad de una garantía especial". (Exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles.—1942)

En consecuencia, de acuerdo con estas ideas procede establecer que los bienes de dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no se encuentran afectos en forma directa a la satisfacción de las necesidades colectivas y, por lo tanto, son susceptibles de apropiación por los particulares y aplicables algunas de las disposiciones propias del derecho privado.

II.—REGIMEN JURIDICO.—Establecida la naturaleza de los bienes del dominio privado de la Federación, es pertinente ocuparnos ahora de su régimen jurídico.

Al efecto el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales prescribe que son bienes de dominio privado del patrimonio nacional:

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

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

III.—Los bienes vacantes situados en el Distrito y en los Territorios Federales.

IV.—Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la ley federal, que se extinga; y

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

En cuanto a estos bienes el artículo 4 establece que los mismos pasarán a formar parte del dominio público nacional cuando se destinen a un servicio público o a alguna de las actividades que la ley equipara como servicio público, o bien, cuando sean destinados al uso común.

En los casos señalados en el artículo anterior es requisito indispensable que la incorporación al dominio público del bien de que se trate se efectúe mediante el consabido requisito formal del decreto presidencial.

La posesión, conservación, administración y control de estos bienes corresponde generalmente y a falta de disposición en contrario, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hoy Patrimonio Nacional, conforme lo prescribe la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor (artículo 35).

A diferencia de los bienes de dominio público, los que pertenecen al dominio privado de la Nación son enajenables, prescriptibles y objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con las salvaduras que la propia Ley establece (artículo 48).

En efecto, los artículos 36 y 38 del ordenamiento que venimos invocando, autorizan la enajenación de los bienes del dominio privado siempre y cuando dicha enajenación se sujete a las limitaciones que los propios preceptos señalan, como por ejemplo, el que los inmuebles que se pretenda enajenar no estén afectos a un servicio público o social, que cuando se enajenen a título gratuito a los gobiernos de los Estados, éstos deberán, en todo caso, dedicarlos a fines educativos o de asistencia pública, o bien, disponer de ellos con objeto de arbitrase fondos para la atención de sus servicios públicos; es decir, la enajenación que de estos bienes se autoriza está sujeta a los casos y condiciones que establece la ley (artículo 39).

Respecto al citado artículo 36, considero que su redacción es inadecuada al autorizar la enajenación de "... los bienes propios de la Federación, que no estén destinados a un servicio público ...", puesto que si se habla de enajenación, implícitamente se entiende que se trata de aquellos bienes que no están afectos a un servicio público, pues de lo contrario, dichos bienes pasarían a formar parte del dominio público conforme a lo dispuesto en los artículos 2o., fracción III y 4o. de la invocada Ley de Bienes Nacionales y por lo tanto serían inalienables e imprescriptibles, además, con objeto de cuidar de la conservación de la riqueza pública, o mejor dicho, del patrimonio privado de la Federación y procurar un mejor aprovechamiento del mismo, debiera reformarse este precepto de manera que expresamente establezca que sólo se autorizará la enajenación de estos inmuebles, cuando con su venta se persiga, invariablemente, la satisfacción de necesidades colectivas o el mejor desempeño de los servicios públicos.

Así por ejemplo, debiera establecerse que aquellos inmuebles del dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las dependencias del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios, se podrán enajenar en favor de entidades oficiales o privadas, sean personas físicas o morales, que tengan a su cargo resolver necesidades de tipo colectivo, v.g., de educación, de habitación popular, de asistencia social, etc. o bien, el fomento o conservación de empresas o industrias nuevas y necesarias para el beneficio colectivo.

Por lo que se refiere al artículo 38, éste adolece del mismo defecto que señalamos al artículo 36 y por consiguiente vale para aquél la crítica hecha a este último, independientemente de que para ser congruentes con la reforma propuesta al artículo 36 mencionado, convendría adicionar el precepto que nos ocupa con un párrafo en el que se autorice la enajenación, a título gratuito, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y a los particulares cuyas actividades sean de evidente interés público, quienes deberán sujetarse, en todo caso, a las condiciones que el efecto establezca la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En relación con las condiciones que habrán de cumplirse en toda venta de estos bienes, los artículos 40 a 45 de la Ley de la Materia establecen que la enajenación podrá ser hecha en subasta pública o fuera de ella, debiendo, en el primer caso, publicarse la convocatoria de ley con cinco días de anticipación por lo menos, en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico de mayor circulación en el lugar de su ubicación y practicarse la subasta el día señalado ante la autoridad que fije el reglamento correspondiente y sujetarse en todo a las disposiciones en él establecidas.

La venta, tanto en subasta como fuera de ella, se hará sobre la base del avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Na-

cionales o aquella institución de crédito autorizada para ello, caso éste en que el avalúo se sujetará a la revisión y aprobación de la citada Comisión.

Estimo que en este artículo debiera quedar comprendida no sólo la operación de venta, sino también la de compra por parte del Gobierno Federal, así como la permuta, por ser estos tres tipos de contratos los que con mayor frecuencia se celebran en la práctica.

En cuanto a la venta a plazos, en ella se requiere que el pago total del precio se efectúe en un plazo máximo de diez años contados a partir de la fecha de su celebración, debiendo enterarse en dinero en efectivo, cuando menos, el 25% de dicho precio e hipotecarse el inmueble en favor del Gobierno Federal hasta el completo pago de su importe y el de los intereses pactados y los de mora.

Como consecuencia de lo anterior, se prohíbe terminantemente a los compradores de bienes federales, constituir sobre ellos derechos reales en favor de terceros, así como derribar las construcciones que existan sin permiso expreso y escrito dado por la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, en tanto que no esté cubierto el precio total del inmueble, en la inteligencia de que el incumplimiento de estas disposiciones da lugar a la rescisión del contrato correspondiente.

Los bienes del dominio privado de la Federación son también susceptibles de adquirirse por prescripción en los términos del Código Civil Federal, con la salvedad de que se duplican los plazos, excepción hecha de los bienes de propiedad originaria que se sujetan a lo dispuesto en las leyes especiales (artículo 37).

Los artículos 51 y 52 estatuyen, respectivamente, la facultad del Estado para retener administrativamente los bienes que posea y en aquellos casos que se trate de recuperar la posesión o de ejercer el derecho de reivindicación o de obtener el cumplimiento, la rescisión o nulidad de los contratos celebrados en relación con estos bienes, deberá deducir antes los tribunales federales las acciones que correspondan.

En los casos en que se denuncien bienes vacantes, queda a juicio del Ministerio Público Federal deducir las acciones correspondientes, debiendo tramitarse lo conducente en los términos que fija el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que hace a los bienes muebles del dominio privado de la Federación, el artículo 53 de la Ley de la Materia establece que pertenecen a la Federación todos los bienes muebles de las distintas dependencias del Gobierno Federal y que a la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, corresponde su clasificación, inventario y estimación de la depreciación que dichos bienes sufran.

Al respecto, hay que observar que este precepto no hace distinción en los bienes muebles y tal parece que considera a todos como del dominio privado, razón por la cual su redacción es errónea, pues como vimos en su oportunidad, la fracción VI del artículo 2o. de la propia Ley

señala los bienes muebles del dominio público de la Federación; en consecuencia, considero pertinente que se modifique su redacción en los siguientes términos: Pertenecen al dominio privado de la Federación todos los bienes muebles de propiedad federal no comprendidos en el artículo 2o., fracción VI de la presente ley.

Ahora bien, la adquisición, administración y enajenación de esta clase de bienes, corresponde a la Secretaría de Hacienda, hoy Patrimonio Nacional, con las salvedades que en atención a los servicios públicos establezca un reglamento (artículo 54).

Sería conveniente señalar expresamente en este artículo, las facultades que competen a la Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con la enajenación o permuta de estos bienes, así como los requisitos que, al efecto, deberán satisfacer los interesados.

La prescripción adquisitiva de estos bienes se rige conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del propio ordenamiento, sin perjuicio de las disposiciones del derecho común sobre reivindicación de cosas muebles; además, es igualmente aplicable a estos bienes lo previsto en el artículo 51 ya citado anteriormente (artículo 55).

Por último, el artículo 56 informa que cuando el valor de inventario de estos bienes exceda de mil pesos y previo acuerdo expreso del Ejecutivo Federal refrendado por el Secretario de Estado en cuyo inventario figure el bien y por el de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa hoy Patrimonio Nacional, podrán donarse a los Gobiernos de los Estados e instituciones de beneficencia o culturales, dichos bienes; pero cuando su valor de inventario no exceda de esa cantidad, se faculta a los titulares de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal a donar aquellos bienes de su activo ligo mediante la sola aprobación de la citada Secretaría de Bienes Nacionales, quien deberá designar un representante que intervenga en la entrega y levante el acta correspondiente.

En relación con el precio señalado en este precepto, estimo que en la actualidad resulta muy bajo, por lo que convendría establecer un precio mínimo de cinco mil pesos.

TITULO SEGUNDO.

LA EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

CAPITULO UNICO.

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

I.--CONCEPTO.

II.--PROCEDIMIENTO.

III.--INDEMNIZACION.

TITULO SEGUNDO.

LA EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA. CAPITULO UNICO.

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

I.— CONCEPTO.—La figura jurídica de la expropiación tiene varias acepciones, así por ejemplo, se dice que es una de las limitaciones que la propiedad privada soporta en atención al interés público, o bien, que es la cesión o venta que una persona tiene que hacer de una cosa de su propiedad, por motivo de utilidad pública.

La expropiación, figura jurídica del Derecho Administrativo aparece reglamentada desde tiempos muy antiguos, pues ya los romanos la consideraban dentro de su legislación al establecer ciertas limitaciones al derecho de propiedad, según el decir de ciertos tratadistas que señalan como vía de ejemplo, la construcción del acueducto en Roma, cuya realización motivó que muchas propiedades particulares resultaran afectadas, a pesar del concepto tan absoluto que del derecho de propiedad tenían.

A efecto de precisar con claridad el concepto de la expropiación, conviene analizar el punto de vista que en la materia sostienen ciertos autores.

Para García Oviedo la expropiación es uno de los medios jurídicos especiales con que cuenta la Administración para la realización de sus funciones, en tanto son insuficientes los medios generales (cobro de los impuestos y bienes propios) con que el Estado cuenta para el sostenimiento de los servicios públicos, razón por la cual se ve precisado, en vista del interés público, a desposeer a los particulares de sus propiedades aplicando la expropiación; considera también que son dos los procedimientos por los cuales la administración realiza los fines que tiene encomendados: los contratos, —natural procedimiento de derecho privado— y la expropiación, —procedimiento privilegiado y exclusivo de la administración—.

Por su parte Marcel Waline en su libro titulado "Tratado Elemental de Derecho Administrativo" (págs. 440) nos dice que "la expropiación es un procedimiento por el cual la administración obliga a un propietario a ceder la propiedad de un inmueble que ella necesita para un objeto de utilidad pública".

De la anterior definición se desprende lo siguiente: 1). Se trata de un procedimiento, esto es, la administración se ve obligada a iniciar

un procedimiento que desde luego respeta las garantías pertenecientes al propietario; 2). La administración obliga al propietario a transmitir el dominio del inmueble, siendo necesario para que la expropiación opere, que el propietario sea desposeído de su propiedad; 3). La expropiación se establece en favor exclusivo de la administración, constituyendo un límite excepcional y trascendental al derecho de propiedad; 4). El objeto primordial de toda expropiación es el fin a que se encamina, o sea, la utilidad pública, y 5). Opera exclusivamente sobre inmuebles.

Todas las instituciones del Derecho Administrativo están encaminadas a constituir la finalidad del estado de derecho moderno, de tal manera que la expropiación forzosa, acto de soberanía que permite a la administración pública adquirir bienes para las empresas públicas, constituye una limitación al derecho de propiedad de los individuos, y si bien es cierto que obstaculiza al particular afectado, también lo es que es imposible declararla improcedente pues ello implicaría paralizar la actividad administrativa, así como tampoco puede tachársele de ilegal, pues su existencia se debe a la ley según opina Fritz Fleiner.

Otto Mayer considera que la expropiación es un acto de la autoridad mediante el cual se transfiere o restringe un derecho de propiedad del súbdito en favor de una empresa de utilidad pública, debiendo predominar un interés de orden público para que el súbdito sea desposeído de sus bienes.

Según Mayer cuando surge un conflicto entre los titulares de la propiedad individual y la administración, los primeros deben ceder, pues si bien es cierto que la propiedad individual es afectada, también lo es que en virtud del principio de la compensación, existe el derecho a la indemnización. En la expropiación, el Estado prescinde de su poder policía o tributario, en los cuales es pura autoridad, es decir, renuncia a su exclusiva rigurosidad y deja de ser el guardián celoso de sus funciones.

Considera además, que la expropiación debe de tener un fundamento legal, es decir, una ley que pueda disponer directamente por sí misma la expropiación o autorizar al Gobierno o a una autoridad para hacerla, no obstante, estima conveniente que dicha ley debe referirse al aspecto general que debe revestir a toda expropiación, siendo las autoridades las que, siguiendo los lineamientos de la misma, actúen en cada caso particular conforme a una libertad conveniente, para fijar las condiciones y los límites acerca del procedimiento a seguir.

Royo Villanova en relación con este tema estima justificada la institución de la expropiación en virtud de que la considera como la justa reciprocidad con que la propiedad privada corresponde a las ventajas que recibe del Estado, y para explicar su punto de vista, hace una distinción entre esta figura jurídica y el impuesto y la confiscación.

Distingue la expropiación del impuesto en tanto que este se aplica a la totalidad de los habitantes, es decir, es general, mientras que la

expropiación es particular, o sea, que se dirige a determinada persona; y dice que no se puede equiparar con la confiscación, supuesto que en la expropiación se paga la correspondiente indemnización y, por lo tanto, se pierde el carácter autoritario que caracteriza a aquélla.

Es por esto, agrega, que el Estado al perseguir sus fines, no puede, en atención a la propiedad privada, dejar de realizarlos, por lo que se ve precisado a recurrir a la expropiación.

Para el autor que comentamos, la expropiación es una venta forzada que constituye una limitación al derecho de propiedad que se justifica en razón de la utilidad pública debidamente declarada. No importa que el Estado disponga de las propiedades particulares para satisfacer las necesidades modernas de mejoramiento social, supuesto que cualquiera objeción que pueda hacerse a la expropiación, queda justificada por la justa retribución que concede al particular afectado y los múltiples beneficios que, a cambio, proporciona a la colectividad.

Expuesta la anterior doctrina, conviene ahora estudiar el concepto que de la expropiación se tiene en nuestro derecho.

Sabemos que el Estado, en vista del interés general de la colectividad, tiene urgentes necesidades que atender aún en contra de los particulares intereses existentes, pues es bien sabido que sobre cualquier interés particular se encuentra siempre el interés perseguido por el Estado, que como sabemos consiste en la realización del bien público. Es así como el Estado, cuando requiere para la realización de sus propósitos — debidamente fundados en razones de utilidad pública — de bienes de propiedad particular que no puede obtener por los medios ordinarios que le proporciona el Derecho Administrativo, recurre en uso de su soberanía, al medio extraordinario que el propio derecho le concede como lo es la expropiación por causa de utilidad pública.

El sistema de expropiación que nuestra legislación consigna, tiene su fundamento legal en las disposiciones del artículo 27 de la Constitución Política del País.

En efecto, el párrafo segundo del citado artículo ordena que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", razón por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: Primera, que la utilidad pública así lo exija; Segunda, que medie indemnización. El artículo 27 al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta ... por lo que, ... las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías" (SJP. T. XCVII párr. 887).

Es decir la Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la aplicación del artículo 27 constitucional, párrafo segundo, tutela los intereses particulares en los párrafos décimocuarto y décimoquinto del mismo ordenamiento al esta-

blecer que "... Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. 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 propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el detrimento 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".

En este sentido la Corte considera que toda expropiación por causa de utilidad pública requiere de los siguientes elementos: "... primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad; segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización" (SJF, T. XXVII págs. 891). Por lo tanto, toda expropiación que se lleve a cabo sin que se cumplan las formalidades legales establecidas, entraña una violación de garantías.

Con base en el artículo 27 constitucional, además de disposiciones sobre expropiación en materias especiales como petróleo, minas, zonificación y planificación, tierras, etc., se han expedido algunas otras de carácter general, hasta llegar a las que actualmente se encuentran vigentes en la Ley de Expropiación y en los artículos 831, 832, 833 y 836 del Código Civil Federal que señalan que la propiedad sólo puede ser ocupada contra la voluntad del dueño, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, considerando como causa de utilidad pública, la adquisición de terrenos por parte del Gobierno Federal para constituir el patrimonio familiar, la ejecución de obras de evidente beneficio colectivo, la prevención de riesgos inminentes a las poblaciones, etc.

En relación con el alcance de la expropiación, es decir, los bienes que son susceptibles de esta forma de adquisición de la propiedad, la doctrina carece de uniformidad al respecto, pues mientras algunos tratadistas consideran que la expropiación sólo debe operar sobre inmuebles, otros autores como Royo Villanova por ejemplo, no encuentran la razón por la cual se estime imperante la expropiación que se haga sobre bienes muebles.

En efecto, si bien es cierto que la expropiación opera principalmente sobre inmuebles, también lo es que en nuestros días, dadas las

múltiples necesidades que el Estado tiene que atender en vista de la realización del bien público, la expropiación debe operar también sobre muebles, que forman parte de la propiedad privada y, por lo tanto, son susceptibles de adquisición por el medio expropiatorio.

Es lógico pensar que en nuestro país, la generalidad del texto del artículo 27 constitucional, que utiliza los términos "propiedad privada", "cosa expropiada", "objetos", etc., es dato suficiente para afirmar que nuestra Ley Fundamental no hace distinciones para considerar autorizada la exclusión de bienes distintos de los inmuebles en materia de expropiación, máxime si se atiende al principio general de derecho que informa que donde la ley no distingue, no debemos distinguir.

En consecuencia, la expropiación por causa de utilidad pública opera en nuestro derecho, tanto sobre bienes muebles como sobre bienes inmuebles.

Siendo la utilidad pública causa de la expropiación, es necesario examinar qué se entiende por dicha causa.

El examen en cuestión, nos plantea el siguiente problema: deben fijarse casuísticamente y conforme al criterio cambiante de los legisladores, los casos en que se considere existente la utilidad pública, o por el contrario, debe establecerse un concepto abstracto y unitario de la misma.

Respecto a la primera hipótesis de si deben fijarse casuísticamente los casos en que exista la utilidad pública, la jurisprudencia mexicana ha sostenido criterios opuestos. En efecto, en un principio estimó que los tribunales y no el legislador debieran ser los facultados para resolver sobre la existencia de la utilidad pública, a través de las resoluciones que sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes dictaran; con posterioridad consideró que el artículo 27 constitucional otorga a los poderes legislativos de la República la facultad soberana para establecer las causas de utilidad pública, pues de lo contrario, decía, la Suprema Corte se sustituiría a los poderes legislativos al calificar la existencia o inexistencia de la utilidad pública.

En cuanto al establecimiento de un criterio abstracto del problema, nuestro Máximo Tribunal ha sostenido que son dos los elementos esenciales para la existencia de la utilidad pública: primero, que sea impuesta por una necesidad pública, de tal manera que la expropiación redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad; y, segundo, que el bien expropiado pase a ser del goce y propiedad del Estado y no de simples individuos, salvo, naturalmente, cuando los particulares mediante legal autorización, sean los encargados de realizar los objetos de la expropiación en beneficio de la colectividad, pues en este caso, dichos particulares no son sino concesionarios del mismo.

Por lo expuesto, es fácil apreciar que la Corte con tal criterio, lo único que ha hecho es desplazar el problema a la determinación de lo que es "necesidad pública", concepto por demás cambiante, ya que en ocasiones se le identifica con la utilidad pública, en otras con la utilidad

social y en otras más, con la utilidad nacional, siendo que todos estos conceptos se reducen en última instancia al de utilidad pública.

En consecuencia, como la Corte no ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, ni la Constitución ni la Ley de Expropiación vigentes definen dicho concepto, esencial en materia expropiatoria, conviene remitirnos a la opinión de los tratadistas y, al respecto, estimo que la del Maestro Gabino Fraga es suficientemente atinada al considerar que para lograr un concepto abstracto y general de la utilidad pública, debe hacerse en relación con la noción de atribuciones del Estado, lo que significa que la utilidad pública existirá siempre que la afectación de la propiedad particular sea necesaria para la satisfacción, encomendada al Estado, de las necesidades colectivas.

Lo anterior implica que la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de dos condiciones que son: la existencia de una necesidad pública y que el bien que se pretende expropiar, sea susceptible de satisfacer esa necesidad.

Ahora bien, nuestra vigente Ley Federal de Expropiación adopta un método enumerativo y caprichoso que trae consigo graves consecuencias en la práctica, ya que deja al capricho del Poder Ejecutivo la expedición del decreto de expropiación, pues ni agota todos los casos posibles de utilidad pública, ni los que señala son necesariamente los únicos; en efecto, nuestra Ley de la Materia considera como casos de utilidad pública: "I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios del beneficio colectivo; IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; VIII.- La equitativa distribución de la riqueza asegurada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; X.- Las medidas ne-

cesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad sufra en perjuicio de la colectividad; XI.—La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; XII.—Los demás casos previstos por leyes especiales" (Art. 1°).

Por lo tanto, considero que la ley debe tomar en consideración el concepto general y abstracto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio verifique si en el caso particular de que se trate, la necesidad pública preexistente se satisfaga con el bien que se pretende expropiar, circunstancia que, en su caso, se someterá posteriormente a la consideración del Poder Judicial.

Como se verá, dentro de las causas de utilidad pública que consigna el artículo 1° transcrito, no se encuentra comprendida la de restituir o dolo de ejidos a los poblados carentes de tierras, omisión que resulta inexplicable si se atiende al mandato expreso de la fracción X del artículo 27 constitucional que dispone que "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo", y la fracción XVII inciso c) del mismo artículo que dice que si el propietario se opusiere al fraccionamiento — de los excedentes— se llevará éste a efecto por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

Sin embargo, tal omisión se encuentra justificada puesto que, siendo la materia agraria una de las consuetas y postuladas esenciales de la Revolución, consagradas en nuestra Carta Magna, y uno de los más avanzados principios de Derecho Social, es de suponerse que no quiso el legislador consignar la señalada dotación o restitución de tierras en la Ley de Expropiación, Reglamentaria del párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 antes invocada, por tratarse de un ordenamiento general que nace en materia de expropiación.

En consecuencia, la expropiación de tierras propiedad de particulares para dotar de ejidos a los núcleos de población carentes de ellos, se funda en el artículo 27 constitucional, fracción X, y en las disposiciones relativas del Código Agrario que establece con toda claridad los casos, condiciones y procedimientos para la expropiación de bienes en materia agraria.

Hecho el paréntesis anterior, examinemos ahora cuáles son las autoridades que intervienen en la expropiación.

El párrafo décimoquinto del artículo 27 constitucional señala con toda claridad las autoridades que intervienen en la expropiación al establecer que "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinará 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 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".

En tal virtud, corresponde a los poderes legislativos de la Federación y de los Estados, en su caso, determinar los casos de utilidad pública por los que procede la expropiación, siendo de la competencia del Poder Ejecutivo correspondiente, la declaración concreta de que un bien determinado debe expropiarse para la satisfacción de alguna de las causas de utilidad pública previstas por las leyes. En efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la autoridad administrativa correspondiente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva en los términos del artículo 3º de la Ley Federal de Expropiación, procediendo oportunamente, a la ocupación del bien de que se trate, según lo ordena el artículo 7º del propio ordenamiento.

Por último, únicamente se sujeta a la intervención judicial la resolución que determine el exceso de valor o el demérito que haya sufrido el bien expropiado, o la que fije el valor de éste cuando no se encuentre registrado en las oficinas rentísticas.

Así pues, dos son las autoridades que comúnmente intervienen en el procedimiento expropiatorio, a saber, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ya que el Poder Judicial interviene excepcionalmente en los casos expresamente señalados en la última parte del párrafo décimoquinto del artículo 27 de la Ley Fundamental.

Por todo lo expuesto, concluimos que la expropiación es un medio extraordinario y unilateral por el cual el Estado, en uso de su soberanía, adquiere la propiedad de un bien para la satisfacción de las necesidades colectivas que tiene a su cargo, mediante compensación que al particular afectado se le otorga.

II.—PROCEDIMIENTO.—Hemos dicho que el Estado puede en un momento dado, necesitar un bien que no sea de su propiedad para la realización de determinados fines de orden público cuya satisfacción le esté encomendada, pues bien, la ley como una garantía para los particulares y el Estado mismo, ante los posibles abusos de uno y otro, establece el procedimiento expropiatorio sin el cual ninguna expropiación puede llevarse a cabo.

Por lo tanto, es conveniente hacer un somero análisis de los antecedentes que en la materia existen.

1.—En la Constitución de Apatzingán de 1814, la única disposición relativa al caso, es el artículo 35 que ordena que "Ninguno debe ser privado de la menor posesión de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la compensación justa".

2.—Con posterioridad, en la Ley de Expropiación de 7 de julio de 1853, se exigieron como requisitos indispensables para efectuar la expropiación, los siguientes: primero, ley o decreto del Gobierno que autorizara los trabajos y obras de utilidad común para los que se requiriera la expropiación; segundo, designación especial por parte de las autoridades administrativas de las propiedades que fueran a afectarse; tercero, la declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial competente; y cuarto, previa indemnización al particular afectado.

3.—En la Constitución de 1857, no se determina como en la actual de 1917, el procedimiento que debe seguirse en el caso, pues sólo se limita a señalar que la propiedad no puede ser ocupada sin consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, quedando, por lo tanto, al amparo de las leyes secundarias la reglamentación correspondiente.

En cuanto a nuestra vigente Carta Magna, en ella ya se determina cuál es el procedimiento a seguir en materia de expropiación, al indicarnos en su artículo 27, párrafo decimoquinto, que a los Federes Legislativos de la Federación y de los Estados corresponde lijar los casos de utilidad pública; al Poder Ejecutivo correspondiente, la tramitación del expediente de expropiación y la declaratoria respectiva; y, excepcionalmente, al Poder Judicial la fijación del valor inmueble expropiado.

Al respecto, nuestra actual Ley de Expropiación establece que "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva" (artículo 3°), y que dicha declaratoria "... se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación" (artículo 4°), añadiendo el artículo 10 que la fijación del precio de la indemnización cuando la propiedad particular haya tenido mejoras o deterioros, será lo único que quede sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

En relación con los recursos administrativos en materia de expropiación, nuestro sistema jurídico consigna dos: a) el recurso de revocación y b) el recurso de reversión.

a) La Ley de Expropiación establece en su artículo 5° que "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente", recurso que deberá

interponerse ante la autoridad que haya tramitado el expediente respectivo (artículo 6°), y una vez que éste se hubiere resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, dicha autoridad procederá a la ejecución de la declaratoria, es decir, a la ocupación del bien afectado (artículo 7°), salvo en los casos de las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la propia ley, pues entonces la ejecución de la declaratoria respectiva, se hará de inmediato, o sea, sin esperar la interposición o la resolución del recurso de revocación (artículo 8°).

Considero que para el caso excepcional a que se refiere el mencionado artículo 8° de la ley que nos ocupa, sería conveniente establecer en forma más precisa el procedimiento especial que determine los casos constitutivos de esta particular utilidad pública, señalando además, plazos y términos también especiales, en atención a la importancia y urgencia de las obras por realizar, con objeto de garantizar debidamente los intereses de la colectividad y de los particulares afectados.

b) En relación con el mal llamado recurso de reversión, consistente en que el propietario del bien expropiado puede hacerlo ingresar de nuevo en su patrimonio, existe como garantía de que la propiedad privada no será afectada por el Estado, sino para fines de interés público, y así lo consideró nuestro Máximo Tribunal al resolver que "Si no se da a un bien el destino para el cual es expropiado con carácter de beneficio público y de urgente necesidad, en el plazo de cinco años, debe operar la insubsistencia de dicha expropiación que solicitó el afectado, de acuerdo con el artículo 9° de la Ley de Expropiación y al no declararla se infringen las garantías del expropiado" (S.J.F. T. C, pág. 427).

En efecto, el mencionado artículo dispone que "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

Estimo que el uso de la palabra reversión es impropio por inadecuado, supuesto que este vocablo en Derecho Administrativo se aplica exclusivamente a la facultad que el Estado, en uso de su soberanía, tiene de hacer ingresar en su patrimonio, los bienes de dominio público o servicios públicos concesionados, así como los bienes, instalaciones y demás objetos utilizados para el funcionamiento de éstos; tan es así, que los diferentes sistemas jurídicos se designa a dicha facultad con el nombre de derecho de retrocesión o derecho de recompra.

La reglamentación de dicho precepto es también inadecuada, supuesto que si la expropiación, como hemos visto, es un medio que las normas de derecho establecen para adquirir la propiedad, que es el

derecho real por excelencia, las disposiciones del artículo 9º son contrarias a la institución misma de dicha propiedad.

Lo anterior se funda en la siguiente consideración: El decreto expropiatorio, de acuerdo con la doctrina y la legislación, opera de inmediato la transmisión de la propiedad, es decir, el Estado obtiene el pleno dominio del bien expropiado, sin limitación ni restricción alguna, desde el momento mismo en que se expide el decreto expropiatorio, lo que significa que opera "erga omnes" y, por lo tanto, todo derecho o gravamen que sobre el inmueble expropiado exista se cancela y se convierte, en todo caso, en un derecho de crédito.

En tal virtud, al consignarse en el artículo 9º que si el Estado no cumple con la condición de destinar el bien expropiado durante el término señalado, al fin que dió causa al decreto expropiatorio, podrá el propietario afectado hacer valer el derecho de reversión, se está ante la presencia de una disposición contraria a la naturaleza misma de la expropiación, supuesto que el acto jurídico de transmisión de la propiedad está sujeto, por ende, a una condición que bien puede ser suspensiva o resolutoria, según sea la interpretación que se le dé al mencionado artículo 9º.

En efecto, el artículo 1939 del Código Civil Federal señala que la condición es suspensiva, cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación, por lo que, conforme a este supuesto, el Estado sólo adquirirá la plena propiedad del bien expropiado al vencimiento del término de cinco años señalado en el artículo 9º invocado, y siempre que durante éste lo haya destinado al fin establecido en el decreto expropiatorio.

Por lo que hace al segundo supuesto, el artículo 1940 del Código Civil antes citado, informa que la condición es resolutoria cuando cumplida, resuelve la obligación con efecto retroactivo, lo que quiere decir que en el caso a estudio, la transmisión de la propiedad del bien expropiado, opera de inmediato, con la salvedad de que, si en el transcurso del plazo señalado en el mencionado artículo 9º, se destina el bien a un fin distinto al fijado en el decreto expropiatorio, operará con efecto retroactivo la resolución del acto jurídico que transmitió la propiedad, y por lo tanto, volverá la propiedad a su primitivo dueño.

Como se observará, ambos supuestos son contrarios a un atinado criterio jurídico, por lo que convendría reformar el artículo 9º de la Ley de Expropiación, de manera que se estableciera la plena propiedad del bien expropiado por parte del Estado, desde el momento mismo en que se expide el decreto expropiatorio, otorgándose al particular afectado únicamente el derecho de recompra o readquisición, es decir, que en vista del derecho de preferencia que para readquirir el bien expropiado se concede al afectado, el Estado quede obligado a enajenárselo.

En el caso de expropiación para fines ejidales, que, como se expuso en su oportunidad, está sujeto a un régimen jurídico especial que

regula el Código Agrario y demás leyes relativas, no se establece el recurso de reversión que estudiamos, ni ningún otro, sólo se concede al particular afectado el derecho a la indemnización.

Lo anterior se desprende de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional que dispone que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo y que los afectados con dotación, sólo tendrán el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente, reiterando lo anterior el artículo 75 del Código Agrario.

La prohibición para que los terrenos expropiados para fines ejidales, que se desprende de los preceptos invocados, puedan volver al patrimonio del propietario afectado, se explica fácilmente si se tiene presente la finalidad de la reforma agraria de acabar con la existencia de los grandes latifundios y evitar sus graves consecuencias.

Establecer, por ende, el recurso de reversión, conduciría a la reconstitución de los latifundios que, como ya vimos son, por principio, contrarios al espíritu del artículo 27 constitucional, ya que sólo se considera legítima la existencia de la pequeña propiedad agrícola en la extensión superficial que dicho precepto y demás leyes relativas señalan.

III - INDEMNIZACIÓN. - Como hemos visto, tanto la doctrina como la legislación, reconocen como uno de los principales efectos de la expropiación por causa de utilidad pública, la indemnización.

Indemnización, en su acepción más amplia, es el resarcimiento de los daños ocasionados a las personas en su integridad física o moral o en sus derechos.

En materia de expropiación, la indemnización es una de las formalidades esenciales que hay que observar, a grado tal, que, si la indemnización no existe, la expropiación pierde su carácter y justificación y se convierte en una simple confiscación u otro acto de soberanía semejante.

Así lo considera nuestra Carta Fundamental, en su artículo 27, párrafo segundo, cuando dispone que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es decir, la indemnización se establece como una garantía para el particular afectado, por medio de la cual, el Estado se ve obligado a compensar a dicho particular por los daños sufridos en su patrimonio.

Precisado el concepto de la indemnización, conviene ahora estudiar la época en que debe efectuarse su pago.

La determinación del momento en que debe efectuarse el pago de la indemnización que en otros países como por ejemplo, Francia y España, no presenta ningún problema, ya que sus respectivas legislaciones señalan que el pago correspondiente debe hacerse antes de tomar posesión el Estado del bien expropiado, en nuestro derecho ha suscitado serias dificultades.

En efecto, nuestra Constitución no establece una época precisa para el pago de la indemnización, sino tan sólo la establece como requisito esencial del procedimiento expropiatorio.

Las controversias que se han suscitado al respecto, tienen su origen principalmente, en el cambio de la palabra "previa", empleada por la Constitución de 1857, por el del vocablo "mediante", utilizado por la vigente Constitución de 1917, en efecto, la Constitución de 1857 dice que la propiedad de las personas sólo puede ser ocupada contra su consentimiento por causa de utilidad pública y previa indemnización, señalando nuestra actual Constitución que "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (Artículo 27, párrafo segundo).

Para fijar el sentido del texto constitucional, se han elaborado dos tesis fundamentales, una, que sostiene que la indemnización debe ser previa en tanto considera invariable el sistema de la Constitución de 1857 y otra, contraria a la anterior, que sostiene que la Constitución de 1917 establece una nueva situación jurídica en virtud del cambio de la palabra "previa" por "mediante".

Los autores de la primera tesis convienen en que la situación jurídica que privaba en la Constitución de 1857, no ha cambiado supuesto que en la Ley Fundamental vigente no existe ninguna disposición expresa que así lo determine, razón por la cual, no hay por qué pensar que la indemnización deba ser posterior al acto posesorio del bien expropiado, además, agregan que si la expropiación es una venta forzada que se impone al particular, esta implica a falta de estipulación expresa, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones, de las partes que intervienen en la relación jurídica. Por último, concluyen que la palabra "mediante", no significa que la indemnización sea posterior a la expropiación, ya que dicho término es empleado en otras disposiciones del propio ordenamiento con el significado de un acto previo para la realización de otros, como acontece, por ejemplo, cuando el artículo 14 constitucional dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, etc., sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos.

La segunda de las tesis sostiene que el cambio que de la palabra "previa" por "mediante" se hizo en la Constitución de 1917, revela claramente el propósito del Constituyente de variar la situación jurídica existente en 1857, por lo que la indemnización puede ser posterior al procedimiento expropiatorio.

Respecto a este problema, la jurisprudencia de la Suprema Corte no ha llegado a definirse, ya que en sus ejecutorias ha sostenido ambas tesis, razón por la cual no invocamos su criterio.

En mi opinión, considero que siendo el Estado quien por conducto de las autoridades competentes, verifica la expropiación de manera unilateral e imperativa, y fija las condiciones en que se debe cubrir la indem-

nización correspondiente, es el propio Estado el que, de acuerdo con sus posibilidades económicas y muy especialmente con las del particular afectado, debe establecer la época de la indemnización, vigilando que dicha época no sea nunca aplazada o incierta, supuesto que siendo la indemnización la contraprestación que el Estado otorga en favor del particular afectado por el acto expropiatorio, dicha contraprestación debe responder como tal, o sea, que el propietario afectado debe recibir el pago del daño causado en su patrimonio.

Es por esto que debiera consignarse en el texto constitucional la época de pago, dejando a las leyes secundarias la tarea de fijar, en su caso, un término prudente máximo en que deba tener lugar el pago de la indemnización, mediante el cual el expropiado quede debidamente garantizado y deje de estar expuesto a las arbitrariedades que las autoridades expropiantes cometan.

La Ley de Expropiación establece en sus artículos 19 y 20 que la indemnización será cubierta, en su caso, por el Estado o por el beneficiario en la forma y plazos que la autoridad expropiante señale, siempre que estos últimos no excedan de diez años.

Por lo que concierne a la especie en que debe hacerse el pago de la indemnización, ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dicen nada, no obstante, es uniforme la idea de que debe pagarse en dinero, por ser el medio ordinario y legal usado para similares operaciones, pudiendo realizarse en efectivo o en títulos de crédito fácilmente negociables.

Respecto a la fijación del monto de la indemnización, la fracción VI, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional establece que "... 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 propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base", disposición que corrobora, en todos sus términos, el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

Para el caso en que el valor intrínseco, efectivo y actual del bien expropiado no corresponda al valor fiscal o catastral, la Ley de Expropiación previene que la parte interesada, Estado o particular afectado, según las circunstancias, puede acudir al procedimiento judicial correspondiente que consigna la última parte del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional y los artículos 11, 12, 13, 15, 16 y 17 de la Ley de Expropiación.

Por último, en el caso de las expropiaciones agrarias para dotaciones o restituciones y fraccionamiento de latifundios, el artículo 27 constitucional en su fracción XVII, incisos d) y e) y el Código Agrario reglamentario de este precepto, establecen en forma expresa que la indemnización es posterior al acto expropiatorio.

Este hecho particular se explica fácilmente si se recuerda, como lo expusimos en su oportunidad, la trascendental importancia que en nuestro Derecho guarda la materia agraria.

TITULO TERCERO.
LOS INGRESOS DEL ESTADO.

CAPITULO I
A.—GENERALIDADES.

TITULO TERCERO.
LOS INGRESOS DEL ESTADO.
CAPITULO I.
A.—GENERALIDADES.

Teniendo esta materia una profunda significación en la realidad política de todo país y muy particularmente en el nuestro nos parece que antes de entrar en su estudio es conveniente advertir que "No es posible que el hombre de nuestros días crea en el Estado en que vive ni contribuya con lealtad y diligencia al levantamiento de las cargas públicas, si la Administración no somete rigurosamente sus actos fiscales a un orden jurídico que infunda seguridad en sus relaciones con las economías particulares. ¡Cuántas veces el fraude no es sino una torpe y amarga reacción frente a un Estado en el que se ha perdido la fe! Por el contrario, pocos resortes tan eficaces como un sistema fiscal racionalmente concebido y justamente aplicado para vigorizar la confianza del súbdito en la comunidad política a que pertenece, y para que esta pueda, sin daño para la economía ni menoscabo para los derechos de la persona, alcanzar los fines que se propone. Perfilar las instituciones jurídico-financieras es, en suma, apuntalar el gran edificio del Estado, tan amenazado de ruina por la desconfianza como por el egoísmo de los que viven en él..." por lo que se hace necesario asegurar "... el imperio de las normas jurídicas, hoy fundamentalmente ocultas en casi todos los países tras una tupida red de criterios administrativos y de usos fiscales de difícil justificación legal..." si ha de temerse en consideración que "... lo más beneficioso para el fisco es que el contribuyente no viva bajo el temor de la arbitrariedad". (Fernando Sanz de Bujanda.—Hacienda y Derecho. Madrid 1955-V-I-pág. 505)

I. Fundamentación de los ingresos del Estado.

Diversas han sido las teorías que la doctrina ha elaborado para fundamentar el derecho del Estado a imponer y percibir los recursos necesarios para su sostenimiento y atención de las necesidades públicas en el ejercicio de sus funciones, de las que solo citaré tres de ellas, a saber: a) la de los servicios públicos, b) la de la relación de sujeción, y c) la de la necesidad social. Por último señalaré la posición que, al respecto, adopta nuestra legislación.

a) Teoría de los Servicios Públicos.—Esta teoría considera que el tributo tiene como fin sufragar los gastos de los servicios públicos que presta el Estado, razón por la cual lo que los particulares pagan por concepto de gravámenes no es sino el equivalente de los servicios públicos

que reciben por parte del Estado, de ahí que también se le conozca a esta teoría como teoría de la Equivalencia, misma que los ingleses denominan Benefit Theory.

A esta teoría se le han hecho las siguientes objeciones:

Primera.—No toda la actividad del Estado va encaminada a la prestación de servicios públicos, por lo que no todos los recursos los destina exclusivamente a ese fin. En efecto, si bien es cierto que el Estado eroga fuertes cantidades por este concepto, también lo es que, en la actualidad, los Estados contemporáneos gastan fuertes cantidades de dinero en la satisfacción de necesidades de distinta naturaleza.

Es decir, la actividad total del Estado no se agota en la prestación de servicios públicos *v. gr.*, la satisfacción de necesidades de carácter político que se presentan en toda sociedad, no constituye la prestación de un servicio público y sin embargo, requiere de recursos para su atención.

Segunda.—El concepto de servicio público además de inadecuado, es vago e impreciso, ya que el concepto que de él se tiene, no es uniforme pues está supeditado a las ideas político-financieras de las personas que, en un momento dado, ocupan el poder, puesto que existen servicios que, prestados exclusivamente por el Estado en ciertos países y en un momento histórico determinado, en otros, a su satisfacción concurren Estado y particulares o únicamente particulares.

Tercera.—Además, agregan los impugnadores de esta teoría, no todas las leyes impositivas poseen finalidades fiscales ya que existen ordenamientos que aún cuando producen ingresos al Estado, dicho fenómeno es ajeno a la idea que los fundamenta.

Convendría añadir a estas objeciones hechas por los tratadistas, una cuarta; al considerar que no solamente gozan de los servicios públicos aquellos particulares contribuyentes, sino también aquéllos que no lo son.

b) Teoría de la Relación de Sujeción.—Esta teoría es sostenida por los tratadistas alemanes quienes sostienen que los particulares están obligados a pagar tributos no porque perciban ventajas determinadas del Estado, sino por el hecho de ser súbditos del mismo en vista de que el fundamento jurídico para tributar, según dicen, es pura y simplemente la relación de sujeción.

Al respecto, hay que hacer notar que de ser cierta esta teoría, quedarían liberados de la obligación de tributar todos los extranjeros, puesto que para ellos no rige la relación de sujeción.

No obstante, la principal objeción que puede hacerse a esta teoría es que la misma se encuentra fundada en el alto concepto que se tiene en algunos países europeos, particularmente el alemán, de la obligación no sólo de tributar, sino de tributar honradamente.

Es por esto que la teoría de la sujeción difícilmente tiene aceptación en los estados latinoamericanos, donde el concepto de obligación tributaria proviene, generalmente, de una idiosincracia distinta, a saber: la idea de servicio público.

c) Teoría de la Necesidad Social.—Esta teoría fué expuesta por el célebre tratadista argentino Manuel Andreozzi en su obra "Derecho Tributario Argentino", donde sostiene que el fundamento del Estado para percibir tributos reside en la necesidad que éste tiene de recabar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades sociales que le competen.

Dice que así como el particular tiene necesidades que atender, de igual manera la sociedad tiene esas mismas necesidades y explica su Teoría de la Necesidad Social comparando ambas, las cuales divide en dos clases: físicas y espirituales.

Para Andreozzi las necesidades físicas del hombre son, primordialmente, la alimentación, el vestido, la habitación y, en general, todas aquellas que requiere satisfacer para poder subsistir, y entiende como necesidades espirituales aquéllas que son de menor urgencia pero que le proporcionan un medio mejor de vida, de superación en el ámbito cultural, en fin, aquéllas que le permiten un mejoramiento personal integral y que satisfacen una vez satisfechas las necesidades de primer orden, es decir, las necesidades físicas.

En consecuencia, siendo las necesidades de la sociedad semejantes a las del hombre pero de carácter general y no particular, concluimos que las necesidades físicas de la sociedad son, por ejemplo, la alimentación, la vivienda, el orden y la seguridad, los servicios públicos, etc. También considera dentro de este tipo de necesidades, la propaganda política y el mantenimiento de grandes fuerzas bélicas que realizan las grandes potencias mundiales como Rusia, Estados Unidos, Inglaterra, etc.

Ahora bien, la satisfacción de estas necesidades se logra a través de dos procedimientos: 1) la existencia de leyes fiscales, y 2) el establecimiento de organismos y entes públicos que requieren de fuerte solvencia económica para su funcionamiento y que los particulares no pueden adquirir.

En efecto, si observamos la política que al respecto siguen preferentemente los países subdesarrollados, el nuestro por ejemplo, advertimos cómo el Gobierno Federal a través de la CLIMSA, hoy CONASUPO, trata de atender el problema esencial de la alimentación popular, erogando grandes sumas de dinero para procurar mantener a bajos precios aquellos artículos de primera necesidad cuyo consumo es indispensable para la población, o bien, concediendo subsidios o franquicias a los fabricantes de dichos artículos con igual propósito.

En cuanto al problema de la habitación, nuestro gobierno invierte anualmente cantidades considerables de numerario a través de diversos organismos oficiales como el ISSSTE, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de la Vivienda Popular a través de los cuales procura resolver la escasez de viviendas o casas populares.

Además, se han expedido disposiciones legales que tienen por finalidad estimular el establecimiento de la industria de la construcción que

conceden diversos beneficios a aquellas personas que se dediquen a la construcción de habitaciones baratas, como por ejemplo las llamadas leyes de fomento a industrias nuevas o necesarias, la Ley de la Vivienda Popular, la Ley de Impuestos a la Construcción de Habitaciones Baratas de la legislación del Departamento del Distrito Federal, etc.

En fin, que podemos afirmar que en la mayoría de los países subdesarrollados que es donde mayor aplicación tiene esta teoría, el grueso del presupuesto se destina a la satisfacción de las necesidades físicas de la sociedad.

Tratándose de las necesidades espirituales, el Gobierno Federal en nuestro país, procura satisfacerlas por medio de promociones culturales, cívicas y deportivas que requieren, por ejemplo, del establecimiento por parte del Estado, de la educación elemental y secundaria totalmente gratuita, así como de estudios superiores impartidos a través de diversos organismos oficiales como el Instituto Politécnico Nacional, la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela de Agricultura, el Colegio Militar, etc., amén de instituciones que, como el INBA, presenta a precios populares obras teatrales o conciertos de alto costo en su exhibición que difícilmente podrían ser presentadas por la iniciativa privada.

También con cargo al Erario Federal se sostienen numerosos museos de todo tipo y se conceden franquicias fiscales a las agrupaciones teatrales que presentan obras culturales; se conceden exenciones de impuestos a los organismos deportivos amateurs; se crean organismos descentralizados como el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, la Confederación Deportiva Mexicana, etc., para la difusión del deporte.

No obstante, se critica esta teoría diciendo que no es sino una réplica de la Teoría de los Servicios Públicos puesto que, el Estado, al satisfacer necesidades sociales no realiza sino prestaciones de servicios públicos.

Por último, toca ahora entocar nuestro estudio al punto de vista que, en la materia, adopta nuestra legislación.

Al respecto, el artículo 31, fracción IV de nuestra Ley Suprema dispone que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En consecuencia, el fundamento jurídico para tributar en nuestro país reside en la obligación de contribuir a los gastos públicos, por lo que es necesario precisar qué se entiende por gasto público.

Para este fin es conveniente señalar las características esenciales que en nuestro Derecho reúne el gasto público con objeto de que podamos precisar su concepto. Cabe advertir que los gastos públicos que menciona el inciso IV del artículo 31 de la Constitución Federal no son las erogaciones que, en general, hace el Estado, sino sólo aquellas que realiza para llenar las funciones y prestar los servicios que le encomienda el propio Ordenamiento, de acuerdo con el artículo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera que "Los gastos públicos no deben

entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos". (S)F - T. LXXXIX pág. 398).

En efecto, del análisis de algunos preceptos constitucionales se concluye que el gasto público debe reunir ciertas características que a continuación se exponen.

1.- Siendo, como quedó apuntado, obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, tal obligación existe en tanto se trate de cubrir, exclusivamente, los gastos aprobados en el presupuesto, atento a lo dispuesto en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, constitucionales.

Ahora bien, como el único presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados es el relativo a la administración activa, es decir, el que se refiere a los gastos que efectúan las Secretarías o Departamentos de Estado, se concluye que la primera característica del gasto público, es que sea hecho a través de la administración activa.

2.- Conforme a las disposiciones invocadas y en relación con los artículos 65, fracción I y 73, fracción XXVIII, el Congreso de la Unión deberá revisar la cuenta del año fiscal anterior, revisión que no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, es decir, de las partidas. Esto significa que todo gasto efectuado por la administración activa, ajeno al ejercicio de sus funciones, no será aprobado por el Congreso y los funcionarios se sujetarán a las responsabilidades a que hubiere lugar.

En consecuencia, una segunda característica del gasto público es que debe satisfacer una función de la administración activa, ya que todo gasto efectuado en otras condiciones es injustificado y, por lo tanto, no existe para el particular la obligación de tributar.

3.- Además, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 74, fracción IV, antes invocado, es necesario que el gasto se encuentre previsto en el presupuesto de egresos puesto que la obligación de tributar se impone precisamente para satisfacer tales gastos.

4.- Por último, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 del ordenamiento que nos ocupa, se necesita que el gasto que se efectúe sea exclusivamente hasta el monto de lo previsto en el renglón presupuestal correspondiente o el determinado por ley posterior, pues excediéndose de esos límites, las erogaciones dejan de ser gastos públicos y, en consecuencia, tocará al Congreso de la Unión existir responsabilidades en los términos del artículo 65, fracción I constitucional.

Hechas las anteriores consideraciones y señaladas las características del gasto público, podemos afirmar que éste es toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa y destinado a la satisfacción de las funciones a ella encomendadas, en los términos del Presupuesto de Egresos.

Fijada la fundamentación de los ingresos del Estado, es conveniente realizar, a continuación, algunas consideraciones sobre las principales normas que, en la materia, consigna la Constitución Federal de nuestro país.

En este sentido podemos afirmar que en México existen tres patrimonios públicos perfectamente definidos: el patrimonio de la Federación, el de los Estados y el de los Municipios (Art. 31, Frac. IV); cada uno de los cuales está constituido por la recaudación de los impuestos, multas y rentas obtenidas de sus bienes propios.

Por lo que se refiere al patrimonio de la Federación, éste se integra con los bienes y riquezas nacionales que señala el artículo 27.

Dicho precepto cuya exégesis se hizo en el Título Primero de este trabajo, consigna en forma precisa, como quedó apuntado en su oportunidad, el sujeto a quien se imputa el patrimonio nacional, establece la expropiación como medio extraordinario de derecho público para adquirir la propiedad privada; señala las modalidades de la transmisión del dominio, determina el régimen de propiedad agraria, etc.

Siguiendo un orden numérico en nuestro estudio, el siguiente precepto que guarda íntima relación con el tema que nos ocupa es el artículo 28 que regula las actividades industriales y comerciales, prohíbe la exención de impuestos, la existencia de monopolios, salvo los privilegios que concede al Gobierno Federal como la acuñación de moneda, la emisión de billetes, los servicios de correos, telégrafos y radio-telegrafía.

La siguiente norma constitucional que fundamenta los recursos del Estado, es el artículo 31 que en su fracción IV establece una de las reglas principales si no es que la más importante en esta materia al ordenar que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo importante de este precepto estriba en que en el se encuentra, como ya vimos, la base legal de la actividad financiera del Estado.

No obstante la trascendental importancia de esta disposición, la misma adolece de una desafortunada redacción si se tienen presentes las siguientes observaciones: primero, al establecer la obligación tributaria sólo se refiere a los mexicanos, lo que propicia una mala interpretación del precepto pues bien puede concluirse que los extranjeros no están obligados a tributar, segundo, se habla de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que se reside, por lo que tal parece que una persona que viva en Veracruz y perciba ingresos en Sonora, no tiene obligación de contribuir a los gastos públicos de este Estado, razonamiento éste contrario a toda lógica jurídica; y tercero, se omite consignar en este precepto al Distrito Federal y Territorios, siendo que también en estas entidades federativas existe la obligación de tributar.

En consecuencia, conviene reformar este artículo de manera que, con una redacción más técnica, se eviten estas tergiversadas interpretaciones.

Importante precepto lo es también el artículo 73 que señala que el Congreso está facultado:

"VII. — Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"

Esta fracción trata del renglón principal y base de toda la organización financiera del Estado, o sea, las contribuciones que, como veremos más adelante, comprende a los impuestos, productos y aprovechamientos, además de que establece el funcionamiento legal de las normas tributarias al autorizar al Congreso de la Unión para votar las leyes de este tipo.

"VIII. — Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

Relevante para la materia que nos ocupa es esta disposición que señala al Poder Legislativo la facultad de dictar las normas relativas a la celebración de empréstitos y revisar los actos que en este aspecto celebre el Ejecutivo de la Unión y establece, además, las limitaciones para la celebración de los empréstitos a saber: primera, que los empréstitos se traduzcan en ingresos públicos, es decir, en incremento del erario público; segunda, que con los empréstitos se logre la estabilización de la moneda; y tercera, que los empréstitos se celebren, exclusivamente, por razones de emergencia.

En relación con este precepto conviene apuntar la disposición del 2º párrafo, fracción VIII, del artículo 117 del propio ordenamiento que informa que "Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos..."

XVIII.—Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas"

Esta facultad exclusiva de la Federación se corrobora en el artículo 117 que dice: "Los Estados no pueden en ningún caso:

III.—Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado"

En el artículo 73, fracción XVIII se faculta a la Federación para que determine la relación de valores de acuerdo con las balanzas comer-

ciales y de pagos, por lo que, para evitar variaciones en el valor de su divisa, se vale de los empréstitos y celebra convenios sobre estabilización del tipo de cambio a base de obtener préstamos de divisas extranjeras.

Sobre este punto hay que advertir el peligro que implica recurrir a estos préstamos que gravan a través de créditos o intereses, la riqueza nacional, con la consecuente obligación de tener que consumir las mercancías que convenga al Estado acreedor.

XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".

En esta disposición se concede la facultad de autorizar las cuentas presupuestales, por lo que, nos remitimos a lo expuesto en párrafos precedentes al hablar de las características del gasto público.

XXIX. --Para establecer contribuciones. 1o. --Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Art. 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5o. Especiales sobre: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación, f) explotación forestal, g) producción y consumo de cerveza.

Este apartado como se verá, establece la competencia federal en cuanto a ciertos aspectos impositivos.

Del estudio detenido de las fracciones del artículo 73 aquí expuestas, podemos afirmar que éstas pueden dividirse en dos grupos: el primero, integrado por aquellas disposiciones que trazan las directrices de la actividad financiera del Estado Mexicano; y el segundo, derivado del anterior, que comprende las normas jurídicas aplicables al cuerpo impositivo o derecho fiscal.

Después de este precepto conviene señalar el que se refiere a la integración del patrimonio de las entidades fedrativas y sus componentes los municipios, que es el artículo 115, fracción II que informa que "Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales."

Como se observará en este precepto se establece la prohibición a los Municipios de expedir leyes o decretos en materia impositiva.

Otro de los artículos que se relacionan con la materia que nos ocupa es el 131 que dice "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. ", en relación con el artículo 118, fracción I, que or-

dena que los Estados no pueden imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sin el consentimiento del Congreso de la Unión.

En consecuencia, el primero de los preceptos señalados establece la facultad privativa de la Federación para manejar los aranceles, es decir, los impuestos aduanales que deben pagar las mercancías de origen extranjero que entren al país así como las nacionales que salgan de él, autorizando, además, en su segundo párrafo, al Ejecutivo Federal para regular el comercio exterior quedando sujeta, sin embargo, la aprobación anual del uso que de dicha facultad se hubiere hecho, al Poder Legislativo.

Debemos invocar también el texto del artículo 134 que dispone que "Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

La importancia de dicho precepto radica en que la celebración de contratos por parte del Gobierno Federal es una de las formas con que cuenta para arbitrase fondos y poder administrar éstos.

Para terminar con el presente inciso relativo a las normas fundamentales que consigna nuestra Constitución Federal en materia de finanzas, citaremos los artículos 117 y 118 que establecen las prohibiciones y limitaciones a los Estados de la República en materia impositiva.

Artículo 117.— Los Estados no pueden en ningún caso:

III.— emitir estampillas ni papel sellado;

IV.— Gravar el tránsito de persona o cosas que atraviesen su Territorio;

V.— Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.— Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.— Expedir ni mantener en vigor, leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

IX.— Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

Artículo 118.— "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

1.— Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

Hay que señalar que los preceptos anotados adolecen del error de omitir al Distrito Federal y Territorios, lo cual es inexplicable si se tiene en cuenta que conforme a los artículos 42 y 43 del propio Ordenamiento, dichas entidades también forman parte del territorio nacional y son, al igual que los Estados de la República, entidades federativas, por lo que, de acuerdo con un acertado criterio jurídico, no existe razón alguna para dejarlos fuera de ese control constitucional.

Con objeto de suprimir esta deficiencia y hacer más congruente el texto constitucional, considero que sería conveniente hacerle algunas reformas como por ejemplo: suprimir del artículo 73, fracción VI las bases 1a, 2a y 3a. y establecerlas en el Título Quinto relativo a la organización política de los Estados de la Federación; como consecuencia de lo anterior, cambiar el final de la redacción de la fracción VI del propio artículo 73, así como el Título Quinto que podría titularse "De las Entidades Federativas". En relación con lo anterior, modificar la fracción IX del citado artículo 73 de manera que quedara así: "Para impedir que las entidades federativas establezcan restricciones en su comercio", y por último, reformar el artículo 117 así: "Las entidades federativas no pueden, en ningún caso:"

II.—Fuentes de los ingresos del Estado.

En este inciso reliero en forma sucinta algunas clasificaciones que sobre los recursos del Estado han hecho técnicos de la materia, con objeto de conocer, con base en estas clasificaciones, las distintas fuentes de ingresos a las cuales recurre el Estado contemporáneo para obtener sus recursos

El tratadista italiano Benvenuto Griziotti en su obra "Principios de Ciencia de las Finanzas" clasifica los recursos del Estado según el origen de donde provienen y establece una clasificación tripartita a saber:

1.—Ingresos provenientes del esfuerzo de generaciones pasadas como por ejemplo las rentas que percibe el Estado por bienes patrimoniales, las utilidades de empresas públicas, etc.

2.—Ingresos provenientes del esfuerzo de generaciones presentes, v.gr. las contribuciones ordinarias y extraordinarias que comprenden a los impuestos, tasas y contribuciones especiales, las multas etc.

3.—Ingresos provenientes del esfuerzo de generaciones futuras como es el caso de los empréstitos, en que se dispone en el momento de ciertas cantidades que serán pagadas en el futuro y la emisión de papel moneda

Luigi Einaudi divide en dos categorías los ingresos del Estado que son: los derivados del impuesto y los no derivados del impuesto.

Dentro de los ingresos de la segunda categoría o sea aquéllos no derivados del impuesto Einaudi considera los siguientes:

a) El precio privado, o sea aquél que el Estado obtiene con motivo de la enajenación de un bien que el adquirente puede obtener de él o de cualquier particular

b) El precio cuasi-público, que es aquél que se obtiene cuando el

Estado busca con él una finalidad pública como en el caso de la explotación de bienes de su propiedad, bosques por ejemplo.

c) El precio público, que es el que obtiene el Estado con el establecimiento de determinados servicios públicos o bienes. Se llama precio público porque lo fija el Estado libremente.

d) El precio político que es aquél que se obtiene cuando el precio que se fija por el servicio, está muy por debajo de su costo en virtud de razones políticas.

e) Las contribuciones

f) Los empréstitos.

A su vez, Hugh Dalton clasifica las fuentes de los ingresos públicos en dos grandes grupos:

I.—Impuestos.—Dentro de este grupo quedan comprendidos: 1) los impuestos propiamente dichos; 2) indemnizaciones provenientes de la guerra u otras causas; 3) los empréstitos forzosos; y 4) las multas administrativas, judiciales e impositivas.

Este grupo de los impuestos, dice, se caracteriza por la forma compulsiva de su pago.

II.—Ingresos provenientes de otras fuentes.—En este grupo incluye: 1) ingresos provenientes del arrendamiento de bienes patrimoniales del Estado y acciones correspondientes a la compañía explotadora del Canal de Suez; 2) ingresos provenientes de empresas manejadas por el Estado en las que no hace uso del poder de monopolio; 3) derechos pagados en retribución de servicios prestados por los funcionarios públicos; y 4, empréstitos voluntarios.

Además de estas fuentes de ingresos, Dalton considera otras que guardan semejanza con las anteriores y son: 1) ingresos provenientes de la explotación de empresas por parte del Estado en las que éste aprovecha su poder de monopolio y establece un precio por sobre el nivel competitivo; 2) contribuciones especiales que se pagan por un beneficio recibido; 3) emisión de papel moneda; y 4) donaciones voluntarias.

El tratadista argentino Rafael Bielsa en su obra "Compendio de Derecho Público" clasifica no propiamente las fuentes de los recursos sino a éstos, en tres categorías: 1) por el sujeto a que pertenecen; 2) por la finalidad o destino que se da a los ingresos; y 3) por su fuente propia.

Por el sujeto a que pertenecen, los ingresos pueden ser nacionales, provinciales y municipales; por la finalidad o destino los ingresos son: ordinarios, aquéllos que se utilizan para satisfacer los gastos públicos de un ejercicio fiscal y, extraordinarios, o sea los que se destinan a sufragar gastos no previstos o déficits presupuestarios; por su fuente propia los ingresos se subdividen en: ingresos ordinarios, es decir, los que provienen de la explotación o enajenación del ente público e ingresos derivados, que son aquéllos que provienen del patrimonio de

los particulares como por ejemplo los impuestos, tasas y contribuciones especiales.

En cuanto a nuestra legislación federal, la Hacienda Pública Mexicana señala anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, las fuentes o distintos renglones que integran los ingresos del Estado necesarios para satisfacer el también anual Presupuesto de Egresos.

Al respecto, es preciso señalar que la Ley de Ingresos de la Federación ha empleado siempre un orden caprichoso en la clasificación de los recursos del Estado.

No obstante, se ha presumido y se presume que el legislador al clasificar anualmente los ingresos de la Federación, obedece a dos principios: uno jurídico, otro económico, que se conjugan debidamente. El principio jurídico se supone atiende a la naturaleza jurídica de los distintos renglones impositivos, y se estima que el principio económico obedece a la importancia cuantitativa de las diferentes fuentes de recursos.

Sin embargo, esto no es del todo exacto, puesto que, al menos la Ley de Ingresos de la Federación para el presente año, adolece de notables errores que contradicen tales suposiciones.

En efecto, por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la clasificación, es inadmisibles que se coloque, dentro del grupo de impuestos (artículo 1º, fracciones I y III a XIII bis), el renglón denominado Aportaciones al Seguro Social (fracción II), siendo que éstas tienen conforme a nuestra legislación el carácter de "Derechos", mismos que, inclusive, le han confirmado nuestros tribunales.

En tal virtud, tal parece que queda al capricho del legislador el cambio de naturaleza de un gravamen, pues hasta que hoy la Ley de Ingresos de la Federación denomine a un "Derecho", "impuesto", o viceversa, para que sea tal.

Además, corroborando esta desafortunada clasificación, el ordenamiento invocado divide en su artículo primero, en dos grupos los ingresos conceptuados como "Productos", que son: "los derivados de la explotación o uso de bienes que forman parte del patrimonio nacional" (fracción XV), y los derivados de "ventas y recuperaciones en fideicomiso" (fracción XVII), intercalando, entre ambos, otra fuente de ingresos de naturaleza jurídica distinta a los "productos", me refiero a los "aprovechamientos" (fracción XVI).

En cuanto al principio económico que se pretende seguir, tampoco es exacto, por cuanto que el capítulo de impuestos aduaneros (importación y exportación, fracciones X y XI) que es de mayor importancia que el de los impuestos del timbre (fracción VI), sobre migración (fracción VII), etc., se establece después de estos últimos.

En consecuencia, es necesario que se establezca un sistema técnico-jurídico adecuado para que, con base en él, pueda el legislador elaborar una clasificación lógica y correcta, que quede al margen de su capricho.

Para concluir el presente Capítulo, sólo diré que nuestra vigente Ley de Ingresos de la Federación adopta la siguiente clasificación en su artículo primero: 1.—impuestos (fracciones I a XIII bis); 2.—derechos (fracción XIV); 3.—productos (fracciones XV y XVII); 4.—aprovechamientos (fracción XVI); y 5.—empréstitos (fracción XVIII), los que serán objeto de estudio en los capítulos siguientes.

CAPITULO II.

B. -- I M P U E S T O S

I. -- CLASIFICACION.

II. -- CONCEPTO

III. -- OBJETO.

IV. -- SUJETOS

CAPITULO II

B.—Impuestos.

1.—Clasificación —La importancia de la clasificación de los impuestos estriba en saber cuál es el gravamen apropiado para la actividad que se desea gravar, así como conocer si su establecimiento es conveniente para la economía del país o región en que se aplique.

Con el solo propósito de citar las clasificaciones más importantes que la doctrina consigna acerca del impuesto, estudiaremos brevemente las que a continuación se exponen, pues su estudio detallado rebasaría el propósito de este trabajo.

1.—Ordinarios y extraordinarios

Son impuestos ordinarios aquéllos que el Estado percibe en forma normal y periódica en cada ejercicio fiscal y que se destinan a sufragar los gastos que se ve obligada a realizar la administración pública en el desempeño de sus funciones. Son, en consecuencia, ingresos ordinarios del Estado, es decir, ingresos que percibe habitual y periódicamente y que provienen de la misma fuente, y gr. el I. S. R., el I. S. I. M., etc.

Impuestos extraordinarios son aquéllos que se establecen para solventar situaciones político-económicas anormales que afronta el Estado excepcionalmente en un momento dado y que se perciben una sola vez, de manera que no cabe suponer percibirlos normalmente en otra oportunidad.

Sin embargo, la práctica demuestra que en la generalidad de los países estos impuestos se convierten en gravámenes ordinarios en virtud de que el Estado que los impone se habitúa a su percepción y busca los medios a su alcance, generalmente legales, para convertirlos en ordinarios, debido a ciertas conveniencias la mayor de las veces de carácter político, justificando su práctica como la única solución al problema presupuestal.

2.—Directos e indirectos.

Respecto a esta clasificación, no existe un criterio uniforme en la doctrina pues son dos las teorías que explican la naturaleza jurídica de estos impuestos:

La primera de ellas, sostenida principalmente por los tratadistas alemanes, entre los que destaca Adolfo Wagner, y que todavía predomina, considera como impuestos directos aquéllos que no son repercutibles, es decir, aquellos impuestos que son soportados por el causante real y efectivo; y considera impuestos indirectos aquellos gravámenes que son repercutibles, o sea, los que se cubren por el causante y en realidad

son pagados por terceras personas, como por ejemplo los impuestos aduanales, en los que, quien paga realmente el gravamen no es el importador o exportador sino el consumidor de la mercancía.

Siendo esta teoría la base sobre la que se elaboran los proyectos de leyes impositivas en nuestro país, es conveniente señalar las ventajas e inconvenientes de esta clasificación.

Por cuanto a las ventajas del impuesto directo, cabe señalar que es el legalmente obligado al pago del gravamen quien lo realiza, en virtud de su característica de no repercusión, además, es un impuesto más justo que el indirecto en atención a que su gravamen está en razón directa de la capacidad contributiva del causante.

Respecto a sus desventajas, podemos apuntar que se trata de un impuesto impopular ya que su pago es sumamente sensible en virtud de que éste gravita íntegramente en el patrimonio del contribuyente, además de que no grava a toda la población pues escapan a su tributo, principalmente, los turistas.

Tocante a las ventajas de los impuestos indirectos, debemos señalar que éstos consisten de manera inversa las desventajas de los impuestos directos, es decir, son insensibles y, por lo tanto, los más populares, ya que el impuesto va disfrazado en el precio de la mercancía que se enajena o servicio que se presta y, por otra parte, son impuestos que gravan a toda la población, pues por su característica de repercusión, son los más apropiados para gravar al mayor número posible de personas, incluso a los turistas.

Las desventajas de estos impuestos consisten en que quienes pagan el impuesto son los terceros sobre los que repercute el gravamen y no el causante directo y, consecuentemente, no son justos, pues su gravamen es ajeno a la capacidad contributiva del pagador, lo que da lugar a que las más de las veces se grave a personas de escasos recursos económicos.

Sobre esta clasificación a la que acabamos de hacer mérito, debemos manifestar que dada su importancia, merece que le dediquemos algunas líneas más.

Consideramos un error en esta corriente, clasificar los impuestos en atención a la repercusión o no de los mismos, pues tal punto de vista es en cierto sentido convencional, ya que en la realidad, del capricho del legislador por una parte y de la actitud del contribuyente por otra, depende el que un impuesto, aunque se pueda calificar de directo, sea repercutido, perdiendo por lo tanto, desde ese momento, su naturaleza propia para convertirse en un impuesto indirecto.

Es manifiesto el efecto pernicioso de los impuestos indirectos, pues su falta de equidad y la carga desigual que recae sobre las clases menesterosas, hace que el pago del gravamen que éstas realizan signifique un sacrificio pues por ejemplo el impuesto que recae sobre artículos de primera necesidad, incide, en última instancia, en las clases económicamente débiles.

En efecto, por regla general, la realidad nos enseña que el causante siempre trata, y casi sin excepción lo consigue, de transmitir la carga del gravamen, o sea, repercutir el impuesto con objeto de no ser él quien la soporte, provocando así lo que se conoce con el nombre de incidencia de los impuestos (del latín *incisio* que significa cortadura) en la persona que sea el verdadero y real contribuyente, es decir, que el impacto del gravamen es recibido y retransmitido por uno o varios sujetos a aquel que efectivamente va a soportar la carga.

Este fenómeno ha conducido a los tratadistas a determinar la existencia de varios aspectos o momentos de los impuestos, a saber: 1) el impacto, establecimiento de él y afección al sujeto pasivo inmediato; 2) la repercusión o transmisión del gravamen; y 3) la incidencia, o sea, el resultado de la repercusión, que señala al individuo que soporta y paga en última instancia el impuesto.

La segunda corriente doctrinaria a la que pertenecen tratadistas tan connotados como Einaudi, Dalton, Sommers, Bielsa, etc., niega que existan impuestos repercutibles e impuestos no repercutibles y considera que todos los impuestos, en mayor o menor grado, son repercutibles.

Por impuestos directos, dicen, debemos entender a aquéllos que gravan los rendimientos o utilidades señaladas por la ley, v. gr. el ISR en sus cédulas I, II y III, siendo impuestos indirectos, sostienen, aquellos que gravan hechos reales, es decir, lo que se explota, consume o enajena.

Para esta teoría la desventaja de los impuestos directos es que gravan no un hecho real, sino una utilidad o rendimiento (utilidad fiscal), en tanto que, la ventaja de los impuestos indirectos estriba en que, al gravar un hecho real, permite que los medios de control sean menos complicados, pues basta comprobar que el contribuyente ha enajenado, adquirido o producido un bien o prestado un servicio objeto del impuesto para exigir su pago, además de que se adaptan mejor a las condiciones económicas modernas.

3.- Reales u objetivos y Personales o subjetivos.

Impuestos reales u objetivos son aquellos en los que, para su percepción, se toma en consideración el bien o renta que se grava, es decir, la fuente a gravar, sin que importe la capacidad tributaria de la persona que lo posee o percibe.

Se trata de impuestos que gravan por separado las distintas rentas que obtiene una persona, de tal manera que si ésta percibe ingresos por la ejecución de actos de comercio, por la inversión de capitales, por el ejercicio de una profesión, etc., cada una de estas rentas se le gravará por separado.

Entre las características que presenta este impuesto se señalan las siguientes:

a) Por ser impuestos que gravan la fuente del ingreso, sólo se admiten, como deducibles de la renta o ingreso, los gastos que se elec-

túen para percibirlos, no así los gastos personales del causante; esto quiere decir que en esta clase de impuestos se permite, para los efectos de su liquidación, efectuar ciertas deducciones de los ingresos totales como por ejemplo, aquellos gastos que guardan una íntima relación jurídica con la actividad o bien que se grava.

b) Por gravar estos impuestos a la fuente y no a la persona, los bienes objeto del impuesto responden del pago de los créditos fiscales insolutos.

En efecto, en nuestra legislación fiscal, tanto la Ley del Impuesto sobre la Renta como la Ley de Ingresos Mercantiles, disponen en sus artículos 205 y 58, respectivamente, que los que adquieran negociaciones comerciales, industriales, etc., que sean fuentes de ingresos gravados por dichas leyes, tienen responsabilidad objetiva en el pago de los créditos.

c) Otra característica de estos impuestos es que el domicilio fiscal lo es siempre el lugar donde está ubicado el bien que produce la renta gravada, el lugar del principal asiento del negocio o el lugar donde se obtiene el ingreso gravado.

Una de las ventajas que proporciona este impuesto es que permite a la Hacienda Pública aplicar el principio de la división del trabajo, lo que da por resultado que, generalmente, el impuesto real u objetivo sea cédular; proporciona la posibilidad de establecer, para cada renta, el método apropiado para la determinación de su gravamen en atención a las características de cada actividad que se grave.

La objetividad de este impuesto, facilita el establecimiento del gravamen sobre la fuente misma de la renta, lo que permite a su vez, que los terceros retengan o recauden el gravamen, método este que se conoce con el nombre de retención en la cuenta y que es característico de esta clase de impuestos.

A fines del siglo pasado surgió la tendencia de considerar que si la persona es la que paga los impuestos y no la fuente que se grava, justo es que los impuestos atiendan a la persona y no a la fuente, idea esta de donde surgió el establecimiento de los impuestos personales o subjetivos que, como su nombre lo indica, atienden a la capacidad contributiva de la persona que los cubre sin importar la fuente o fuentes que produzcan los ingresos.

Por tratarse de un impuesto que atiende a la capacidad contributiva del causante, es característica esencial del mismo, el que se autorice, para los efectos de su liquidación, la deducción de aquellas erogaciones que no guarden ninguna relación jurídica con la actividad que se grava, como por ejemplo los gastos familiares del causante, amén de los gastos normales y propios del negocio.

Otra característica importante de este impuesto es la responsabilidad subjetiva que se le atribuye, pues siendo un impuesto que atiende a la persona es lógico suponer que el único responsable de los créditos insolutos lo sea el causante del gravamen y no los bienes o negociaciones que posea.

Es característico de este impuesto que el domicilio legal de los contribuyentes sea el lugar de su residencia y no el lugar donde se encuentre establecida la fuente de los ingresos que se gravan.

Una particular característica de este impuesto es que, en razón de su objetividad, se establece el llamado mínimo de subsistencias. Esto significa que aquellas personas que cuentan con ingresos mínimos están exentas de tributar, pues de lo contrario, se les haría más gravosa su situación económica.

Por último, por tratarse de un impuesto que grava más fuertemente a la persona de mayor capacidad contributiva que aquella cuya capacidad es menor, se establece la existencia de tarifas progresivas que se consideran de cuota moderada para los bajos ingresos.

4.—Específicos y Ad-valorem

Son impuestos específicos aquéllos que atienden al peso, calidad, medida o número de la cosa gravada como por ejemplo los impuestos aduanales sobre las mercancías que se importan o exportan.

Impuestos ad-valorem son los que atienden al precio que la mercancía tenga en el mercado, o bien al precio que se le haya asignado, y que se aplican sobre el precio que asume el mayor valor, v.g. el impuesto sobre automóviles, cigarras, etc.

5.—Generales y Especiales.

Los impuestos generales son aquellos que gravan diversas actividades u operaciones, distintas entre sí, pero que son de igual naturaleza como el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que es un impuesto general a la industria y comercio que grava los ingresos provenientes de cuatro operaciones distintas, a saber: enajenación y arrendamiento de bienes, prestación de servicios y comisiones y mediaciones mercantiles (artículo 1.º Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), pero que, sin embargo, son de la misma naturaleza mercantiles.

Aquellos impuestos que gravan determinada actividad como por ejemplo la explotación forestal, el consumo de alcohol, etc., son los llamados impuestos especiales.

6.— Con fines fiscales y con fines extra fiscales.

Un impuesto con fines fiscales es aquél que se establece única y exclusivamente para obtener los recursos necesarios para satisfacer el presupuesto anual de gastos del Estado.

Como podrá observarse, este es el caso general, pues la mayoría de los impuestos persiguen esta finalidad, por ejemplo, los impuestos sobre la renta y sobre ingresos mercantiles, etc.

Son impuestos extra fiscales aquéllos que se establecen no con el objeto de que proporcionen recursos al Estado, sino con el propósito de regular determinada actividad económica, es decir, que con el establecimiento de estos gravámenes, el legislador compulsa a los causantes a desarrollar o no, determinada actividad, como acontece cuando los impuestos aduanales son tan altos que los afectados, con tal de no cubrirlos, se abstienen de realizar las operaciones gravadas reduciendo el

Estado, de este modo, el tráfico internacional del comercio.

Dentro de esta clasificación se presenta un tercer caso: aquél en que los impuestos persiguen ambos fines, o sea, fiscales y extra fiscales, como por ejemplo, en los impuestos sobre el consumo de bebidas alcohólicas, sobre caquiuel y productos de su fermentación en que, además del fin fiscal, el Estado persigue el extra fiscal de combatir al alcoholismo; otro de los impuestos que oza de esta característica es el del timbre, en tanto que interviene en la economía de los particulares con objeto de lograr una mejor distribución de la riqueza.

Existe todavía otra clasificación de los impuestos y es aquella que los clasifica según el ente público que los establece, en impuesto federales, locales o estatales y municipales.

Por lo que respecta a nuestra legislación, es la Ley de Ingresos de la Federación la que clasifica los impuestos en atención a su fuente y así vemos que en su artículo 1.º, fracción I a XIII bis considera los siguientes:

I.—Impuesto sobre la renta.

II.—Aportaciones al Seguro Social.

III.—Impuesto sobre la explotación de recursos naturales, derivados y conexos a los mismos.

IV.—Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y a servicios industriales.

V.—Impuestos sobre ingresos mercantiles

VI.—Impuestos del timbre.

VII.—Impuestos sobre matricación.

VIII.—Impuestos sobre primas pagadas a instituciones de seguros.

IX.—Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas.

X.—Impuestos sobre la importación.

XI.—Impuestos sobre la exportación.

XII.—Impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.

XIII.—Impuestos sobre capitales

XIII bis.—Impuesto del 1% para la enseñanza media y superior.

II. Concepto.—La mayoría de los autores que tratan la materia impositiva no han dado realmente lo que pudiéramos llamar una definición del impuesto, pero en cambio han tratado de establecer los principios que deben regir a los sistemas impositivos y al considerar las opiniones expresadas al respecto, ha conducido a afirmar que es precisamente entre los juristas en los que encontramos diversas ideas o conceptos sobre la figura del impuesto.

En efecto, diversas son las definiciones que los tratadistas fiscales han dado del impuesto, de cuyo análisis se concluye que si bien reflexion, en cierta medida, los pensamientos que de la materia privaban en sus respectivas épocas, no obstante, todas presentan un rasgo común que es, precisamente, el elemento constitutivo de toda norma jurídica, o sea, la obligatoriedad.

Varios estudiosos de la materia han querido explicar el impuesto que obligatoriamente paga el particular de muy diversas maneras y así para unos el impuesto es "equivalencia" del precio de los servicios estatales, para otros, que estudian el problema desde un punto de vista psicológico del individuo, es un "sacrificio" y así titulan a su teoría; hay tratadistas que lo consideran como un simple "deber"; hay otros muchos que sostienen que el impuesto es una "contraprestación" de los servicios recibidos.

Como sobre tales teorías podrían escribirse varios tomos y no es éste nuestro propósito, bastenos citar, como mero antecedente, las definiciones que de esta figura jurídica han dado tratadistas de la talla de Fritz Fleiner y Rafael Bielsa.

Para Fritz Fleiner (14) los impuestos son "las prestaciones que el Estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral y de manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas".

De acuerdo con esta definición hay que hacer notar que el hecho de que el Estado u otras corporaciones de derecho público puedan exigir el pago del impuesto, es posible sólo en aquellos países en los que, en un solo documento, se determina el presupuesto de las dos administraciones, pero no en aquellos países en los que, como el nuestro, solo se conoce el gasto de la administración activa.

Al definir el impuesto Rafael Bielsa (15) afirma que éste "es la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente de los particulares con el objeto de costear los gastos públicos", es decir, para Bielsa los impuestos no son prestaciones que se exigen obligatoriamente a los particulares sin que estos manifiesten su voluntad para pagarlos.

En resumen, por las ideas expuestas podemos concluir que el impuesto no es contraprestación, ni precio, ni otra idea semejante, sino simple y sencillamente una aportación forzosa al patrimonio del Estado, aportación que, además, es exigible en forma coactiva por la autoridad y constituye uno de los medios principales con que el Estado cuenta para la realización de sus fines.

La definición que nuestra legislación adopta acerca del impuesto se encuentra consignada en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación que considera "los impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

Es de censurarse la palabra "individuos", pues los impuestos se hacen efectivos también a personas morales y organismos públicos de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 21 del

(14) Fritz Fleiner --Derecho Administrativo, pág. 325.

(15) Rafael Bielsa. --Derecho Administrativo, T. III.

Código invocado, en consecuencia, convendría reformar el artículo 2º con objeto de hacerlo congruente a las disposiciones citadas.

Es convenientes fijar ahora las características que el impuesto debe reunir conforme a los principios de la Constitución Federal.

Primera.—El impuesto debe estar establecido en una ley

En efecto, en cumplimiento del inciso IV del artículo 31 constitucional que obliga a contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, el Congreso de la Unión impone y establece las contribuciones de acuerdo con lo dispuesto en los incisos VII y XXIX del artículo 73 del documento invocado, después de que la Cámara de Diputados las discute en los términos del inciso IV del artículo 74, pues al decretar las contribuciones el Poder Legislativo no está ejercitando una atribución arbitraria, ya que dicha facultad no es absoluta, sino está sujeta a las disposiciones de la Constitución Federal.

En consecuencia, podemos afirmar que los impuestos deben estar consignados necesariamente en una ley, argumentación ésta que se corrobora en los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación cuando sostiene que "Debe tenerse en cuenta que la obligación de cubrir los impuestos no tienen por fuente la voluntad de los afectados, sino un acto unilateral de la autoridad por parte del Estado, por lo que la procedencia o improcedencia de una obligación de esta naturaleza debe examinarse precisamente de acuerdo con la ley que le sirve de base. . ." (Revista, T. 6, pág. 1733), "... Así pues y dado el tenor de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que exigen como requisito para afectar las propiedades de los individuos, la recta aplicación de la ley y una causa legal del procedimiento, cabe afirmar que sólo la ley propiamente tal, puede determinar quiénes son los obligados a cubrir el impuesto, qué personas tienen el carácter de sujetos pasivos del crédito fiscal y de los que de él derivan" (Revista T 15, pág. 1 y 71)

Segunda.—El impuesto debe ser general

La generalidad de los impuestos significa que éstos se imponen a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, la característica de generalidad consiste en que los impuestos recaen sobre todas aquellas personas que la ley tributaria señala como sujetos pasivos de la obligación, v gr. todos aquéllos que ejercen el comercio, perciben beneficios por inversiones de capital, elaboran productos gravados, perciben remuneración por sus servicios, en fin todos aquéllos que coinciden con algún hecho de los considerados en una ley impositiva

Tercera.—El impuesto debe ser obligatorio

Es así como la Ley Fundamental en su artículo 31 fracción IV, señala la obligación de contribuir a los gastos públicos ya que "El impuesto no es un tributo establecido por el Gobierno en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en los cargos de la

vida social, o sea, la parte exigida a los contribuyentes sobre sus recursos individuales para subvenir a los gastos públicos" (SJF T-XXXV, pág. 2015).

Siguiendo este criterio podemos afirmar que el impuesto no es sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado con objeto de dotar a éste de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas que tiene a su cargo y que se encuentran limitadas por las normas de derecho público.

En relación con este punto debemos apuntar que, del carácter especial que tiene el impuesto como obligación de derecho público, deriva la forma particular del procedimiento administrativo de ejecución mejor conocido como facultad económico-coactiva del Estado.

Cuarta.—El impuesto debe ser proporcional y equitativo.

La proporcionalidad de los impuestos significa que el gravamen debe aplicarse en razón directa a las facultades de los contribuyentes, a la cuantía de la renta o del capital, o, al hecho que los causa.

La equidad implica que en atención al sacrificio a realizar para la obtención de la riqueza a gravar, todas las personas sean iguales frente al impuesto, esto es, que a igual sacrificio corresponda igual imposición.

Esto explica el por qué de la existencia de cuotas diferentes para rentas iguales cuando éstas provienen de fuentes distintas, por ejemplo a una originada en el trabajo corresponderá menor cuota que a aquella proveniente del capital por ser mayor el sacrificio a realizar en el primer caso.

En efecto, parafraseando con Adam Smith (16), "Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción al ingreso de que gozan bajo la protección del Estado. Del cumplimiento o menoscabo de esta máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos".

Quinta.—El impuesto debe establecerse a favor de la administración activa.

En efecto, si el Congreso de la Unión discute y aprueba durante su período ordinario de sesiones las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto y éste, como vimos en su oportunidad, sólo comprende los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, es obvio que toda prestación que se pague por concepto de impuesto debe destinarse a cubrir dicho presupuesto, de lo contrario, sería inconstitucional aquel gravamen cuyo rendimiento se afecte a favor de la administración delegada del Ejecutivo.

Sexta.—El impuesto debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.

Con fundamento en el artículo 31, fracción IV de la Constitución

(16) Citado por Guillermo Arroyo Beltrán, Derecho y Finanzas, págs. 183 y 184.

Federal que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos, la doctrina mexicana ha estado acorde en considerar que el impuesto se establece para satisfacer los gastos públicos que el Estado debe hacer en el ejercicio de sus funciones, especialmente, aquéllas tendientes a satisfacer, de manera inmediata, las necesidades colectivas.

III --Objeto -- Como todo acto jurídico, el impuesto requiere de ciertos elementos para constituirse, entre los que se encuentra el objeto del mismo.

Siendo el impuesto una obligación de derecho público que el Estado fija unilateralmente, creo necesario, antes de precisar su objeto, referirme al objeto de la relación tributaria y al objeto de la obligación tributaria en general, máxime que, aún entre los tratadistas de la materia, es frecuente advertir la confusión en que incurrir, no obstante que se trata de dos conceptos diferentes.

En efecto, el objeto de la relación jurídica tributaria lo constituye el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el sujeto activo de dicha relación, misma que se extingue en el momento en que el sujeto pasivo deja de coincidir con la situación regulada por la ley; en tanto que el objeto de la obligación tributaria lo es la cantidad que adeuda el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue la obligación.

Por lo que se refiere al objeto del impuesto Fritz Fleiner (17) considera que el objeto de este gravamen estriba en "las circunstancias por las cuales la ley obliga a una persona a pagar un tributo" Idea semejante consigna nuestra doctrina representada en este caso por el notable maestro Guillermo López Velarde quien afirma que "el objeto del impuesto es la realización de actos materiales, jurídicos o de ambas clases que traen como consecuencia hacer concreta la situación abstracta a que se refiere la Ley". (Apuntes de un Segundo curso de Derecho Administrativo)

Nuestra legislación federal no consigna propiamente una definición del objeto del impuesto, sin embargo el Código Fiscal de la Federación al enunciar en su artículo 2º el concepto del impuesto, esboza una definición de su objeto al referirse a la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, de tal modo que podemos decir que para nuestra legislación, el objeto del impuesto es la situación consignada en la ley impositiva de que se trate.

IV. --Sujetos. -- Como quedó apuntado en párrafos precedentes, los sujetos de la relación tributaria son dos: el sujeto activo y el sujeto pasivo, en consecuencia los sujetos del impuesto también son dos, a saber:

a) Sujeto activo. -- El sujeto activo de toda relación jurídica lo es la persona que establece la obligación y en tratándose de la tributaria, lo es siempre el Estado puesto que éste es el único órgano exactor, llámese Federación, Comuna, Municipio, Provincia, etc.

(17) Ob. Cit. pág. 338.

Conforme a nuestra organización política, en el Derecho Tributario Mexicano hay 3 posibles sujetos activos: la Federación, los Estados y los Municipios fuera de los cuales ningún otro organismo o corporación puede ser acreedor de créditos fiscales.

Al respecto, hay que señalar que solo los dos primeros citados, Federación y Estados, tienen plena potestad jurídica tributaria, es decir, sólo ellos pueden, además de exigir, decretar las prestaciones, ya que los Municipios en los términos del artículo 115, fracción II de la Constitución Federal, únicamente administran su hacienda y recaudan las contribuciones que les señalan las legislaturas de los Estados, que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades propias.

b) Sujeto Pasivo. - El sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera que de acuerdo con la ley se encuentra obligada al pago del gravamen.

Semejante concepto recoge nuestra legislación en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación al disponer que "Sujeto o deudor de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, está obligada de una manera directa al pago de una prestación determinada al Fisco Federal".

La doctrina ha elaborado en esta materia una serie de clasificaciones entre las que cabe citar las siguientes.

A) La que distingue tres clases de sujetos con capacidad tributaria, a saber:

1. - Sujeto causante. - Es la persona cuya situación coincide con el hecho que la ley señala como generador del crédito fiscal.

2. - Sujeto no causante. - Es la persona cuya situación no coincide con el hecho generador del crédito fiscal que la ley señala.

3. - Sujeto exento. - Es la persona cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal pero que ha sido relevado temporalmente de la obligación de tributar.

B) La más general de todas que es aquella que consigna solamente dos sujetos:

1. - Sujeto pasivo directo. - Es la persona que ha dado nacimiento al crédito fiscal, es decir, la que ha coincidido en la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

2. - Sujeto pasivo indirecto. - Es la persona que por causas imputables a ella --incumplimiento de obligaciones-- o por disposición de la ley, se ve obligada al pago del crédito fiscal eludido por el sujeto pasivo directo.

Dentro de esta clasificación, para el tratadista argentino Manuel Andreozzi (obra citada) el sujeto pasivo directo es la persona que directamente se encuentra obligada, en primer término, al pago del crédito fiscal, y es sujeto pasivo indirecto todo tercero que entra en la obligación jurídica tributaria.

C) Una tercera clasificación, propia de los tratadistas sudamericanos divide a los sujetos pasivos en:

1.—Contribuyente.—Es la persona que ha dado nacimiento al crédito fiscal.

2.—Sujeto pasivo.—Es el tercero que por diversas causas no imputables a él, adquiere la obligación del pago del gravamen.

D) Por último, cabe apuntar la clasificación de Mario Pugliese cuya doctrina ha ejercido gran influencia en nuestra legislación fiscal y que, en su obra "Derecho Financiero", clasifica a los sujetos pasivos en atención al origen del crédito fiscal de la siguiente forma:

1.—Sujeto pasivo por deuda propia con responsabilidad directa.

Es la persona directamente obligada al pago del gravamen, o sea, aquella a quien la ley tributaria señala como causante.

Quedan también comprendidos dentro de esta categoría los herederos, legatarios o donatarios a título universal, así como las sociedades sustituyentes y fusionantes.

Nuestro Código Fiscal de la Federación en sus artículos 20, 22 y 23 acoge este concepto al establecer que "Sujeto o deudor de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, esta obligada de una manera directa al pago de una prestación determinada al Fisco Federal" y que los herederos se consideran deudores, con responsabilidad directa y por arcaudo propio respecto a los créditos fiscales a cargo del de cuius, así como los donatarios universales.

2.—Sujeto pasivo en parte por deuda propia, en parte por deuda ajena, con responsabilidad en parte directa y en parte solidaria.

Esto sujetos son los copropietarios y los coherederos que resultan responsables del crédito fiscal tanto por la parte que a cada uno de ellos corresponde pagar, como por la totalidad de la prestación debida.

Al respecto, el artículo 24 del Código invocado dispone que habrá responsabilidad solidaria "cuando dos o más personas estén obligadas, conforme al artículo 2°, al pago de una misma prestación fiscal"; añadiendo que en los casos de copropiedad y comunidad de bienes y en todos los demás en que se posea en común un bien determinado, las obligaciones fiscales serán solidarias entre los copropietarios y coposeedores (artículo 25).

3.—Sujeto pasivo por deuda mixta con responsabilidad directa.

Es la persona obligada a declarar sus ingresos, además de los que hayan obtenido los terceros que dependen económicamente de él.

Esta categoría es la única de la clasificación que nos ocupa que no recoge nuestra legislación.

4.—Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad solidaria.

Es el tercero que no cumple con determinada obligación que le impone la ley, lo que hace que el sujeto pasivo directo evada total o parcialmente el pago del crédito fiscal. Pueden colocarse en esta situación los llamados agentes auxiliares del fisco como por ejemplo los funcionarios, notarios, magistrados, portadores, retenedores y recaudadores.

De acuerdo con el artículo 28 del citado Código Fiscal, están solidariamente obligados al pago de los créditos fiscales, los funcionarios

públicos y notarios (fracción I), las empresas porteadoras (fracción II), los representantes y mandatarios (fracción III) y las demás personas que señalan las leyes especiales, cuando no cumplan con las obligaciones de carácter fiscal propias de su cargo (fracción IV).

5. --Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad sustituta.

Es el tercero que voluntariamente se sustituye al sujeto pasivo directo del crédito fiscal.

Los artículos 26 y 27 del ordenamiento que venimos invocando consignan esta categoría al disponer que "la circunstancia de que un tercero se obligue al pago de un crédito fiscal, en sustitución del deudor primitivo, no excluye a éste de la relación tributaria pero obliga solidariamente a aquél" y que "serán sujetos del crédito fiscal, en sustitución del deudor principal, todas las personas que hagan a otras cualquier pago en efectivo o en especie, que sea objeto directo de un impuesto personal", en la inteligencia de que, si el deudor sustituto no cumple con su prestación, el deudor primitivo queda solidariamente responsable.

Estas disposiciones no definen claramente el fenómeno de sustitución, sin embargo podemos decir que dicho fenómeno consiste en el traslado a un tercero de algunas obligaciones que la ley impone al sujeto directo con objeto de facilitar el cumplimiento de la obligación, como por ejemplo la declaración, liquidación, retención y pago del impuesto.

6. --Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad objetiva.

Es la persona que adquiere un bien afecto a un crédito fiscal que se originó en el pasado y que no fué cubierto en su oportunidad.

Esta última categoría que considera Pluquese, también la recoge nuestro Código en el artículo 29 que informa que existe responsabilidad objetiva para el pago de los créditos fiscales: "I. -- De los propietarios o poseedores de bienes inmuebles que hayan pertenecido a una sucesión, por el impuesto sobre transmisión hereditaria, si fueren enajenados por la sucesión, sin el expreso consentimiento del Fisco Federal. II. -- De los que adquieran negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, créditos o concesiones que sean fuentes de ingresos gravados con impuestos personales, por las prestaciones fiscales que hayan quedado insolutas. III. -- En los demás casos en que las leyes especiales lo prevengan expresamente".

En este tipo de responsabilidad la relación jurídico tributaria se establece entre el sujeto activo y la persona que adquiere el bien, mas no entre aquél y el bien mismo, no obstante que en algunas leyes tributarias se establezca la responsabilidad sobre el bien que está garantizando el pago del crédito insoluto.

CAPTULO III

C.—CONTRIBUCION ESPECIAL.

I.—CONCEPTO.

II.—OBJETO.

III.—SUJETOS.

CAPITULO III

C.—CONTRIBUCION ESPECIAL.

1.—Concepto.—La figura jurídica tributaria denominada en la doctrina Contribución Especial, no la reconoce nuestra legislación en forma expresa, pero sí encontramos en ella algunos gravámenes que, aunque son considerados indistintamente como impuestos o derechos, constituyen verdaderas contribuciones especiales y que en su oportunidad señalaremos. Es esta la razón por la que dedicamos una parte de este trabajo a su estudio.

La naturaleza jurídica de esta figura tributaria es difícil de precisar por la gran semejanza que guarda con otras prestaciones como son los impuestos y los derechos, circunstancia esta que ha hecho que la doctrina considere a la contribución especial como una categoría intermedia entre ambos tributos, por tener, de los primeros, " el elemento de la obligatoriedad " y, de los segundos, " la especialidad e individualidad de la ventaja de un determinado gasto público " (Manuel Morselli.—Compendio de Ciencia de los Finanzas. Buenos Aires 1947. Pág. 65).

Es así que, aunque en teoría es fácil distinguir a los impuestos de los derechos, en la práctica encontramos numerosos casos de tributación que no encajan en ninguna de estas figuras, por lo que a ellos se aplica lo que en doctrina se conoce como contribución especial.

El fundamento de esta figura jurídica tributaria es el beneficio que una obra o servicio de carácter general reporta en forma especial a una persona, es decir, que si la percepción de los recursos del Estado tiene como fundamento la satisfacción de las necesidades sociales a cargo del propio Estado que benefician a la colectividad justo y equitativo es que aquéllos que obtienen, además de ese beneficio general un beneficio particular, auxilian al Estado en el costo que implica dicha satisfacción.

La contribución especial en consecuencia, es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado u organismos públicos autorizados como contribución a los gastos que ocasionó la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público de interés general que los beneficia o beneficia en forma especial.

Del concepto doctrinal apuntado se desprenden las siguientes características propias de la contribución especial.

1.—Constituye un tributo por ser una prestación económica impuesta obligatoriamente por el Estado u organismos públicos autorizados.

2.—Se paga por el beneficio recibido con motivo del servicio prestado o la obra ejecutada por el Estado, de interés general.

3.—Solamente lo paga quien obtiene ese beneficio en forma directa o inmediata.

4.—La prestación exigida es proporcional al beneficio recibido.

Ahora bien, la prestación del servicio que caracteriza a esta figura jurídica tributaria y que provoca un gasto público, es consecuencia de las cosas o bienes que se poseen o del ejercicio de cierta actividad, por lo que tales servicios deben ser impuestos por una ley.

Conforme a lo expuesto, quedan comprendidos dentro de este gravamen, los pagos que los gobernados hacen por concepto de servicios de: inspección, verificación y vigilancia; apertura, ampliación o mejora de calles; seguro social; construcción de mercados, parques y jardines públicos; carreteras y puentes; alumbrado público; atarjeas, pavimentación; etc.

Dentro del género contribución especial encontramos como una especie típica del mismo, reconocida por la mayoría de las legislaciones, la llamada contribución por mejora o contribución para mejora, que definen como la prestación obligatoria impuesta por el Estado u organismos públicos autorizados, proporcional al beneficio especial derivado, destinada a sufragar el costo de una obra de mejoramiento para beneficio común.

Esta contribución por mejora tiene, además de las características propias de su género, dos particulares de ella que son:

a) Un radio de aplicación geográfico, que es el comprendido por el área dentro de la cual el legislador considera que llegan los beneficios inmediatos de una obra o servicio.

b) El Estado, a través de esta prestación, aumenta su patrimonio por cuanto que las superficies afectadas para la obra o servicio, que pasan a ser propiedad de la nación se satisfacen con la contribución por mejora.

Como quedó apuntado en párrafos precedentes, nuestra legislación no reconoce la figura jurídica de la contribución especial, no obstante no existir impedimento constitucional alguno para consignarla, ya que su fundamento legal bien puede quedar enmarcado dentro del artículo 73, fracciones VII y XXIX, inciso 5° de la Constitución Federal que consagra la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales.

Ahora bien, el desconocimiento de este gravamen ha traído como consecuencia que nuestra legislación fiscal recoja en forma equivocada una serie de figuras que teniendo todas las características de la contribución especial, estricto sensu, aparezcan clasificados en unos casos como impuestos y en otros como derechos y a las que aludiremos más adelante.

En consecuencia es conveniente intentar fijar las características que, conforme a nuestro derecho, debe reunir la contribución especial con objeto de evitar confusiones y procurar, de este modo, una acertada connotación técnico-jurídica de cada uno de estos recursos.

Es así que las características esenciales que, conforme a nuestra legislación, debe reunir la contribución especial, son las que a continuación se exponen.

Primera --El cobro de este gravamen debe fundarse en una ley.

En efecto, si en los términos de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, inciso 5º y 74, fracción IV de la Constitución General de la República, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados están facultados para discutir y aprobar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto anual de gastos y aquéllas, conforme lo dispone el artículo 31, fracción IV del propio ordenamiento, deben consignarse en una ley, es condición primordial que este gravamen se establezca necesariamente en una ley.

Segunda -- La contribución especial debe cubrirse sólo en aquellos casos en que el beneficio recibido, sea consecuencia de la prestación de servicios públicos impuestos por una ley o de la ejecución de ciertas obras.

Esto significa que el servicio prestado o la obra construída deben ser de interés general, o sea, que se trata de aquellos casos en que la colectividad tiene especial interés en que sea el Estado y no el particular quien preste el servicio o ejecute la obra por considerar que de este modo quedan debidamente garantizados sus intereses, y, en los de seguridad y eficiencia.

Por lo tanto, las actividades o bienes por los que se cubre este gravamen son de una naturaleza especial que exigen, en bien de la seguridad pública, que sea el Estado quien preste el servicio, v. gr. el servicio de inspección en los espectáculos y centros nocturnos que garantiza los precios señalados y la efectividad del programa anunciado; el servicio de inspección o verificación en los aparatos de pesos y medidas que garantiza a los usuarios su correcto funcionamiento; la construcción de avenidas o calles que garantiza el trazo y realización, ajenos a cualquier mezquino interés particular, etc.

El interés general que priva en estos servicios es la que hace que los mismos se encuentren reglamentados y limitados en disposiciones de orden público contenidas en la ley.

Tercera -- El pago de esta prestación es obligatorio.

Esta obligatoriedad deriva del tenor del artículo 31 fracción IV Constitucional que consagra la obligación de contribuir a los gastos públicos, advertidos de que, en el caso a estudio, dicha obligación surge en el momento en que se recibe el beneficio por la prestación del servicio o la realización de la obra.

Cuarta -- El gravamen debe ser proporcional y equitativo.

Esta característica se funda también en la disposición del artículo 31, fracción IV invocada que exige contribuir "... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En consecuencia la prestación que por concepto de este gravamen se exija a los particulares, deberá estar en relación con el beneficio específico que obtengan con la ejecución de la obra o la prestación del servicio.

Quinta - El servicio debe prestarlo o la obra ejecutarla la administración activa o directa.

En efecto, hemos expuesto ya que conforme a las disposiciones de nuestra Constitución, el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones que basten a cubrir los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, o sea, que únicamente se pueden decretar tributos que satisfagan dichos gastos, por lo que la contribución especial no podrá decretarse para cubrir otros gastos de distinta naturaleza.

Sexta - La contribución especial debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.

Del texto del citado artículo 31, fracción IV constitucional deriva también esta característica; por consiguiente, este gravamen deberá destinarse a sufragar los gastos que el Estado realice en el desempeño de sus funciones propias.

Acorde con estas características, sabe señalar que en nuestra legislación existen prestaciones que no obstante tener tales características son consideradas bien como impuestos o bien como derechos.

Tal es el caso de la Ley de Ingresos de la Federación para el presente año que erróneamente establece como impuestos las aportaciones que los patrones y trabajadores hacen al Seguro Social (artículo 1º, fracción II), puesto que, como vimos en su oportunidad, el impuesto es una "prestación" a cambio de la cual no se recibe nada en particular, en tanto que mediante las aportaciones al Seguro Social se conceden beneficios directos a los asegurados o derechohabientes consistentes en los servicios de previsión y sanatoria social que la ley de la materia establece, por lo que es más adecuado que tales aportaciones se consideren, dentro de un acertado entendimiento jurídico, como impuestos.

En efecto, el impuesto es una "prestación" a cambio de la cual se conceden simples expectativas de derecho como la de exigir al Estado la protección policiaca, expectativa de derecho que la tienen todas las personas, incluso aquellas que no son causantes, y por los indigentes sociales, en cambio la contribución especial, figura jurídica a la que pertenecen las aportaciones al Seguro Social, es una "prestación" que los particulares pagan por el beneficio directo que obtienen con la prestación del servicio público que, en el caso particular que nos ocupa, lo constituye la asistencia médica quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, educativa y social que el Instituto proporciona a sus asegurados y derechohabientes en los términos de ley, y que son los únicos que pueden requerir tales prestaciones.

Otro ejemplo lo encontramos en la legislación hacendaria del Departamento del Distrito Federal que consigna dos gravámenes, uno denominado Impuesto y otro Derechos que son auténticas contribuciones especiales (contribución por mejora), me refiero al Impuesto para obras de planificación (artículo 1º, fracción I, inciso I de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para 1963) cuyo objeto es gravar

la mejora obtenida por los predios colindantes con motivo de la apertura o ampliación de calles o formación de parques y jardines, y, a los llamados Derechos de cooperación para obras públicas (artículo 1º, fracción I, inciso C de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para 1963) que se causan por las mejoras obtenidas por los predios colindantes con motivo de la urbanización de las calles, urbanización que comprende el establecimiento de alumbrado público, atarjeas, banquetas, etc.

También encontramos erróneamente consignados en la invocada Ley de Ingresos de la Federación, algunas prestaciones de los llamados Derechos por servicios públicos, pues dentro de éstos, existen varios que se imponen por disposición de la ley, y, como expusimos con anterioridad, una de las características que debe reunir el servicio a que alude la figura de la contribución especial, es, precisamente, que dicho servicio sea impuesto por una ley.

En este caso se encuentran los Derechos de "inspección y verificación de pesas y medidas" (artículo 1º, fracción XIV, punto 5, inciso G), de registro para "expedición de cédulas de empadronamiento a los causantes de impuestos federales" (artículo 1º, fracción XIV, punto 6, inciso G), de "certificación, registro y revisión de productos de tocador y belleza, comestibles, bebidas y similares", de "desinfección y desinsectización" y de "inspección y certificación" (artículo 1º, fracción XIV, punto 8, incisos A, B y C).

En consecuencia, considero que estas disposiciones así consignadas en nuestra legislación, adolecen de una desafortunada concepción jurídica que hace necesaria su reforma.

II - Objeto - La figura jurídica de la contribución especial, también requiere, para su existencia, de un objeto en virtud de constituir como los impuestos, un acto jurídico.

Respecto a este punto podemos decir que el objeto de este gravamen lo constituye el acto, la situación o el hecho en relación al cual es aplicado.

Por lo tanto, del concepto que de esta figura hemos apuntado, se desprende que el objeto de la misma es la mejora o beneficio directos que experimenta el causante en sus intereses con motivo de la ejecución de una obra o prestación de un servicio públicos.

III - Sujetos - Al igual que en los impuestos, los sujetos de la relación jurídica tributaria denominada contribución especial, son dos: a) el sujeto activo y b) el sujeto pasivo.

a) Sujeto activo - El sujeto activo lo es el Estado, pues, como se expuso en su oportunidad, es la persona que impone la obligación tributaria, por lo que, conforme a nuestro derecho, pueden ser sujetos activos de esta clase de relación tributaria la Federación, los Estados y los Municipios.

b) - Sujeto pasivo - Al estudiar el concepto de este gravamen se dijo que el mismo se causaba en atención al beneficio o mejora recibi-

dos por la prestación de servicios públicos que, con motivo de las cosas o bienes que se poseen o del ejercicio de cierta actividad, ocasionan un gasto público, o bien, por la ejecución de una obra de interés general.

En tal virtud hay dos categorías de sujetos pasivos que son:

1.—Aquellas personas que, como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de cierta actividad, requieren la prestación de un servicio público que los beneficia en forma directa.

En esta situación se encuentran, por ejemplo, los propietarios de aparatos de pesas y medidas, los dueños de salas de espectáculos, restaurantes, centros nocturnos, etc.

2.—Aquellas personas que, por razones de vecindad, experimentan una particular ventaja con motivo de la ejecución de una obra de interés general.

Quedan comprendidas dentro de esta categoría todas aquellas personas que, con motivo de la ejecución de obras de interés general, v. gr. la construcción de una calle, el establecimiento de alumbrado público, la ampliación de una avenida, la construcción de un parque, etc., resultan beneficiadas en sus propiedades por razones de vecindad.

CAPITULO IV.

D.—DERECHOS.

I.—Concepto.

II.—Objeto.

III.—Sujetos.

CAPITULO IV.

D.—DERECHOS.

I.—Concepto.—El derecho, tasa o taxa como también se le conoce en algunas legislaciones, es la figura jurídica tributaria más difícil de caracterizar no obstante su aparente sencillez toda vez que en la mayoría de los sistemas tributarios y muy particularmente en el nuestro, que desconoce la figura de la contribución especial, las más de las veces se confunde su naturaleza jurídica con la de otras tributaciones.

De esta manera, es común advertir que entre los tratadistas no existe un criterio uniforme sobre el concepto de este gravamen, pues mientras unos sostienen que se pagan derechos en contraprestación de servicios públicos particulares, o bien, cuando el Estado ejerce monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares en su prestación se trata de un precio privado, otros consideran que los derechos se causan sólo en aquellos casos en que el particular provoca el servicio o cuando éste es prestado por la administración pública, etc., y así podríamos citar infinidad de criterios.

Sin embargo, la doctrina, en general, ha estado acorde únicamente en dos puntos que habrán de servirnos más adelante para precisar el concepto de este gravamen y que son: a) el derecho se cubre por la prestación de un servicio público particular y b) la prestación del servicio la realiza el Estado.

Desarrollando los puntos señalados se llega a la conclusión que los derechos, tasas o taxas nacen de la prestación que de los servicios públicos particulares, realiza el Poder Público con base en las demandas que los particulares hacen de ellos en forma individual; por lo tanto, podemos decir que los derechos, tasas o taxas son compensaciones exigidas por el Estado a los particulares en pago de los servicios públicos especiales prestados por él a su pedido.

El concepto que de los derechos se tiene en nuestro sistema tributario se encuentra consagrado en el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación que señala que "Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él" es decir, los derechos son cantidades que los particulares pagan a las autoridades administrativas por servicios que éstas les prestan a su solicitud.

Con base en este concepto, veamos las características que, conforme a nuestra legislación, debe reunir este tributo para que su pago deba considerarse como derecho.

Primera.—Los derechos deben establecerse en una ley.

En efecto, si como hemos venido señalando, el Congreso de la Unión impone las contribuciones conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracciones VII y XXIX y 74, fracción IV de la Constitución Federal, y en los términos del artículo 70 del propio documento, toda resolución del Congreso tiene carácter de ley, es incuestionable que las contribuciones denominadas derechos, deben establecerse en una ley.

No obstante lo anterior, la Ley de Ingresos de la Federación contraviene año con año estas disposiciones, al facultar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y C. P. para crear, suprimir o modificar las cuotas, tasas o tarifas de los derechos, y así lo dispone el artículo 28 de la vigente ley invocada.

Esta delegación que pugna con los preceptos constitucionales mencionados, se justifica en virtud de las posibles variaciones que el costo del servicio pueda sufrir por razones económicas, y que hace necesario facultar al Ejecutivo Federal para que, en un momento dado, pueda modificar las cuotas o tarifas.

Con objeto de legalizar esta situación, es conveniente que se adicione el artículo 131 constitucional con un párrafo que consigne que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para suprimir o modificar las cuotas de los derechos y para crear otras, con la sola obligación de informarle anualmente del uso que haga de esta facultad.

Segunda.—El servicio debe prestarse a petición del usuario.

Esto significa que sólo se causan derechos cuando el usuario provoca, de manera particular, la prestación del servicio, pues cuando ésta se impone por disposición de la ley, se causa, como vimos en su oportunidad, la contribución especial.

Tercera.—El pago de los derechos es obligatorio.

El hecho de que el particular provoque la prestación del servicio no implica que su pago sea voluntario, pues de ser así, bastaría que aquel se abstuviera de hacer uso del servicio para evitar el pago, aumentando esta que podría enderezarse, incluso, en el caso de los impuestos, ya que para evitar su causación bastaría que el particular se abstuviera de realizar los actos aravados, circunstancia tal que pugna contra todo principio de lógica jurídica.

En consecuencia esta obligación se funda en la disposición del artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos en la inteligencia de que dicha obligación surge en el momento en que el servicio es satisfecho.

Cuarta.—El derecho debe ser proporcional y equitativo.

Esta característica deriva de la proporcionalidad y equidad que se requiere, en los términos del artículo 31, fracción IV constitucional, para contribuir a los gastos públicos y que, tratándose de los derechos, se

satisface siempre que la compensación exigida esté en proporción con el costo del servicio prestado.

Además, si conforme al artículo 3° del Código Fiscal de la Federación los derechos son contraprestaciones requeridas por el Estado en pago de los servicios que éste presta, es lógico suponer que el precio a pagar esté en relación directa con el costo del servicio.

Quinta.—El servicio debe prestarlo la administración activa.

En relación con esta característica común a todas las clases de tributación, nos remitimos a lo expuesto en los capítulos relativos a los impuestos y a la contribución especial. Sólo agregaremos que si los derechos constituyen también un tributo destinado a satisfacer los gastos de la administración activa del Estado, es necesario para que se exija el pago de derechos, que el servicio particular lo preste alguno de los organismos de la administración activa, o sea, alguna de las Secretarías o Departamentos de Estado.

Sexta.—Los derechos deben destinarse a satisfacer los gastos públicos.

Esta última característica deriva también de la tantas veces invocada fracción IV del artículo 31 constitucional que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos.

Establecidas las características que conforme a nuestro derecho debe reunir la figura jurídica que nos ocupa, sólo nos resta referirnos a la clasificación que, en lo conducente, adopta nuestra vigente Ley de Ingresos de la Federación, pues, por lo que respecta a su crítica, corroboramos lo expresado en el capítulo anterior.

El ordenamiento invocado en su artículo 1°, fracción XIV, clasifica los derechos en atención a la prestación de los servicios públicos que la administración pública realiza y, al efecto, considera los siguientes:

- 1.—Aduanales.
- 2.—Comunicaciones.
- 3.—Consulares.
- 4.—De educación.
- 5.—Inspección y verificación.
- 6.—Registro.
- 7.—Relacionados con recursos naturales.
- 8.—Salubridad.
- 9.—Diversos.

Al respecto, hay que advertir que desconociendo el propio Poder Público todos los conceptos por los cuales puede obtener ingresos de esta naturaleza, cada uno de estos renglones cuenta con una serie de incisos y subincisos que terminan con términos tales como "otros"; "otros servicios"; "especiales y otros servicios".

II.—Objeto.—Dejamos apuntado que los derechos son las compensaciones o contraprestaciones, como nuestro Código Fiscal los denomina exigidas por el Estado en pago de los servicios que presta a instancia de los particulares; pues bien, de este concepto se desprende

con toda claridad que el objeto de esta relación jurídica lo constituye un hecho: la prestación del servicio público que el Estado realiza a solicitud de los particulares.

III.—Sujetos.—Como toda relación jurídica, los derechos cuentan con los sujetos necesarios para su existencia y son, como en la mayoría de estas relaciones, dos, a saber: sujeto activo y sujeto pasivo.

a) Sujeto activo.—Dijimos en su oportunidad que el sujeto activo, en tratándose de obligaciones fiscales, lo es siempre el Estado por lo que, en el presente caso, no puede haber excepción de manera que el sujeto activo de esta relación lo es también el Estado quien en nuestro derecho está representado por la Federación, los Estados y los Municipios.

b) Sujeto pasivo.—El sujeto pasivo de esta relación lo es el usuario, es decir, aquella persona que provoca la prestación del servicio público particular.

CAPITULO V

E. — Otros Ingresos.

I.—Productos.

II.—Aprovechamientos.

III.—Empréstitos.

CAPITULO V

E. — Otros Ingresos.

Quiero advertir que la brevedad de este Capítulo obedece a que el estudio de este tema, considerado en sus muy diversos aspectos, es motivo suficiente para escribir otras muchas páginas, lo que implica desviarse del ámbito de investigación trazado, por lo cual sólo me concretaré a resumir algunos puntos que considero de interés para nuestro estudio.

I.—Productos.—También los productos, al igual que las demás figuras jurídicas tributarias que venimos analizando, constituyen un recurso económico del cual se sirve el Estado para integrar el ingreso nacional, y, además, equilibrar el presupuesto anual de gastos.

Al referirnos a las fuentes de los ingresos del Estado dijimos que en nuestro derecho es la Ley de Ingresos de la Federación la que clasifica a éstas, por lo que, en el artículo 1° de dicho Ordenamiento, aparecen consignados los Productos en dos grupos: productos derivados de la explotación o uso de bienes que forman parte del patrimonio nacional (fracción XV) y, productos derivados de ventas y recuperación en fideicomiso (fracción XVII).

Los productos del primer grupo se subdividen en: 1.—de bienes de dominio público, 2.—de bienes de dominio privado y, 3.—de inversiones; en cuanto al segundo grupo, los productos se subdividen en derivados de: a) —venta de propiedades nacionales, b) —venta de acciones, títulos y valores y, c) —recuperaciones de créditos concedidos con fondos en fideicomiso. A su vez, cada uno de estos racionales comprende una serie de incisos y subincisos que omito señalar por considerarlo innecesario.

El concepto de este recurso lo encontramos puntualizado en el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación que considera "... productos los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

De este concepto se desprenden claramente los dos aspectos de la actividad estatal tendientes a la adquisición de recursos económicos.

En el primer aspecto del concepto apuntado, el Estado actúa como persona de derecho privado y celebra contratos con los particulares en los que sus derechos y obligaciones se rigen por las disposiciones de orden común, si bien es cierto que dentro de un régimen exorbitante de derecho en atención al interés público que priva en sus relaciones.

Así es como obtiene ingresos que provienen de empresas privadas de las que forma parte y que se conocen como de participación estatal, además de que funcionan en forma de organismos descentralizados (artículo 1º, fracción XV, inciso 2, subinciso g de la Ley de Ingresos de la Federación).

Al respecto, hay que hacer notar que si bien es cierto que estos ingresos, provenientes de las inversiones que el Estado realiza en tales empresas (agrícolas, comerciales o industriales), no pueden considerarse como normales, también lo es que existe cierta periodicidad en la percepción, por lo que el ingreso es, en cierta forma, permanente.

En consecuencia, esta clase de ingresos está comprendida dentro de los recursos del Estado ya que de cualquier modo gozan de algunas de las características que se atribuyen a la imposición: la legalidad y la permanencia.

Por lo que se refiere al segundo aspecto del concepto que estudiamos, en él el Estado no explota directamente sus bienes patrimoniales, sino que los entrega a particulares para que sean éstos quienes realicen la explotación o aprovechamiento mediante concesiones, permisos o autorizaciones que constituyen actos administrativos regulados por disposiciones de orden público.

Es y ha sido muy discutido en nuestro derecho la participación que de "lo fiscal" tiene o puede tener el recurso que nos ocupa.

En efecto, sobre el particular el Tribunal Fiscal de la Federación ha elaborado una interesante tesis sustentada en el año de 1937, visible en la página 75 de su "Revista" editada en 1947.

Dicha tesis sostiene que lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo de él lo es el poder público, y, en consecuencia, el sujeto pasivo no influye para precisar el carácter de la prestación adeudada, es decir, es el sujeto activo y no el pasivo el que proporciona el criterio necesario para caracterizar la naturaleza fiscal del crédito. "Precisa esclarecer con claridad la distinción entre los créditos patrimoniales del Estado derivados de la aplicación de una ley, de aquellos que tienen su origen en un acuerdo bilateral de voluntades; las primeras son obligaciones ex-lege y las segundas ex-contractu. En las primeras, de la ley impersonalmente promulgada emerge el crédito cuando un hecho jurídico previsto en la norma viene a determinar la condición para que ella se aplique, en tanto que en las segundas, la ley sólo tiene la manifestación sinalagmática de voluntades, dejando que las dos partes convengan con la sola limitación del derecho y de la moral, las prestaciones que estime adecuadas, además en las primeras obligaciones, debido precisamente a su carácter público el particular se encuentra subordinado al Estado, mientras que en las segundas el Estado y el sujeto pasivo aparecen en un plano de igualdad con idéntica categoría, sin ninguna relación jerárquica del primero, sobre el segundo. Se ha pretendido que sólo la primera clase de obligaciones puede considerarse, para los efectos

los” del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, como integrante de la materia fiscal. “No obstante, no se ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos ni jurisprudenciales de México, ningún apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado, en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que, por razón de su materia, entran en la composición del crédito fiscal. . . . No obstante el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, consigna claramente la posibilidad de aplicar la facultad económico-coactiva para cobrar las prestaciones en favor del Erario Federal, derivadas de contratos cuando en los contratos mismos se somete el particular a su régimen especial exorbitante. . . . Tal precepto de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, cuya validez se ha reconocido por la misma Suprema Corte de Justicia, tiene este fundamento en nada extraño a las concepciones propias del derecho administrativo; el de que mediante un sometimiento expreso del particular, autorizado por la ley, consienta el inmediato cobro administrativo del crédito, convirtiendo de esta manera una relación jurídica tutelada por el derecho privado, en una relación de derecho público en la que el Estado deja de tener su carácter de contratante. . . . Pero es necesario hacer notar claramente . . . que en cualquier caso, ya sea que se trate de obligaciones directamente emanadas de la ley, o de obligaciones derivadas de un contrato, se requiere que el Estado, como persona de derecho público, dicte una resolución que al mismo tiempo que establezca unilateralmente su derecho al cobro, ordene la percepción inmediata de la prestación que se adeuda, sin esta resolución unilateral. . . . no es posible que en caso alguno pueda pretenderse el cobro del crédito por la vía administrativa. . . . Por lo expuesto, se resuelve: PRIMERO.—Cualquier crédito en favor del Erario Federal debe reputarse como un crédito fiscal. . . .”

En consecuencia, la jurisprudencia a que se hace mérito, examina los ingresos del Estado considerando que no interesa, en relación con los mismos y para que se atribuya naturaleza fiscal a toda prestación pecuniaria en favor del Erario Federal, distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tenga en cierto aspecto funciones estatales o algún ente público, sino la circunstancia de que el sujeto activo sea el Poder Público.

II.—Aprovechamientos.—Esta clase de recursos, como se expuso en su oportunidad, la recoge nuestra legislación federal en el artículo 1º, fracción XVI de la Ley de Ingresos de la Federación que a la letra dice:

“XVI.—APROVECHAMIENTOS:

- 1.—Multas.
- 2.—Recargos.
- 3.—Rezagos.
- 4.—Indemnizaciones.
- 5.—Reintegros.

A.—Sostenimiento de las Escuelas, Artículo 123.

B.—Servicio de vigilancia forestal.

C.—Otros.

6.—Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de las leyes locales sobre herencias y legados, expedidas de acuerdo con la Federación.

7.—Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de las leyes locales sobre donaciones, expedidas de acuerdo con la Federación.

8.—Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado.

9.—Cooperación del Departamento del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.

10.—Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para obras de irrigación, agua potable, alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas y telefónicas

11.—De la Comisión Federal de Electricidad

12.—De la Secretaría de Salubridad y Asistencia

13.—De los concesionarios del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica y teléfonos

14.—Por obras de agua potable y alcantarillado

15.—Participaciones señaladas por el artículo 5° de la Ley de Juegos y Sorteos.

16.—Regalías provenientes de fundas y explotaciones mineras.

17.—Otros."

El concepto de este recurso lo señala el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación que informa: "Son aprovechamientos los demás ingresos ordinarios del Erario Federal no clasificables como impuestos, derechos o productos; los rezagos, que son los ingresos federales que se perciban en año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas."

De este concepto se concluye con claridad que conforme a nuestra legislación sólo tienen aspecto fiscal los aprovechamientos que señala la fracción XVI del artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación en sus incisos 1 (multas), 2 (recargos) y 3 (rezagos) estos últimos siempre que provengan de la aplicación de una ley tributaria.

Siguiendo el orden apuntado en la Ley de Ingresos de la Federación, podemos decir que los dos primeros incisos (multas y recargos), constituyen la parte medular de la Sección Segunda del Capítulo III del Código Fiscal invocado, intitulado Sanciones

En efecto la sanción en el derecho tributario es la represión pecuniaria que el Estado impone al causante por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales y que implica, por una parte, la recuperación o resarcimiento moratorios, si se tiene presente que es justo que el Erario Federal, al igual que los particulares en derecho privado, perciba intereses por los daños y perjuicios ocasionados en su persona; y por

otra, la existencia de una fuente de recursos propia si se toma en consideración que la recaudación por esta fuente es bastante elevada.

En nuestro derecho tributario las sanciones pecuniarias pueden ser de dos clases: Primera.—La constituida por los recargos, y, Segunda, la que comprende a las multas (artículo 232, fracciones I y II del Código Fiscal de la Federación).

Por lo que se refiere a los recargos punitivos, éstos son indemnizaciones que el Estado percibe por el pago extemporáneo de los créditos fiscales; es decir, son recursos originados por la morosidad del contribuyente en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones fiscales, de aquí que su establecimiento tenga por objeto hacer incosteable el incurrir en dicha morosidad. Esto explica el por qué el interés tan elevado que se cubre que es del 2% mensual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a las multas, éstas constituyen auténticas sanciones que tienen carácter fiscal en tanto que se originan por infracciones a leyes tributarias.

Los rezagos son, como lo indica el artículo 5º del multicitado Código Fiscal, aquellos ingresos del Estado que se perciben en año posterior a aquel en el que el crédito es exigible; generalmente esta circunstancia se presenta en aquellos casos en que la Hacienda Pública concede a los contribuyentes plazos o prórrogas para cubrir sus prestaciones fiscales, y aunque tal circunstancia es en cierta forma incierta, la práctica nos demuestra que los rezagos presentan la característica peculiar de todo recurso ordinario: su periodicidad.

III.—Empréstitos.—Para referirnos a este recurso financiero del Estado que consigna el artículo 1º, fracción XVIII de la Ley de Ingresos de la Federación en sus incisos 1 (bonos emitidos por el Gobierno Federal) 2 (créditos para el financiamiento de obras públicas) y 3 (otros financiamientos), es necesario referirnos en términos generales al Crédito Público.

El Crédito Público no es otra cosa sino la percepción de bienes y particularmente capitales adquiridos mediante la celebración de empréstitos (del latín IN PRAESTITUS, de PRAESTARE, prestar), de tal manera que permita, en un momento dado, disponer de ellos con anticipación a su existencia en el haber estatal.

Ahora bien, el crédito público surge ante la carencia de recursos ordinarios presentes y el imperativo de satisfacer necesidades colectivas imprevistas por lo que podemos afirmar que el crédito público está en razón directa, o mejor dicho, determinado por el gasto público lo que lo hace partícipe de la naturaleza jurídica de éste, ya que al constituirse el crédito público se crean, concomitantemente, una serie de obligaciones y derechos que entran dentro del ámbito jurídico.

El concepto crédito deriva del latín credo-creditus que significa creer o confiar, por lo que podemos afirmar que su significado actual es el mismo, es decir, crédito es la seguridad o confianza que se tiene en un

sujeto de derecho en que habrá de cumplir con sus obligaciones.

Para la existencia del crédito se requiere de ciertos elementos indispensables, entre los que podemos citar los siguientes: a) la existencia de riqueza actual o en potencia, b) los documentos representativos de ella que pueden ser títulos o bonos, c) el objeto, o sea el capital o bienes mutados y, d) los sujetos que son de dos clases: activo o acreditante y pasivo o acreditado.

Ahora bien, en el establecimiento del crédito público hay que tener presente ciertos factores que son primordiales para ello y que podemos señalar así:

1) Objeto que se persigue.— Respecto a este factor es conveniente hacer notar la necesidad de que el crédito sea aplicado exclusivamente para la satisfacción de los gastos extraordinarios del Estado, como por ejemplo, casos de guerra o de verdadera emergencia, sean económicos, políticos o de cualquiera índole.

2) Condiciones a que debe sujetarse.— En este punto hay que estudiar y analizar cuidadosamente cuál debe ser el monto del crédito; la forma de pago; los intereses a cubrir; el plazo, es decir, si conviene adquirir la deuda a corto plazo (caso en que se cubre ésta en el curso de un ejercicio fiscal), o bien si es preferible adquirirla a largo plazo, etc.

3) Origen de la riqueza adquirida.— En este aspecto habrá que estudiar las posibilidades y conveniencia de adquirir la deuda en forma interna (nacional) o externa (internacional).

4) Limitaciones para su establecimiento.— En el caso podemos decir que el crédito público, independientemente de las normas legales que se establezcan, estará siempre limitado por la relación que guarda con el presupuesto, la capacidad de producción, la balanza de pagos, la solvencia moral del acreditado, etc.

En nuestra legislación es la Constitución Federal la que en su artículo 73, fracción XVIII establece las limitaciones a que deberán sujetarse los empréstitos y son: 1.ª— que se destinen a la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos, 2.ª— que tiendan a estabilizar la moneda y 3.ª— que se establezcan de preferencia, por razones de emergencia.

Por lo expuesto, podemos concluir que el empréstito es "... el préstamo que se hace a un gobierno para hacer frente a las necesidades del Estado, casi siempre en circunstancias excepcionales" (18)

(18) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 558.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

TITULO PRIMERO.

1.—Dentro de nuestra legislación, los bienes materiales que constituyen el patrimonio del Estado se dividen en dos grandes grupos fundamentales: los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado.

2.—Dentro del régimen jurídico de los bienes patrimoniales del Estado, son bienes del dominio público de la Federación, aquellos inmuebles y muebles propiedad de la Nación que, bien por su naturaleza o por disposición de la ley, se encuentran fuera del comercio por estar afectos al uso común, a algún servicio público o actividad de interés público, por lo que son inalienables e imprescriptibles y, en consecuencia, se encuentran sujetos a un régimen de normas especiales propias del derecho público, o mejor dicho, del derecho administrativo.

3.—Son bienes del dominio privado de la Federación aquellos inmuebles y muebles de propiedad federal que no se encuentran afectos, en forma directa, a la satisfacción de las necesidades colectivas en general, por lo que son susceptibles de apropiación por parte de los particulares y, en consecuencia, aplicables a ellos algunas de las disposiciones propias del derecho común.

4.—La propiedad del subsuelo nacional pertenece en pleno dominio al Estado ya que el dominio que éste ejerce sobre dicho subsuelo es directo, es decir, se entiende como una manifestación de su soberanía y, por ende, es inadmisibile suponer que el propio Estado transmita a los particulares ese supremo poder que sólo a él, por naturaleza, corresponde.

5.—La concesión como acto jurídico propio del derecho administrativo, es irrefutablemente un acto de derecho público que se reclama al tenor de las normas propias de este derecho, razón por la cual no son aplicables a él las figuras jurídicas del derecho privado; en consecuencia, las concesiones sobre bienes de dominio público y especialmente sobre el subsuelo nacional no otorgan a los particulares ningún derecho real, tan sólo simples derechos subjetivos públicos, o mejor dicho, derechos personales.

6.—Por razones de técnica jurídica conviene actualizar la vigente Ley General de Bienes Nacionales de manera que todas aquellas facultades que se conceden a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la extinta de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se otorguen, en los términos de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la actual Secretaría del Patrimonio Nacional.

7.—Conviene adicionar la fracción II de artículo 2o. de la LGBN con un párrafo en el que expresamente se señale que dentro de las tierras y aguas y demás recursos naturales del País a que alude dicha

disposición, se encuentran la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes que menciona el artículo 42 constitucional, por constituir tales zonas parte integrante del territorio nacional.

8.—Con objeto de no supeditar la jurisdicción de los bienes del dominio público al consentimiento de las legislaturas locales, conviene reformar el artículo 5o. de la LGBN de manera que se establezca simplemente que los bienes de dominio público se someterán a la jurisdicción de los poderes federales y; en consecuencia, no podrán recaer sobre dichos bienes ningún gravamen o disposiciones propias de las autoridades locales.

9.—Se propone que en el precepto que señala las autoridades que intervienen en la ejecución de las disposiciones de la LGBN, se consigne expresamente las facultades exclusivas que competen a la Secretaría del Patrimonio Nacional, o sea aquellas a las que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9o., con objeto de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 7o., fracción I de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor.

10.—Suprimir del artículo 14 de la LGBN por improcedente e inadecuada, la condición de que para que proceda el rescate de las concesiones sobre bienes de dominio público, es necesario que previamente, en su caso, el Estado adquiera la unidad industrial correspondiente.

11.—Conforme a lo dispuesto en los artículos 6o., fracción IX y 16, fracción V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado procede reformar la redacción del artículo 25 de la LGBN de manera que se consigne en dicho precepto que para la adquisición de los inmuebles a que hace mérito, se requiere que previamente a dicha adquisición se recaben la opinión de la Secretaría de Hacienda por lo que se refiere a las posibilidades del Erario Federal para efectuar la adquisición y la autorización de la Secretaría de la Presidencia respecto a la procedencia de la inversión.

Para ser congruentes con el texto de la LGBN convendría también establecer en este precepto que no podrá efectuarse ninguna adquisición de inmuebles a un precio mayor del que, al efecto, establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

12.—Generalmente por tener que realizarse obras de transformación, conservación, mejora, etc. en los inmuebles a que se refiere el artículo 25 de la LGBN, se propone ampliar el plazo establecido en el artículo 27 del propio ordenamiento.

13.—La realización de las obras que consigna el artículo 30 de la LGBN considero que debe ser encomendada a la Secretaría de Obras Públicas en atención a lo dispuesto en el artículo 11, fracciones I y III de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

14.—Tanto la doctrina como la legislación están de acuerdo en que los bienes del dominio privado son los únicos que pueden ser enajenados, a diferencia de los bienes de dominio público que son inalienables e

imprescriptibles; por lo tanto, es conveniente reformar, en lo conducente, a la desafortunada redacción de los artículos 36 y 38 de la LGBN que autorizan la enajenación de los bienes de dominio privado que no estén destinados a un servicio público, ya que implícitamente se entiende que si un bien está afecto a un servicio público, automáticamente se le considera conforme a los artículos 2o., fracción III y 4o. de la propia Ley, como bien de dominio público y, por ende, inalienable; en consecuencia, está por demás la parte aclarativa de "... que no estén destinados a un servicio público. ..."

15.—Con el propósito de procurar una atinada conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio estatal convendría establecer como requisito indispensable para la enajenación de los inmuebles del dominio privado, que se persiga invariablemente con su venta la satisfacción de necesidades colectivas o el mejor desempeño de los servicios públicos, por lo que se propone también que en el citado artículo 36 se establezca expresamente que aquellas inmuebles que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las dependencias oficiales, sean federales o locales, se enajenarán, de preferencia, en favor de personas físicas o morales que tengan a su cargo resolver necesidades de tipo colectivo.

16.—Para ser congruentes con la reforma propuesta en el punto anterior, es pertinente adicionar el artículo 38 de la propia Ley con un párrafo en el que se autorice la enajenación, a título gratuito, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y a aquellos particulares cuyas actividades sean de evidente interés público, quienes deberán sujetarse a las disposiciones que al efecto se establezcan.

17.—Considero que el artículo 41 de la LGBN debe comprender, en sus términos, no sólo la venta de inmuebles, sino también la compra y permuta de los mismos por parte del Gobierno Federal, por ser estos tres tipos de contratos los que con mayor frecuencia se celebran en la práctica.

18.—Para ser congruentes con el texto de la Ley de la Materia, preferentemente con el artículo 2o., fracción VI se propone la reforma del artículo 53 en los siguientes términos: Pertenecen al dominio privado de la Federación todos los bienes muebles de propiedad federal no comprendidos en el artículo 2o., fracción VI de la presente ley.

19.—Se estima conveniente que en el artículo 54 de la LGBN se señalen expresamente las facultades que competen a la Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con la enajenación o permuta de los bienes a que se refiere dicho precepto, así como los requisitos que habrán de satisfacer los interesados.

20.—En relación con el precio de mil pesos señalado en el artículo 56 de la LGBN, estimo que en la actualidad el mismo resulta muy bajo por lo que sería conveniente establecer un mínimo, digamos de cinco mil pesos.

TITULO SEGUNDO

21.—La expropiación por causa de utilidad pública es un medio extraordinario y unilateral por el cual el Estado, en uso de su soberanía, adquiere la propiedad de un bien particular para la satisfacción de las necesidades colectivas a él encomendadas, mediante compensación que al particular afectado se le otorga.

22.—La expropiación por causa de utilidad pública opera en nuestro derecho tanto sobre bienes inmuebles como sobre bienes muebles.

23.—Por ser la materia agraria uno de los postulados esenciales de la Revolución consagrados en nuestra Ley Fundamental y uno de los más avanzados principios de derecho social, la expropiación de tierras propiedad de los particulares para dotar de ejidos a los núcleos de población carentes de ellas, se consigna, no en la Ley Federal de Expropiación que es un ordenamiento de carácter general, sino en las disposiciones expresas del artículo 27, fracción X de la Constitución Federal y el Código Agrario que es reglamentario de dicho precepto.

24.—La utilidad pública a que se refiere la Ley de Expropiación en su artículo 1º, requiere el cumplimiento de dos condiciones: la existencia de una necesidad pública y, segundo, que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de satisfacer esa necesidad, en consecuencia, la vigente Ley de Expropiación debiera consignar no un método enumerativo y caprichoso que motiva serias consecuencias en la práctica, sino por el contrario, un concepto general y abstracto de la utilidad pública.

25.—Dos son las autoridades que intervienen en el procedimiento expropiatorio: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, excepcionalmente interviene el Poder Judicial.

26.—Se estima que para el caso excepcional que consigna el artículo 8º, de la Ley de Expropiación, en virtud de la importancia y urgencia de las obras a realizar y con objeto de garantizar debidamente los intereses de la colectividad y de los particulares afectados, conveniría que se reglamentara con toda precisión el procedimiento correspondiente.

27.—Se propone la reforma del artículo 9º, de la Ley de Expropiación por considerar que el término reversión es impropio por inadecuado en este caso, ya que dicho vocablo se emplea exclusivamente en aquellos casos en que se trata de hacer ingresar en el patrimonio del Estado, bienes del dominio público o servicios públicos concesionados.

28.—Procede también reformar la realimentación del citado artículo 9º, por considerar que es contraria a la naturaleza misma de la expropiación.

29.—En la expropiación para fines ejidales que se encuentra sujeta a un régimen jurídico especial, no existe, para el particular afectado,

recurso alguno que pueda hacer valer; tan sólo se le concede el derecho a la indemnización.

30.—Siendo la indemnización una garantía que el Estado establece para salvaguardar los intereses de los particulares afectados, considero que es el propio Estado quien tomando en consideración tanto sus posibilidades económicas como las del particular expropiado, debe establecer la época de pago de dicha indemnización de tal modo que nunca sea aplazada o incierta, por lo que el texto constitucional debiera consignar la época de pago y las leyes secundarias fijar el término dentro del cual debe tener lugar el pago.

TITULO TERCERO

31.—El fundamento jurídico para tributar en nuestro País, reside en la obligación de contribuir a los gastos públicos.

32.—Se entiende por gasto público toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa y destinado a la satisfacción de las funciones a ella encomendadas, en los términos del Presupuesto de Egresos.

33.—Se propone la reforma de la fracción IV del artículo 31 constitucional, en atención a que, en sus términos, se le hacen las siguientes objeciones: primero, omite señalar a los extranjeros, no obstante que éstos también están obligados a tributar, segundo, habla de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que se resida, a pesar de no ser éste el único supuesto que obliga a tributar; y tercero, omite consignar al Distrito y Territorios Federales, siendo que también en estas entidades existe la obligación de tributar.

34.—Se propone la reforma del artículo 117 constitucional por adolecer del error de omitir al Distrito y Territorios Federales, no obstante que conforme a los artículos 42 y 43 del propio Ordenamiento, al igual que los Estados de la República, son también entidades federativas.

35.—En nuestro derecho tributario es la Ley de Ingresos de la Federación la que determina, anualmente, las fuentes de ingresos del Estado.

36.—Por considerar que la Ley de Ingresos de la Federación adolece de una desafortunada clasificación de los ingresos, se hace necesario que se establezca un sistema técnico-jurídico adecuado para que con base en él, pueda el legislador elaborar una clasificación lógica y correcta que aude al margen de su capricho.

37.—Se propone reformar el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación en virtud de ser censurable la palabra "individuos" empleada en la definición que de los impuestos consigna ya que este gravamen se hace efectivo también a personas morales y organismos públicos conforme lo disponen las fracciones III y IV del artículo 21 del propio Código.

38.—Conforme al concepto que del impuesto existe en nuestro derecho, se considera que dicho gravamen debe reunir las siguientes características: 1.—debe estar establecido en una ley, 2.—debe ser general, 3.—debe ser obligatorio, 4.—debe ser proporcional y equitativo, 5.—debe establecerse a favor de la administración activa y, 6.—debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.

39.—El objeto de todo impuesto es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, la situación consignada en la ley impositiva correspondiente.

40.—El sujeto activo de toda relación jurídica tributaria lo es siempre el Estado por ser éste el único órgano exactor; en consecuencia, en nuestro derecho tributario hay tres posibles sujetos activos: la Federación, los Estados y los Municipios.

41.—El sujeto pasivo de toda relación jurídica tributaria lo es toda persona física o moral, nacional o extranjera que de acuerdo con la ley se encuentra obligada al pago del gravamen.

42.—La figura jurídica tributaria de la contribución especial consiste en la prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como contribución a los gastos que ocasiona la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público de interés general que los beneficia de un modo directo.

43.—Las características que conforme a nuestra legislación debiera reunir la Contribución Especial son: 1.—el cobro de este gravamen debe fundarse en una ley, 2.—debe cubrirse sólo en aquellos casos en que el beneficio recibido sea consecuencia de la prestación de servicios públicos impuestos por una ley o de la ejecución de ciertas obras de beneficio colectivo, 3.—su pago debe ser obligatorio, 4.—debe ser proporcional y equitativo, 5.—el servicio debe prestarlo o la obra ejecutarla la administración activa y, 6.—este gravamen debe destinarse a la satisfacción de los gastos públicos.

44.—Se estima conveniente reformar la clasificación que de los ingresos del Estado hace nuestra Ley de Ingresos de la Federación en virtud de que ciertos gravámenes adolecen de una desafortunada concepción jurídica.

45.—El objeto de la Contribución Especial como figura jurídica tributaria, es la mejora o beneficio directos que experimenta el causante en sus intereses con motivo de la ejecución de una obra o prestación de un servicio públicos.

46.—Los sujetos de esta relación jurídica tributaria son, al igual que en las demás figuras de esta naturaleza, dos: un sujeto activo que es el Estado y un sujeto pasivo que puede ser de dos categorías, a saber:

a) aquellas personas que como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de cierta actividad, requieren la prestación de un servicio público que los beneficia en forma directa.

b) aquellas personas que por razones de vecindad experimentan una particular ventaja con motivo de la ejecución de una obra de interés general.

47.—Conforme al concepto que de los Derechos se tiene en nuestro sistema tributario, éstos deben reunir las siguientes características: 1.—deben establecerse en una ley, 2.—el servicio debe prestarse a petición del usuario, 3.—su pago debe ser obligatorio, 4.—debe ser proporcional y equitativo, 5.—el servicio debe prestarlo la administración activa, 6.—debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.

48.—El objeto de la relación jurídica denominada Derechos lo constituye un hecho: la prestación del servicio público que el Estado realiza a solicitud de los particulares.

49.—Son sujetos pasivos de los Derechos aquellas personas que provocan la prestación del servicio público particular.

50.—Lo que el Estado recauda a través de los Productos se manifiesta por medio de una doble actividad estatal: por una parte, el Estado actúa como persona de derecho privado y celebra contratos con los particulares en los que sus derechos y obligaciones se rigen por disposiciones de orden común, si bien es cierto que dentro de un régimen exorbitante de derecho en atención al interés público que priva en sus relaciones; por otra, en la explotación de sus bienes patrimoniales que concede a los particulares mediante concesiones, permisos o autorizaciones, el Estado se ve regulado por disposiciones de orden público.

51.—Del concepto que de los Aprovechamientos consigna el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación se concluye con claridad que nuestra legislación sólo otorga carácter fiscal a los Aprovechamientos que señala la fracción XVI del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, o sea, las multas, recargos y rezagos.

52.—Los Empréstitos son préstamos en dinero que un Estado hace a otro para atender sus gastos extraordinarios, por lo que deben establecerse preferentemente por razones de emergencia.

BIBLIOGRAFIA

1. —Francisco Porrúa Pérez.— Teoría General del Estado.— Ed. Porrúa. México.— 1954.
2. —Jorge Jellinek.— Teoría General del Estado.— Ed. Albatros.— L. I. Buenos Aires.— 1943.
3. —Eduardo García Maynes.— Introducción al Estudio del Derecho.— Ed. Porrúa.— México.— 1955.
4. —Jean Dabin.— Doctrina General del Estado.— Ed. Jus.— México.— 1946.
5. —Alessandro Groppali.— Doctrina dello Stato.— Milano.— 1952.
6. —Andrés Serra Rojas.— Derecho Administrativo.— México.— 1959.
7. —Gabino Fraga.— Derecho Administrativo.— Ed. Porrúa.— México.— 1958.
8. —Antonio Royo Villanova.— Derecho Administrativo.— Madrid.— 1954.
9. —Fritz Fleiner.— Instituciones de Derecho Administrativo.— Madrid. 1933.
10. —Carlos García Oviedo.— Derecho Administrativo.— Madrid.— 1943.
11. —Maurice Hauriou.— Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris.— 1921.
12. —Otto Mayer.— Derecho Administrativo Alemán — Ed. Depalma.— Vol. III.— Buenos Aires.— 1954.
13. —Benjamín Villegas Basabilbaso.— Derecho Administrativo.— Buenos Aires.— 1952.
14. —Marcel Waline.— Tratado Elemental de Derecho Administrativo.— 7a. Edición.— 1947.
15. —Maurice Hauriou.— Principios de Derecho Público y Constitucional.— Ed. Reus.— Madrid.
16. —Sabino Alvarez Gendin.— Manual de Derecho Administrativo Español.— Barcelona.— 1944.
17. —H. Berthélemy.— Traité Elementaire de Droit Administratif.— Paris. 1933.
18. —André de Laubadère.— Tratado Elemental de Derecho Administrativo.— 1953.
19. —Recaredo Fernández de Velázquez.— Derecho Administrativo.—
20. —Th. Ducrocq.— Cours de Droit Administratif.— 4a. Edición.— Paris. T. IV.
21. —E. Guicciardi.— Il Demanio.— Padova.— 1924.

22. --José Gascón y Marín.-- Derecho Administrativo.-- T. I.-- Madrid.-- 1952.
23. --Walter Jellinek.-- Derecho Administrativo.-- 3a. Edición.-- 1931.
24. --Blas José Gutiérrez.-- Leyes de Reforma.-- México.-- 1868.
25. --Felipe Tena Ramírez.-- Derecho Constitucional Mexicano.-- México.-- 1955.
26. --Jacinto Pallares.-- Derecho Civil Mexicano.-- México.-- 1897.
27. --Adán Santa Anna.-- Estudio de Historia de México.-- México.-- 1945.
28. --Fernando Sáinz de Bujanda.-- Hacienda y Derecho.-- V. I.-- Madrid.-- 1955.
29. --Mario Pugliese.-- Derecho Financiero.
30. --Ernesto Flores Zavala.-- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.-- T. I.-- México.-- 1946.
31. --Luigi Einaudi.-- Principios de Hacienda Pública.-- Madrid.-- 1955.
32. --Manuel Andreozzi.-- Derecho Tributario Argentino.--
33. --Benvenuto Griziotti.-- Principios de Ciencia de las Finanzas.-- 6a. Edición.-- Buenos Aires.-- 1959.
34. --Rafael Bielsa.-- Derecho Administrativo.-- T. I. y II.-- 5a. Edición.-- Buenos Aires.-- 1955.
35. --Guillermo Arroyo Beltrán.-- Derecho y Finanzas.-- Ed. Jus.-- México.-- 1959.
36. --Guillermo López Velarde.-- Apuntes de Segundo Curso de Derecho Administrativo.--
37. --Manuel Morselli.-- Compendio de Ciencia de las Finanzas.-- Ed. Atalaya.-- Buenos Aires.-- 1947.
38. --M. G. Villers.-- El Artículo 27 Constitucional.
39. --Ignacio Burgoa.-- Las Garantías Individuales.-- Ed. Porrúa.-- México.-- 1954.
40. --Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
41. --Semanario Judicial de la Federación.
42. --Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-- 1917.
43. --Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación.-- 1902.
44. --Ley General de Bienes Nacionales.-- 1941.
45. --Código Agrario.-- 1942.
46. --Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.-- 1928.
47. --Ley de Expropiación.-- 1936.
48. --Ley de Expropiación Forzosa.-- Madrid.-- 1954.
49. --Código Fiscal de la Federación.-- 1938.
50. --Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1963.
51. --Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1963.
52. --Ley del Impuesto sobre la Renta.-- 1954.
53. --Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.-- 1951.
54. --Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.-- 1958.