

55 2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
Acatlán

## ANALISIS DEL REGIMEN DE DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO

T E S I S

Para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

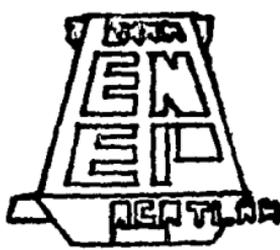
Maria Clementina Cedillo García

Asesor de Tesis :

Lic. Nora Yolanda Molina Raygosa



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



México, D. F.

1990



## **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 está 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.

# I N D I C E

INTRODUCCION ..... I

## I. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, SU ACTIVIDAD Y SU PATRIMONIO

1.1. Definición y breve génesis de la Administración..	1
1.2. La Administración Pública Federal .....	5
1.2.1. Teorías .....	8
1.2.1.1. Aspecto Formal .....	10
1.2.1.2. Aspecto Material .....	11
1.2.2. El servicio público .....	18
1.2.3. La función pública .....	24
1.3. Patrimonio del Estado	
1.3.1. Concepto .....	28
1.3.2. Clasificación .....	29

## II. ESPECIFICACION Y COMPONENTES DEL DOMINIO PUBLICO Y ANALISIS COMPARATIVO CON OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS

2.1. Origen .....	33
2.1.2. Evolución .....	35
2.1.3. Noción .....	38
2.1.4. Ideas generales .....	41
2.2. Elementos integrales del Dominio Público .....	42
2.3. Existencialidad y definición del Dominio Público como institución jurídica .....	51
2.4. Clasificación del Dominio Público .....	56
2.5. Cuadro explicativo de distinción entre Dominio Público y Dominio Privado .....	61
2.6. Dominio Público frente al servicio público.....	64

2.7. Dominio Público frente a la obra pública.....	66
2.8. Dominio Público frente a la expropiación.....	68
2.9. Dominio Público frente al instrumento público....	69

### III. ANALISIS PROFUNDIZADO REFERENTE A LA CREACION Y EXTINCION DEL DOMINIO PUBLICO

3.1. Afectación y asignación del carácter público de los bienes .....	72
3.2. Autoridad competente para afectar las cosas al uso público.....	74
3.3. Formas por medio de las cuales puede resultar la afectación .....	77
3.4. Requisitos necesarios para que la afectación surta efectos jurídicos .....	78
3.5. Afectación	
3.5.1. Por prescripción .....	79
3.5.2. Por uso inmemorial .....	81
3.6. Concepto y especies de la desafectación .....	82
3.7. Autoridad competente para desafectar las cosas de Dominio Público.....	84
3.8. Formas de desafectación.....	86
3.9. Requisitos y causales de la desafectación.....	87
3.9.1. Por prescripción.....	88
3.9.2. Por uso no inmemorial.....	89

### IV. REGIMEN LEGAL DEL DOMINIO PUBLICO

4.1. Sometimiento del Dominio Público a un régimen jurídico.....	90
--	----

4.2.	Cuando un bien tiene carácter inalienable e im--- prescriptible y pertenece al Dominio Privado.....	91
4.3.	Inalienabilidad	
4.3.1.	Consecuencias .....	93
4.3.2.	Alcances jurídicos.....	93
4.3.3.	Principio general.....	94
4.3.4.	Excepciones .....	94
4.4.	Tutela	
4.4.1.	Derecho y deber.....	95
4.4.2.	Su vinculación con la noción conceptual de Administración.....	96
4.5.	Protección de las dependencias dominicales siendo responsable la Administración Pública.....	97
4.6.	Protección administrativa de la cosa en sí.....	98
4.7.	Autoridad competente en nuestro país para legislar sobre el uso de los bienes públicos.....	99
4.8.	Legislación del Dominio Público.....	100
4.8.1.	Constitución.....	101
4.8.2.	Legislación del Patrimonio del Estado....	104
4.8.3.	Legislación minera.....	107
4.8.4.	Ley federal sobre monumentos y zonas arqueo- lógicos artísticos e históricos.....	110
4.8.5.	Ley sobre vías generales de comunicación y medios de transporte.....	113
4.8.6.	Ley de montes.....	117
	CONCLUSIONES.....	121
	BIBLIOGRAFIA.....	124

## I N T R O D U C C I O N .

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo -- fundamental, hacer un estudio de la figura jurídica del Dominio Público, toda vez que el Estado, debe contar con los elementos necesarios y entre ellos su Patrimonio, como un instrumento indispensable para que pueda realizar sus propias actividades y lograr sus fines.

De ahí que sea menester primero, determinar la actividad del Estado y en específico, su personificación a través de la Administración Pública, como órgano del Poder Ejecutivo para cumplir las atribuciones inherentes a éste.

Conforme a lo manifestado, haremos un breve estudio acerca de la Administración Pública, su estructura y funcionamiento para determinar la diferencia entre los - distintos actos que ésta emite y distinguir claramente - la figura del Dominio Público.

No es una tarea fácil atreverse a profundizar en un estudio acerca del Dominio Público, si tomamos en consideración que existen pocos trabajos al respecto en nuestra doctrina. Sin embargo, por la importancia que apuntamos en líneas precedentes, y por tratarse de un régimen que comprende una serie de bienes que están destinados a la colectividad, para poder disfrutarlos y usarlos,

pero sin apropiarse de ellos.

Para tal efecto, haremos un estudio de la figura -- jurídica, motivo de tesis, conforme a la doctrina de Derecho Comparado para poder rescatar los principios que puedan aplicarse a nuestro régimen jurídico. De ahí que partiremos del origen de la institución en estudio, para conocer después la evolución que ha tenido y estar en la posibilidad de llegar a un concepto claro para precisar su naturaleza jurídica, elementos, clasificación, y diferencias con otras figuras jurídicas administrativas y sobre todo con el régimen de Derecho Privado del Estado, que si bien es cierto constituye un elemento importante para el cumplimiento de sus fines, también lo es, que -- tiene características distintivas con el Dominio Público.

Una vez entendido el régimen de Dominio Público, -- haremos un análisis profundo de la creación y extinción del mismo, es decir, determinaremos en qué consiste la - afectación y desafectación de los bienes que integran -- tal régimen, y qué órganos son competentes para realizar tales actos.

Como toda actuación del Estado, y consecuentemente la de la Administración Pública, debe someterse a un marco de legalidad, demostraremos cómo el Dominio Público - está sujeto a un régimen jurídico, que le brinda peculiares caracteres que lo hacen disfrutar de una protección

especial, por los fines a que están destinados los bienes del Estado regulados a este régimen.

Por la trascendencia que reviste el desarrollo de la función administrativa, apoyada en el principio de legalidad, haremos una breve descripción de algunas leyes administrativas que regulan bienes del Dominio Público, con el propósito de adecuar los principios doctrinarios con la legislación administrativa vigente.

## C A P I T U L O I.

### LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, SU ACTIVIDAD Y SU PATRIMONIO.

- 1.1. Definición y breve génesis de la Administración
- 1.2. La Administración Pública Federal
  - 1.2.1. Teorías
    - 1.2.1.1. Aspecto Formal
    - 1.2.1.2. Aspecto Material
  - 1.2.2. El servicio público
  - 1.2.3. La función pública
- 1.3. Patrimonio del Estado
  - 1.3.1. Concepto
  - 1.3.2. Clasificación.

## CAPITULO I.

# LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, SU ACTIVIDAD Y SU PATRIMONIO.

### 1.1. DEFINICION Y BREVE GENESIS DE LA ADMINISTRACION.

La Administración, en el Estado Moderno, es un instrumento de regulación social, ya que su actividad es -- continua y sin su incesante intervención el Estado no -- podría existir.

Para la afirmación anterior nos apoyamos en los que dice Jellinek G.: "la legislación es una función intermitente, otro tanto pasa con las decisiones judiciales; en la evolución social, pueden igualmente hallarse largos - períodos de tiempo en los que en ninguna circunstancia - ha necesitado el juez mostrar su actividad. Pero la Administración necesita siempre ser ejercida." (1)

Según García Pelayo Ramón, expresa: "Administración de acuerdo con la etimología del vocablo, se dice que -- deriva de las palabras ad - ministrare -, que significa servir a; o bien la contracción de ad - manus - trahere --,

1 Jackson W. M., "DICCIONARIO HISPANICO UNIVERSAL", Ed. Jackson Inc. Editores, parimera edición, México, D.F., 1970, p. 840.

traer a mano, manejar." (2)

Administrar equivale a gobernar, regir, o cuidar, y el administrador es la persona que administra, maneja, - sirve, ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

A lo ya mencionado García Pelayo externa que: "el vocablo Administración, fué empleado por los clásicos de - la siguiente manera:

Julio César - administro exercitum - mandar,  
Tito Livio - administro respublicam - gobernar,  
Cicerón - administratio portos - dirección,  
Quintiliano- ars administrativa - conducir." (3)

Basándonos en lo anteriormente expuesto, llegamos a la conclusión que la definición más adecuada de Administración según nuestro criterio es: acción y efecto de -- administrar (servir, manejar, y cuidar o controlar), a - un conjunto de personas y de bienes, con el objetivo de alcanzar intencionadamente una necesidad o fin público - en forma lícita.

Ampliamos la información diciendo que Administra--- ción en sentido restringido se va a referir al cuidado -

- 2 García Pelayo Ramón y Gross, "ENCICLOPEDIA LAROUSSE - ILUSTRADA", Ediciones Larousse, quinceava edición, México, D.F., 1979, p. 24.
- 3 García Pelayo, ob. cit., p. 30.

de hacienda, de gestión de intereses materiales.

Y en sentido amplio, se refiere a todo manejo o servicio de ejecución, de aplicación de medios a fines, para la realización de éstos.

Asimismo asentamos que el Derecho Administrativo -- contiene, en su mayor parte, el estudio de las normas -- relativas a la Administración. Y por consiguiente la ley, es el límite para la actuación de la Administración siendo ésta el cauce para satisfacer las necesidades sociales que contempla el Estado en su programación política.

Por lo tanto, la Administración moderna es tan compleja que exige una creciente extensión de servicios y -- una participación mayor de los ciudadanos en los servicios públicos.

Génesis de la Administración: su correspondiente -- desarrollo es el que a continuación expresamos:

En los Estados Antiguos, la concepción de la Administración es realmente primitiva, ya que estaban absolutamente sometidos a un criterio y a una creencia puramente religiosa. Dentro de estos Estados Antiguos cabe destacar al de Israel, (llamado también el pueblo elegido).

Grecia es el primer país que realmente tenía una -- Administración algo más integrada, aunque no se podía --

hablar de un Estado. Como es sabido en Grecia habían las llamadas polis o ciudades, y, en las que destacaban Esparta y Atenas, las cuales eran extraordinariamente diferentes entre ellas.

El ciudadano o miembro de las polis o ciudades gozaba de libertad, esta libertad le daba el derecho a participar en las tareas del Estado, es decir, a conducir la Administración.

En Roma, se inició una nueva concepción de la Administración, porque Roma atravesó por tres formas políticas distintas entre sí y que fueron: la monarquía, la república y el imperio, las cuales ocasionaron variaciones en la idea de la Administración.

En la monarquía los reyes gobernaban y administraban en conjunción con el pueblo. Los reyes en la monarquía querían concentrar el poder en sus manos en forma absoluta, y como consecuencia de ello vino la caída de la monarquía, que fué sustituida por la república. En la república existió más democracia ya que el pueblo participaba más amplia y directamente, cosa que no sucedió en el imperio como última forma de gobierno en Roma, puesto que la totalidad de la Administración y el Poder estaban en manos del emperador.

En la Edad Media, el sentido de Administración fué patrimonial, ya que cada señor feudal tenía sus propios

funcionarios, dictaba sus leyes, poseía sus tribunales, y, su Administración era fuertemente autoritaria, ante esta situación no se podía hablar de unidad.

En la Revolución Francesa, se presentó la Administración Liberal es decir, se desintegró el absolutismo, y, como consecuencia trajo consigo el sometimiento de la Administración a la ley, la participación directa de los ciudadanos en la formulación de la ley. En otras palabras, que todos los asuntos administrativos dependían de un centro fundamental y que no había disgregación. (4)

Consideramos entonces que la génesis de la Administración Pública contemporánea encontró su ubicación histórica en la época napoleónica, donde se operó una mutación fundamental del papel que hasta entonces había tenido el poder administrador, produciéndose a partir de ese instante el fenómeno de la ampliación progresiva de su competencia que ha continuado desarrollándose hasta nuestros días.

## 1.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Conforme al tratadista Acosta Romero Miguel, la Administración Pública es: "la parte de los órganos del

4 Blackaller González Giro E. y Guevara Ramírez Luis, - "SINTESIS DE HISTORIA UNIVERSAL", Ed. Herrero, décimo-sexta edición, México, D.F., 1973, p.p. 73-296.

Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal -- que no desarrollar los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y -- d) procedimientos técnicos." (5)

Según el autor Gabino Fraga, la Administración Pública desde el punto de vista formal es: "el órgano público que ha recibido del Poder Político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, -- es: la actividad de este órgano considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus -- relaciones con otros órganos semejantes como con los --- particulares para asegurar la ejecución de su misión."(6)

A lo anterior agregamos la opinión de Serra Rojas el cual externa que: "la Administración Pública tiene a

5 Acosta Romero Miguel, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa S.A., séptima edición, México D.F., 1986, p. 103.

6 Fraga Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa -- S.A., vigesimaséptima edición, México, D.F., 1988, -- p. 119.

su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servicios administrativos y para mantener el orden y unidad de los mismos dispone de un Poder Disciplinario llamado también Derecho Penal Disciplinario."(7)

La estructura de la Administración Pública: basándonos en el artículo 90 Constitucional encontramos que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

Estimamos importante señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de establecer que a la Administración Pública Centralizada la integran: la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, los cuales son los siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secre--

taría de Turismo, Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal, y unido a lo ya expresado terminamos sumando que también forma parte de esta Administración, la Procuraduría General de la República. Por otro lado, la Administración Pública Paraestatal, está compuesta -- de la siguiente manera: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de - seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Al examinar la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, observamos y juzgamos conveniente aclarar que dicha ley emplea el término dependencias, cuando se refiere a órganos de la Administración Pública Cen-- tralizada y al dirigirse a los órganos de la Administra-- ción Pública Paraestatal, los denomina entidades.

### 1.2.1. TEORIAS.

Podemos decir que las diversas teorías y sentidos - sobre la Administración Pública, son las que expresamos a continuación:

a) las concepciones subjetivas, orgánicas o forma-- les; estas se refieren a la forma, es decir, consideran a la Administración Pública, como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto poderos establecer que la Administra--  
ción Pública, aparece regulada por un derecho propio de  
naturaleza estatutaria o permanente; el Derecho Adminis--  
trativo, que nace para explicar las relaciones de las --  
singulares clases de sujetos que se agrupan bajo el nom--  
bre de "Administración Pública", aislándola de la regu--  
lación propia de los derechos generales.

b) el criterio objetivo o material: las concepcio--  
nes que fundan la noción de Administración Pública en el  
criterio material, tienen en común el reconocimiento de  
las actividades materialmente administrativas no sólo --  
del Poder Ejecutivo, sino también de los órganos Legis--  
lativo y Judicial.

Coincidimos con el autor Gascón Hernández Juan al -  
considerar que las principales notas que caracterizan a  
la Administración, y que permiten diferenciarla de la --  
legislación y de la jurisdicción son fundamentalmente: "la  
concreción, la inmediatez y la continuidad, agregando --  
también la característica de : constituir una actividad  
práctica y normalmente espontánea." (8)

8 Gascón Hernández Juan, "LOS FINES DE LA ADMINISTRACION",  
Ed. Revista Administración Pública, decimoprimer a edi--  
ción, Madrid, año IV, p. 35.

Los tratadistas mexicanos se apoyan en estas teorías para explicar a la Administración Pública en su doble aspecto: el formal y el material como a continuación se explica.

#### 1.2.1.1. ASPECTO FORMAL.

La Administración Pública desde el punto de vista formal u orgánico es parte quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Nuestra Constitución General considera la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo titular es el Estado (artículos 39, 40 y 41).

La opinión de Acosta Romero, desde el punto de vista formal es que: "a la Administración Pública se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública --

Federal, está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles - de Estado y fideicomisos públicos. Prosigue el Dr. Acosta Romero, que la Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con -- elementos como son el conjunto de bienes que en un mo--- mento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración."(9)

Nos resulta imprescindible dejar bien establecido - que el Derecho Positivo Mexicano reconoce la personalidad del Estado, basándose en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones.

#### 1.2.1.2. ASPECTO MATERIAL.

Desde el punto de vista material u objetivo es decir, en razón de su contenido;"la Administración Pública trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de sus actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de ac--- tos." (10)

9 Acosta Romero, ob. cit., p.p. 101-105.

10 Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Limusa, México D.F., 1986, p. 48.

Y por lo tanto, tenemos que la Administración Pública puede tomar o desempeñar las siguientes posturas o modalidades ya que, se va a basar en la particularidad, la substancia o naturaleza, de cada uno de los actos que realice.

La Administración Pública como equivalente a gobierno del Estado: la existencia del Estado, obedece a la necesidad de satisfacer en la mejor forma las necesidades de la colectividad.

Como es sabido, la actividad estatal, se concreta en tres funciones: Legislativa, Administrativa o Ejecutiva y Judicial, cuyos respectivos órganos ejercen partes o secciones del poder del Estado, por lo tanto, el poder del Estado es único; más las funciones son múltiples.

El poder del Estado, se actualiza en la función asignada a sus órganos esenciales que son tres el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por esta razón el Poder Estatal se manifiesta en las funciones de; legislación, ejecución y justicia, que son los medios para la realización de los fines estatales.

El contenido de cada una de esas funciones esenciales, (legislación, ejecución y justicia), son con estricto apego al principio de legalidad ya que la ley es la que determina la competencia y límite de actuación de los órganos estatales.

Por tal motivo decimos que administrar forma parte del gobierno, ya que las funciones de legislación, ejecución y justicia, son los medios para la realización de los fines estatales, y, la actividad de adecuar esas --- funciones a los fines es administración lo cual forma -- parte del gobierno, y por consiguiente, externamos que -- la Administración Pública, puede ser un equivalente a -- gobierno del Estado ya que dentro de sus funciones está el administrar y como se dijo, dicha función, forma ---- parte del gobierno.

Consideramos necesario recordar que en nuestro sistema constitucional, el gobierno no es ejercido solamente por el Poder Ejecutivo, sino también por el Legislativo y el Judicial.

La Administración Pública como actividad subordinada a la de gobierno: al respecto externamos que realizan actos de gobierno el Poder Legislativo cuando dicta la ley; y el Poder Judicial cuando dicta sus sentencias. Como -- resultado tenemos que: el gobierno es función de iniciativa, porque da impulso y dirección a la Administración.

De acuerdo con las diversas opiniones de tratadistas concluimos que la actividad de gobierno se define -- como una función de libre iniciativa, que consiste en -- acelerar la dirección general de los asuntos del país, y resolver conforme al interés común, las cuestiones urgentes de importancia preponderante, que surgen sin que se

queda de antemano reglamentarlas ni determinar las soluciones particulares que debieran serles aportadas.

El gobierno expresa Mayer: "comprende actualmente la alta dirección, la impulsión que, parte del centro para la conducción de los asuntos en el sentido de una buena política y del interés general pero no desciende, por -- sus efectos, al ámbito del Derecho." (11)

Analizando las palabras de Mayer, externamos: la idea de dirección implica la de ser dirigido, es decir, actividad subordinada; la noción de impulsión también -- caracteriza la actividad de gobierno, y envuelve la de acción dependiente.

Por otro lado Batbie señala un análogo concepto: "ordinariamente el Poder Político obra por la vía de la impulsión general, y si realiza algún acto determinado, es porque se trata de una gran medida que llevará muy importantes consecuencias. La misión de la Administración por el contrario, consiste en atribuciones de detalles, a -- los que el Poder Político casi no desciende jamás." (12)

11 Cassagne Juan Carlos, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, segunda edición, Buenos Aires, 1977; p. 51.

12 Cassagne, ob. cit., p. 59.

De lo anterior podemos concluir que, la actividad de subordinación, de dependencia, de complemento de detalles, en oposición a la de dirección, de impulsión, que entraña la actividad de gobierno, es Administración, y - podría, entonces, darse un concepto más restringido de Administración considerándola como actividad subordinada a la de gobierno.

Por lo tanto, actividad de gobierno y actividad administrativa no son expresiones sinónimas, ya que, con la frase - se gobierna bien -, se quiere dar a entender la acción del Poder Público conducida con normas de justicia, de moralidad y de eficacia. Con la expresión - se administra bien -, se quiere decir una acción más concreta y más técnica, más inmediata a las necesidades sociales.

La Administración Pública como actividad funcional del Estado: Consideramos conveniente manifestar que para el cumplimiento de sus fines la Administración, realiza una serie de funciones diversas, las cuales sí se refieren al campo de acción de los llamados poderes o funciones; legislativa, ejecutiva y judicial, se debe advertir que desde el punto de vista funcional, suponen unas, actos de naturaleza legislativa; otras ejecutivas y judiciales o jurisdiccionales, realizadas por órganos que -- corrientemente y sin discrepancia se consideran administrativos.

El autor R. Velasco Gustavo, entre otros, expresa: "la función ejecutiva es esencialmente administrativa; - Poder Ejecutivo y Poder Administrador tienen la misma -- significación jurídica; todo acto de ejecución es acto - de administración." (13)

Estamos de acuerdo con su opinión y concluimos --- agregando que el orden jurídico estatuye los límites de actuación de la Administración Pública, pero dentro de los mismos, existe una esfera de libertad.

De esta manera podemos decir que la Administración Pública, debe aplicar la ley ya sea ejecutándola en es-- tricto sentido, o en ejercicio de sus facultades discrecionales ajustadas o apegadas también a los preceptos -- legales.

La amplitud en la actividad de la Administración -- resulta de los fines que se asigna al Estado, que justifica y limita la función administrativa. En este sentido puede identificarse los fines de la Administración con - los del Estado.

La actividad o función administrativa: decimos que la función administrativa, tiene como primer cometido --

13 R. Velasco Gustavo, "EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION", Ed. Polis, México D.F. 1938. p.p. 45-47.

poner en ejecución las reglas abstractas, las decisiones particulares o de un modo general, todas las prescripciones o medidas decretadas por las leyes. Esta es la parte estrictamente ejecutiva de dicha función.

Hay que tener en cuenta entre las medidas que son administrativamente aplicadas para la realización de -- los fines estatales, deben figurar en primera línea, -- aquellas que han sido decretadas por la ley misma. Si -- las leyes no han establecido las medidas que deben de -- tomarse, no podrá ejercerse la acción administrativa -- sino bajo la condición de no desconocer la legislación existente, habrá de mantenerse - *intra legem* -, es decir, dentro de los límites que resultan, bien del orden jurídico general establecido por la legislación, bien -- por las decisiones particulares emitidas por vía legislativa.

Entonces estimamos pertinente resaltar que la Administración Pública se encuentra estrechamente subordinada a la ley, pero, además esta subordinación alcanza a un grado tal, que la Administración sólo puede --- ejercerse - *secundum legem* -, esto es, de conformidad -- con las leyes, como consecuencia y en virtud de un texto legislativo. Y como resultado expresamos que la ley no es únicamente el límite sino también la condición de la actividad administrativa. Y en este sentido, pueden identificarse los fines de la Administración con los -- del Estado.

Para conseguir los fines marcados por la dirección política la Administración necesita dos clases de actividades: una la actividad intelectual y otra la cual es la actividad material: esta tiene su sustrato en la otra, ejemplificado esto es: se construye una carretera, pero para esto se requiere dos clases de actividades; la primera, es el planteamiento de la carretera, la aprobación del proyecto, la aprobación del gasto y luego vendrá el hecho material de construir la carretera. Siempre necesita como antecedente previo una declaración jurídica.

Por otra parte, se ha dicho que la Administración Pública no es más que un conjunto de técnicas, y por lo tanto toda actividad técnica tiene también sus antecedentes jurídicos.

### 1.2.3. EL SERVICIO PUBLICO.

Uno de los conceptos que han sido motivo de discusión entre la mayor parte de los tratadistas de Derecho Administrativo, es el del servicio público, el cual nace y se desarrolla en el ámbito doctrinal francés.

El origen de la noción del servicio público se basó en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, no obstante esto no fué suficiente, para que la legislación francesa nos otorgara la definición del mismo.

Debido a la diversidad de criterios emitidos sobre el servicio público, juzgamos pertinente enunciar algunos de ellos con el fin de llegar a su conceptualización más adecuada, y los cuales son los que a continuación se expresan:

Lanifiesta Duguit: "el servicio es toda actividad -- del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes." (14)

En este pensamiento percibimos la existencia de -- una confusión entre la actividad del Estado y el servicio público.

Por otro lado, encontramos que Berthélemy externa -- lo siguiente: "no hay una noción de servicio público, porque no hay una forma única de servicios públicos, sino -- formas muy variadas que implican profundas diferencias." (15)

La anterior opinión la consideramos que no es clara porque para este autor, no hay una sola estructura del -- servicio público, sino que hay una gran variedad de formas del mismo, y a su vez es arbitraria ya que, niega toda noción de servicio público.

14 Villegas Basavilbaso Benjamin, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Tipográfica Editora Argentina, tercera edición, Buenos Aires, 1951, p. 41.

15 Villegas Basavilbaso, ob. cit., p. 42.

Estimamos que un criterio intermedio es el que expresa Jéze el cual afirma: "que servicio público es toda la actividad de la Administración Pública." (16)

El calificativo que empleamos para el criterio de Jéze es el de muy generalizado porque no sitúa debidamente al servicio público dentro de la actividad de la Administración Pública.

Otros autores; entre ellos Bielsa, señala que: "lo considera como una parte de la actividad de la Administración Pública." (17)

A nuestro parecer es la más acertada ya que le da una mejor ubicación al servicio público dentro de la actividad administrativa.

De lo dicho con antelación concluimos que: el servicio público es la obra a realizar por la Administración Pública; y el Poder Público es el medio de su realización, y por consiguiente, el servicio público está substancialmente vinculado al Poder Público. Y de esta -

- 16 "LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL ESTADO CONTEMPORANEO", Ed. Instituto de Estudios Políticos, tercera edición, Madrid, 1961, p. 390.
- 17 Bielsa Rafael, "PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Depalma, tercera edición, Buenos Aires, 1966, --- p. 1044.

manera, la satisfacción de una necesidad colectiva cuya finalidad es social, es el objeto del servicio público, y ha de tenerse como principio general, cuando el Estado presta directamente un servicio público; esa finalidad lo hace inconciliable con la idea de lucro. Y por lo tanto, el Poder Público, es el elemento integrante -- de la noción de servicio público, por cuanto la necesidad colectiva es su objeto y debe ser asegurada.

Conforme a nuestro punto de vista estimamos que los elementos esenciales del servicio público son:

a) la actividad directa o indirecta de la Administración Pública; esto es, directa; cuando el servicio es realizado por la misma Administración Pública, e indirecta; cuando es realizado el servicio por un particular -- bajo el control de la Administración Pública.

b) satisfacción de las necesidades colectivas. Este elemento es la razón de la existencia de los servicios públicos. La necesidad colectiva o pública, se dirige a bienes que no pueden quedar al capricho o voluntad individual de quienes los produzcan, es decir, son bienes en función de bienes comunes y se rigen por normas de Derecho Administrativo, y como consecuencia, la necesidad -- colectiva, tiende a satisfacer intereses fundamentales -- de la colectividad.

Agregamos a lo anterior que la satisfacción de las necesidades colectivas, debe ser concreta, en otras palabras, no basta con crear el servicio de interés colectivo sino que es necesario prestarlo efectivamente, porque el servicio público, es una actividad de la Administración Pública, y es característica específica de la misma manifestarse por actos concretos.

c) Procedimiento de Derecho Público: este elemento es esencial porque la satisfacción de las necesidades colectivas, debe ser asegurada por el Poder Público.

Consideramos que los elementos explicados anteriormente integran la definición de servicio público, y la cual formulamos en los siguientes términos: como toda actividad directa o indirecta de la Administración Pública cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de Derecho Público.

Importancia del calificativo "público", que se le da al servicio: consideramos conveniente para iniciar el tema que es necesario conformar sus caracteres jurídicos, para así poder determinar la importancia del calificativo que se le da, y los cuales según nuestro punto de vista quedaron de la siguiente manera:

1) La generalidad, esto es, que el servicio público es para todos, no para determinada persona, ya que, todos los habitantes tienen derecho al servicio con arre-

glo a la ley. Resulta imprescindible advertir, que el -- servicio público es para todos, pero la prestación del -- mismo puede ser - uti universi -, (cuando no exista --- usuario propiamente dicho, es decir, cuando el Estado es quien inmediata y directamente lo utiliza, para beneficio de la colectividad). Y es - uti singuli -, (cuando existe usuario, y dicha prestación beneficia inmediata y directamente a una persona o varias personas indeterminadas, en otras palabras, a la generalidad del público).

2) En la igualdad o uniformidad, el servicio público debe ser igual para todos, y por consiguiente, el --- precio del servicio público debe ser igual para el público, es decir, para todos los usuarios, de acuerdo con -- las distintas clases o categorías de la prestación.

3) En la regularidad, el servicio público debe ser en su funcionamiento, conformed a disposiciones generales que determinen un sistema organizado, ya que las necesidades colectivas, no podrían ser cumplidas si el servicio público funcionara irregularmente es decir, sin -- estar ajustado a un régimen técnico preestablecido de -- acuerdo con los intereses generales que debe satisfacer.

4) Referente a la continuidad establecemos que: la naturaleza de la necesidad colectiva es siempre la que -- va a determinar el modo de la continuidad del servicio -- público. Por tal motivo externamos que para que exista -

el reconocimiento de un servicio público debe darse; la satisfacción de la necesidad o del interés general, el cual es el fin determinante de la creación del servicio, esto acompañado de la decisión de la autoridad pública, en el sentido de asumir la satisfacción de la respectiva necesidad general.

Entonces concluimos estableciendo que el servicio público, debe satisfacer la necesidad o interés general ya que de allí, se desprende la importancia del calificativo - público -, que se le da al servicio.

#### 1.2.4. LA FUNCION PUBLICA.

De acuerdo con la investigación adecuada expresamos según nuestro punto de vista que a la noción de función pública, se le ha limitado por lo general al estudio del funcionario público, y no a la institución en sí misma por lo tanto, precisamos que la idea de función, implica necesariamente actividad, y cuando ésta es referida a los órganos del Estado, la función es pública o estatal.

En relación al contenido de la función, el Poder Público es ejercido por los órganos Legislativo, Administrativo y Jurisdiccional, y ese poder se exterioriza por medio de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional, por consiguiente, el concepto jurídico -

de función pública no se contrae únicamente al orden administrativo, sino que se extiende también al orden legislativo y jurisdiccional.

Tomando en cuenta lo analizado referente a la función pública, creamos el siguiente concepto de la misma: es una actividad que el ordenamiento jurídico constitucional y legal, no sólo reserva a los órganos administrativos sino también a los legislativos y judiciales, - en los cuales están distribuidas las funciones instrumentales del Estado. Y los titulares de esos órganos, -- son los funcionarios administrativos, legislativos y judiciales.

Complementando lo anterior manifestamos que: funcionario público, es la persona física que manifiesta la voluntad del órgano (administrativo, legislativo y judicial). Y como consecuencia, el titular del órgano administrativo, es el funcionario público administrativo, el cual es aquel que forma parte de la Administración Pública y ejerce funciones propias de ella.

Y como resultado decimos que la función pública, ya sea administrativa, legislativa y jurisdiccional son -- instituciones distintas a la del servicio público, porque la función pública es un concepto institucional, y - el servicio público actualiza y materializa la función.

Agregamos que la política de la función pública, es esencial para una reforma de la Administración encaminada a aumentar su rendimiento y eficacia. Esto no quiere decir que sea suficiente atender a los problemas de --- personal para conseguir una buena Administración, ya que además hace falta, una acertada distribución de compe---tencias, una coordinación de funciones y eficaces méto---dos y procedimientos de trabajo, armonizando también el aspecto técnico y el humano en la organización.

Nos encontramos que la política de la función pú---blica se manifiesta en un estatuto de funcionarios, y --dicho estatuto tiene una doble finalidad: por un lado, -es una garantía jurídica de los funcionarios, les reco---noce derechos y estabilidad frente a posibles abusos y -arbitrariedades de los superiores; y por otra parte, es una garantía de la propia función pública, es decir de -la Administración, puesto que proporciona a esta los me---dios de seleccionar los mejores aspirantes, de designar para los puestos vacantes a los funcionarios más aptos, con el fin de lograr el máximo rendimiento de sus ser---vidores y de eliminar a los ineptos.

Encontramos que entre las instituciones de función pública y de servicio público, existe una meta común, la cual es la de actividad, pero que esto no es suficiente para confundirlas ya que toda función pública requiere -para su existencia ser concretada en actos positivos ---que trasciendan la realidad jurídica.

Diferencias entre servicio público y función pública. Según nuestro juicio y apoyándonos en lo ya estudiado en lo referente a estas dos figuras jurídicas establecimos que sus principales diferencias son:

La función pública es un concepto institucional y - el servicio público actualiza y materializa la función.

La función pública estatal se revela como tal porque siempre debe realizarla el Estado en forma indelegable, con todas las prerrogativas provenientes del Poder Público, por ser Poder Estatal; mientras que el servicio público cumple un cometido de interés público pero no -- como manifestación del Poder Estatal, lo establece el -- legislador y puede ser delegado a particulares.

La función pública se destaca en que el Estado, --- realiza el cometido en forma exclusiva y por mandato de la ley fundamental es decir que encuentra su fuente normativa en la Constitución. Mientras que el servicio público se encuentra regido por normas de Derecho Público, pero no es ejecución directa del Poder Público; y no lo crea la Constitución sino el legislador.

La función pública, realiza cometidos de interés y utilidad pública porque satisface necesidades, y el servicio público también realiza cometidos para satisfacer necesidades colectivas.

Hacemos notar que la función pública, por su fuente constitucional, se mantiene como institución, mientras - que el servicio público por su origen circunstancial, es un concepto que sufre variaciones, y no puede destacarse como institución.

### 1.3. PATRIMONIO DEL ESTADO.

#### 1.3.1. CONCEPTO.

Para este tema es necesario hacer un estudio general del Patrimonio, el cual según Juan Carlos Rébora, lo entiende como: "la personalidad misma del hombre puesta en relación con los diferentes objetos de sus derechos."(18)

El Patrimonio de una persona podemos concebirlo como la universalidad jurídica de sus derechos reales y de sus derechos personales, bajo la relación de un valor pecuniario, es decir, como bienes.

Con lo ya redactado podemos instaurar nuestras siguientes aseveraciones: el Patrimonio forma un todo jurídico una universalidad de derecho que no puede ser di-

18 Rébora Juan Carlos, "DERECHO DE LAS SUCESIONES", Ed. Bibliográfica Argentina, segunda edición, Buenos Aires, 1952, p. 63.

vidida en partes determinadas por sí mismas, es una pluralidad de bienes exteriores, tal que pueda ser considerada como una unidad, es decir, como un todo.

Estimamos imprescindible resaltar nuestra siguiente reflexión: el Patrimonio es inseparable de la persona, - este dura el tiempo que dura la persona, pero se puede - transmitir por fallecimiento de la persona.

El concepto más conveniente de Patrimonio del Estado, según nuestro criterio, es el expresado por Serra -- Rojas y el cual es el siguiente: "el Patrimonio del Es-- tado, se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pue--- den valorarse pecuniariamente, sumados a las obligacio--- nes que los gravan, encaminados a la realización de sus fines." (19)

### 1.3.2. CLASIFICACION.

Decimos que el Patrimonio del Estado se clasifica en el Patrimonio de la Federación y el Patrimonio de la Administración Pública.

19 Serra Rojas, ob. cit., p. 159.

Cabe hacer la aclaración que la Ley General de Bienes Nacionales, regula el Patrimonio de la Federación, y no el del Estado, esto se puede considerar como un error legislativo, y este está compuesto de la siguiente manera: Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado.

Los Bienes de Dominio Público son:

- I. los de uso común,
- II. los señalados en los arts. 27 párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción 4a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- III. los enumerados en la fracción 2a. del art. 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción 2a. del artículo 3 de esta ley,
- IV. el suelo del mar territorial y el de las aguas marinas interiores,
- V. los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público,
- VI. los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal,
- VII. los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles,
- VIII. los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles,
- IX. los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional,
- X. las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores,

- XI. los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas,
- XII. las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación.

Los Bienes de Dominio Privado son:

- I. las tierras y aguas no comprendidas en el art. 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, que sean susceptibles de enajenación a los particulares,
- II. los nacionalizados conforme a la fracción II del art. 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la Administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso,
- III. los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes,
- IV. los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan, en la proporción que corresponda a la Federación,
- V. los bienes muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión,
- VI. los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación,
- VII. los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero,
- VIII. los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de Derecho Público y tengan por --

objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del Dominio Privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (20)

En consecuencia pensamos que el Patrimonio de la Administración Pública Federal, como su nombre lo dice se va a referir a la organización federal de los bienes existente en nuestro país, y la cual ya se mencionó con anterioridad.

20 "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", Ed. Porrúa S.A., decimocuarta edición, México, D.F., 1985, p.p. 7-14.

## C A P I T U L O I I

### ESPECIFICACION Y COMPONENTES DEL DOMINIO PUBLICO Y ANALISIS COMPARATIVO CON OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS

- 2.1. Origen
  - 2.1.2. Evolución
  - 2.1.3. Noción
  - 2.1.4. Ideas generales
- 2.2. Elementos integrales del Dominio Público
- 2.3. Existencialidad y definición del Dominio Público como institución jurídica
- 2.4. Clasificación del Dominio Público
- 2.5. Cuadro explicativo de distinción entre Dominio Público y Dominio Privado
- 2.6. Dominio Público frente al servicio público
- 2.7. Dominio Público frente a la obra pública
- 2.8. Dominio Público frente a la expropiación
- 2.9. Dominio Público frente al instrumento público.

## CAPITULO II.

### ESPECIFICACION Y COMPONENTES DEL DOMINIO PUBLICO Y ANALISIS COMPA- RATIVO CON OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS.

#### 2.1. ORIGEN DEL DOMINIO PUBLICO.

Empezamos dando la interpretación más adecuada sobre el origen del Dominio Público, y analizando a dicha figura o institución comprendimos lo siguiente: es una - suma de bienes pertenecientes al Estado, afectados al uso directo o indirecto de los habitantes, en este caso expresamos que la afectación, como elemento de la Dominicalidad Pública, reviste especial importancia por cuanto es el que explica y justifica el régimen excepcional a que están sujetos los bienes públicos. El bien, para adquirir la condición jurídica de público, debe estar necesariamente afectado al uti singuli o al uti universi, esto es, a fin de -- utilidad pública.

Para el tratadista Villegas Basavilbaso, el momento - de origen de la Dominicalidad Pública o Dominio Público es: "cuando se produce la incorporación de un bien al uso público. Y para la determinación de dicho momento se debe tener en cuenta la división de los bienes públicos en: naturales y artificiales, los primeros son aptos por sí mismos para

el uso público, los segundos, son creaciones de la Administración Pública, y requieren hallarse en un estado -- exterior que permita su utilización." (21).

A lo ya mencionado, agregamos lo siguiente: tratándose de bienes públicos naturales desde el momento en -- que la ley que los declara como tales, tiene fuerza obligatoria, se opera la afectación, sin ser necesario ningún acto administrativo para incorporarlos al uso público. Y en consecuencia, el momento de origen del Dominio Público de estos bienes está dado por la promulgación y publicación de la ley.

Y en el caso de los bienes artificiales, la condición jurídica de éstos deriva de la ley, pero son creaciones de la Administración Pública, y hasta en tanto no se hallen en un estado exterior que permita el uso público, la afectación no produce efectos jurídicos. De allí, que la afectación de los bienes públicos artificiales, -- debe ser integrada con la existencia de un estado exterior de los mismos, que corresponda al destino de utilidad pública que fué el fin de la obra o construcción.

21 Villegas Basavilbaso Benjamin, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Tipográfica Editora Argentina, segunda edición, Buenos Aires, 1952, p. 302.

Unido a lo anterior podemos decir que el bien ha de ser empleado efectivamente. No es suficiente que se encuentre en condiciones materiales de servir al uso público, sino dicho bien debe ser puesto en función. Decimos entonces: con la puesta en función termina el proceso de la afectación o consagración, y para ello no es indispensable revestirla de formas solemnes; sino que, basta entregar el bien expresa o implícitamente al uso público, que se incorpora al Dominio Público

Más adelante, en el capítulo correspondiente se hará un estudio sobre la afectación.

#### 2.1.2. EVOLUCION.

Referente a esto encontramos que la institución del Dominio Público, es el resultado de un largo proceso doctrinal. Si bien es indiscutible que las cosas públicas existieron en la antigüedad, la idea de un Dominio Público es decir, de una propiedad con caracteres jurídicos especiales, no pudo elaborarse, por falta de sujeto a -- quien atribuir ese Dominio.

Al respecto contamos con el criterio de Mayer el -- cual dice: "el derecho de las cosas públicas debió encontrar su primera determinación jurídica en la forma so---

cial primitiva de la realización de los intereses públicos: en las comunidades rurales, en las cuales los derechos de los individuos y los de su unión se confundían, prevaleciendo unos u otros alternativamente, según los objetos." (22)

Consideramos como respuesta a la opinión de Mayer, el pensamiento de Genossenschaften el cual expresa: "esas comunidades rurales, poseían necesariamente caminos, calles, plazas, y los terrenos afectados eran comunes. No pertenecían a la totalidad de los mismos y estaban destinados a la comunicación de todos. El jefe de la asociación tenía a su cargo el mantenimiento y el buen uso de esas cosas comunes. El derecho de esos bienes sólo se manifestaba bajo formas del uso de todos y la tutela de la autoridad." (23)

Sobre la naturaleza jurídica del Dominio Público encontramos que algunos autores, sostienen que el príncipe poseía las cosas públicas con el mismo título que en el Derecho Romano las poseía el pueblo soberano; el uso de todos sobre esas "res" (cosas) se fundaba en el permiso del príncipe propietario.

22 Villegas Basavilbaso, ob. cit., p.p. 18-19.

23 Garza Sergio Francisco de la, "DOMINIO PUBLICO", Ed. Porrúa S.A., tercera edición, México, D.F., 1968, --- p. 265.

Y a su vez, hay autores que difieren de dicha teoría, y basándose en los textos del Digesto reclaman las cosas públicas para el pueblo, cuyo derecho se manifiesta en el uso de todos.

En consecuencia vemos que este "usus" (uso) absorbe todo el derecho de la cosa pública y sólo le quedaba al príncipe un derecho de vigilancia.

Y por lo tanto, hallamos en la mencionada teoría de filiación romanista, la cual considera al pueblo como -- propietario de la cosa pública, un vicio el cual es: el pueblo como tal, estaba demasiado alejado de la realidad de la vida pública, para que pudiera ser considerado como un propietario en serio, por esta razón afirmamos que el uso de todos sobre la cosa pública, no era suficiente -- para convertir al pueblo en el titular de la misma y, como resultado las cosas públicas permanecían bajo la tutela del príncipe, de esta forma el príncipe tenía la jurisdicción, y la cosa permanecía afectada al uso de todos. Esta teoría prevaleció en la época de la monarquía absoluta, en la cual el pueblo apareció como el usuario de la cosa pública.

Nos dimos cuenta que con el establecimiento del feudalismo, los derechos de las comunidades y ciudades fueron absorbidos por los señores y ulteriormente por el --

príncipe, quien reclamaba la propiedad de las cosas que no tenían propietarios. En otras palabras, las cosas --- públicas pertenecían al príncipe a título personal.

Por lo tanto, la Ciencia del Derecho inicia el estudio crítico y constructivo de la cosa pública, con la desaparición del Estado Feudal.

Hallamos que se le atribuye a Pardessus, el haber sido el primero en emplear la locución "Dominio Público".

Coincidimos con Pardessus al considerar que la locución correcta para designar la categoría de bienes no -- pertenecientes individualmente a los particulares, destinada al uso público sea este directo o indirecto, y -- sometida a un régimen jurídico especial, es "Dominio Público".

Concluimos agregando que la cosa pública, tiene la condición jurídica de inalienable, lo cual significa que la cosa pública no puede ser susceptible de propiedad, - salvo que deje de estar destinada a un uso público.

### 2.1.3. NOCION.

Juzgamos que resulta recomendable un análisis general y de conjunto, de los distintos criterios concebidos

por la doctrina para dar la noción conceptual de Dominio Público, sólo así se tendrá una visión clara de las diversas opiniones.

A lo expresado con antelación podemos adelantar: muchas de las evidentes deficiencias que se advierten en las nociones conceptuales propuestas por algunos tratadistas, obedecen a que no hicieron un estudio metódico de esta compleja cuestión; no desentrañaron y menos analizaron todos los elementos que integran la noción de la Dominialidad; se han referido a unos elementos desdeñando otros, llegando así a contrasentidos. Con base en lo anterior, no sólo hay disensiones acerca de quién ha de ser considerado como sujeto titular de Derecho sobre los bienes dominicales (elemento subjetivo), sino también sobre qué objetos (bienes o cosas) son susceptibles de integrar el Dominio Público (elemento objetivo), es decir, se discute si pueden integrarlo los bienes en general, o sólo las cosas corporales y dentro de estas últimas si ha de tratarse de muebles o de inmuebles.

Al respecto nos encontramos con que los autores discuten acerca de cuál es el fin (elemento teleológico) a que debe responder la inclusión de una cosa o de un bien en el Dominio Público; mientras unos sólo consideran como nota conceptual que el uso público ha de ser directo, otros incluyen el uso público indirecto, y para

expresar este último se valen de diferentes expresiones tales como: afectación a servicios públicos, a utilidad general, a utilidad o comodidad común, a utilidad colectiva, a utilidad pública, a funciones públicas, a finalidades públicas, a un fin público, etc. Y como si todo esto no fuese suficiente, hay quienes introducen la variante de que el bien respectivo ha de ser esencial para que el ente público cumpla su función o desempeño en ésta el papel principal, función que ha de ser exclusiva del ente, e incluso hay quien pretende que el uso público sea gratuito, olvidando que la gratuidad u onerosidad son simples modalidades que presenta el uso de los bienes públicos, pero de ningún modo constituyen elementos característicos de éstos.

Finalmente corroboramos que tampoco existe acuerdo acerca del elemento normativo integrante de la Dominialidad, ya que, hay quienes admiten que los bienes del Dominio Público son tales, o que pueden serlo, por su naturaleza, esto relacionado con el Derecho Francés, según el cual dice: "generalmente pertenecen al Dominio Público todas las porciones de territorio francés que no son susceptibles de una propiedad privada." (24)

Por otro lado, podemos percibir que otros autores sólo admiten que el carácter público de los bienes emana exclusivamente de disposiciones del legislador. Consideramos que con lo dicho es suficiente para tener idea sobre los distintos criterios propuestos, acerca de lo que ha de entenderse por Dominio Público.

#### 2.1.4. IDEAS GENERALES.

Coincidimos en que la llamada teoría del Dominio -- Público está constituida por una masa o conjunto de bienes, estos, por los fines que con ellos se pretenden y logran, hállese sometidos a un régimen especial de Derecho Público.

El meollo de la mencionada teoría lo situamos en la siguiente circunstancia: si bien los romanos concibieron lo que hoy llamamos Dominio Público, sus ideas al respecto no fueron bastante precisas y concretas, sino vagas e inorgánicas.

Resulta conveniente afirmar a nuestro juicio que la teoría actual del Dominio Público es de origen puramente doctrinario y jurisprudencial. Esta se inició a principios del siglo pasado, pero no es exacto, como lo pretende Jéze, que dicha teoría sea original del Derecho Público Francés y que haya sido en Francia donde ella nació;

esta teoría decimos que tiene su raíz aunque vaga y difusamente, en el antiguo Derecho Romano.

Estimamos necesario aclarar que en Francia, fué en donde se inició el proceso de sistematización de dicha doctrina y de su ajuste a principios jurídicos. En este sentido la ciencia actual, tiene una deuda de gratitud hacia los eminentes jurisconsultos franceses, pero de --ninguna manera se les debe la creación de dicha teoría.

Concluimos asegurando que el Dominio Público, es un concepto jurídico; su existencia depende de la voluntad del legislador. Sin ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter dominical.

## 2.2. ELEMENTOS INTEGRALES DEL DOMINIO PUBLICO.

Tomando en consideración lo expuesto en líneas precedentes estimamos que los elementos de la noción conceptual de Dominicalidad Pública o Dominio Público son los que a continuación se mencionan:

- a) elemento subjetivo
- b) elemento objetivo
- c) elemento teleológico
- d) elemento normativo.

A continuación explicaremos cada uno de estos elementos:

a) Elemento subjetivo: es lo referente al sujeto o titular de la misma. Al respecto Alvarez Gendín nos dice: "las cosas o bienes dominiales sí tienen sujeto pues ellos no son - res nullius -, (bienes sin sujeto, cosas de nadie), porque de lo contrario cualquier persona podría -- apropiárselos, desvirtuando así la propia razón de ser - del Dominio Público." (25)

Consideramos conveniente especificar que los bienes del Dominio Público jamás pueden pertenecerles a las personas particulares.

Para lo dicho con anterioridad nos basamos en la -- siguiente cuestión: un particular, no puede ser titular de un bien dominical, porque la satisfacción de las ne-- cesidades públicas, a que esencialmente se hallan destinadas las cosas dominicales, es una función estatal, y - de ningún modo es actividad a cargo de los particulares.

Y por lo consiguiente, afirmamos que los bienes --- dominicales no son como ya se dijo "res nullius" (bienes

25 Alvarez Gendín Sabino, "EL DOMINIO PUBLICO", Ed. Bosch, decimosegunda edición, Barcelona, 1956, p.p. 45-120.

sin sujeto, cosas de nadie), ya que ellos en ningún caso pueden pertenecerles a los particulares.

Respecto a lo ya analizado se advierte que hay dos tesis que hoy dividen la doctrina, en lo que se refiere a la determinación del sujeto del Dominio Público y las cuales son: a) la que considera como titular de bienes dominicales al Estado y b) la que tiene como titular al pueblo.

a) Tesis que considera como titular de los bienes dominicales al Estado: situándonos en dicha postura, encontramos sólo el siguiente inconveniente: sostener que el Estado y no el pueblo es el sujeto del Dominio de las cosas públicas, equivale a sostener que el Estado es dueño de sí mismo.

Confirmamos y aclaramos que un Estado, es un conjunto organizado de hombres que extiende su poder sobre un territorio determinado y reconocido como unidad en el campo internacional. Vemos de ello surgir que los elementos constitutivos esenciales del Estado, son dos de carácter externo: el pueblo y el territorio, y uno interno: el poder ordenador. De manera que el concepto del Estado nos da la idea conjunta de territorio y de pueblo y como resultado tenemos que si falta uno de éstos no hay Estado.

De lo anterior, reflexionamos que: sostener que el Estado es dueño de los bienes públicos, puede dar lugar a interpretar que es dueño de una de las partes, y no -- de la totalidad, porque en este caso equivale a mantener que el Estado es dueño de sí mismo, ya que el territorio (del cual forman parte los bienes públicos) es uno de -- los elementos esenciales que concurren en la formación -- del Estado.

b) Tesis que considera como titular de los bienes -- dominicales al pueblo: analizando dicha cuestión, queremos que quede bien asentado que si bien el pueblo es el que utiliza los bienes del Dominio Público, él no es el titular y por lo tanto, dichos bienes son administrados en forma directa por el Estado, a través del Poder Eje-- cutivo, y éste a su vez por medio de los órganos que lo integran, y el cual uno de ellos es la Administración -- Pública.

Asimismo sostenemos que el uso de los bienes públi-- cos le pertenece al pueblo. Pero aclaramos que dicho uso les pertenece a todos los habitantes, por supuesto refi-- riéndose únicamente a los usos comunes, (son los que to-- dos los ciudadanos pueden realizar por igual y por sí -- mismos, sin necesidad de autorización especial del Esta-- do).

En cambio, decimos que el pueblo no está habilitado para ejercitar por sí, usos especiales, ya que dicho -- ejercicio se limita exclusivamente a los usos comunes.

b) Elemento objetivo: este elemento se relaciona con los objetos (bienes o cosas) susceptibles de integrar el Dominio Público.

Canasí José externa lo siguiente: "el Dominio Público, se ejerce sobre bienes idénticos a aquellos sobre los que se ejerce la propiedad privada, deduciendo que la -- Dominialidad es independiente de la cualidad material de las cosas. De modo que objetivamente, pueden integrar el Dominio Público, cualesquiera clase de bienes o de cosas (objetos corporales e incorporeales, ya se trate de inmuebles, muebles, o derechos)". (26)

En el terreno doctrinario, hay absoluta uniformidad en el sentido de que los inmuebles pueden constituir dependencias dominiales.

Aunado a lo anterior proseguimos externando lo siguiente: tratándose de un inmueble dominial, no sólo integrará el Dominio Público su superficie, sino también -- el espacio aéreo que lo cubre y el subsuelo.

26 Canasí José, "DOMINIO PUBLICO", Ed. Depalma, cuarta edición, Buenos Aires, 1972, p. 38.

Por lo tanto, si se observan los bienes inmuebles - integrantes del Dominio Público, es lógico suponer y comprobar que junto a los bienes principales, suelen haber bienes accesorios.

La solución a nuestra meditación es la que a continuación expresamos: para determinar si el accesorio integra o no el Dominio Público, es decisivo establecer, - si dicho accesorio contribuye o no en forma permanente - directa e inmediata, a que el bien dominical sumpla su - destino y satisfaga los fines que motivan su institución; desde luego, si el accesorio fuere esencial para que el bien público cumpla su destino, dicho accesorio también revestirá calidad dominical.

Por otro lado, creemos que no existe principio jurídico alguno que impida incluir en el Dominio Público a las cosas muebles, pero resaltamos que no ha contado dicha inclusión con el mismo apoyo, como ocurrió en materia de inmuebles.

c) Elemento teleológico o finalista; este elemento se refiere a la finalidad a que debe responder la inclusión de una cosa o bien en el Dominio Público.

El tratadista Jéze señala: "las notas que caracterizan a los bienes del Dominio Público son:

- 1) pertenecen al Estado,
- 2) están afectados directamente a un servicio público,

- 3) debe tratarse de un servicio público esencial,
- 4) en el servicio público, la cosa debe desempeñar el papel principal." (27)

Hacemos notar que el criterio dicho por Jéze es impreciso, porque la noción de servicio público que le sirve de base no es clara; ya que puede haber dependencia del Dominio Público cuando la cosa respectiva esté afectada a un servicio público, prestado directamente por el Estado, pero no es indispensable que siempre ocurra así, y por lo tanto, el Dominio Público no es una consecuencia de la noción de servicio público, pero además, es difícil determinar en qué casos la cosa desempeña el papel principal, ya que tan principal es la cosa, como la respectiva actividad.

Conforme a la teoría de Guiciardi: "es dominial y -- por lo tanto objeto de propiedad pública, todo inmueble perteneciente a un ente público, necesario para una función exclusiva del ente y que haya sido destinado a dicha función." (28)

Al respecto opinamos que esta tesis es inaceptable ya que su aplicación deja al margen de la Dominicalidad

27 Diez Manuel María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 168.

28 Diez, ob. cit., p. 189.

a ciertos bienes cuyo carácter público es aceptado por la generalidad de la doctrina.

Juzgamos que el uso público determinante de la Dominicalidad es no sólo el directo, sino también el indirecto. Ya que el uso indirecto responde a la finalidad que motiva la inclusión de una cosa o bien en el Dominio Público, por ejemplo: uso directo.- un monumento nacional destinado a la contemplación por parte de los habitantes; uso indirecto.- una biblioteca pública, que traduce la prestación de un servicio público.

d) Elemento normativo o legal: la razón por la cual dicho elemento es imprescindible para la integración del Dominio Público, es porque éste no es una creación de la naturaleza, ya que no hay bienes públicos naturales o por derecho natural. Y su existencia depende de la voluntad del legislador, esto es, sin ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter dominical.

En otras palabras el elemento normativo o legal se refiere a la necesidad de que, el carácter dominial de una cosa o de un bien resulte de una norma legal. Y por lo tanto, el Dominio Público es un concepto jurídico, que depende de la ley, y es el Estado quien establece el carácter público de las cosas.

Hacemos la observación de que el Dominio Público no es una institución de naturaleza civil, sino que es de --

Derecho Administrativo. Si el Código Civil hace referencia al Dominio Público no es para atribuirle naturaleza civil, sino estimamos que es con el único objetivo de delimitar tanto al Dominio Público como al Dominio Privado. Pero entendemos que respecto al Dominio Público, el Código Civil termina su misión estableciendo qué cosas lo integran o dando las reglas que permitan establecerlo.

Insistimos en la cuestión de que es al Congreso de la Unión a quien le corresponde la facultad constitucional de dictar las normas jurídicas, por consiguiente la facultad de determinar o establecer cuáles bienes son dominicales y cuáles de régimen privado, es de exclusiva incumbencia del Estado a través de una ley formal.

Para concluir diremos que sólo la ley nacional es el medio jurídico idóneo para establecer qué cosas son públicas y cuáles privadas. De este modo vemos que la norma que establece cuáles son los bienes integrantes del Dominio Público está comprendida en la Constitución.

Desde el punto de vista legal, los bienes del Dominio Público pueden ser determinados en tres formas distintas y las cuales son:

1) mediante indicación específica de los mismos: cuando la referencia a un determinado bien es específica,

la cuestión no apareja dificultad alguna; el bien es del Dominio Público porque así lo dispone la ley expresamente.

2) Mediante indicación genérica de ellos: la doctrina y la jurisprudencia no crean ni pueden crear bienes -- públicos: tal creación tiene base legal, aunque genérica. El carácter dominial surge de la ley, por lo tanto, la -- doctrina y la jurisprudencia tienen una función simple--- mente integradora.

3) A falta de ley específica o genérica, recurriendo a la analogía y a los principios generales del Derecho: -- cuando el carácter público de un bien deba determinarse -- por el procedimiento de la interpretación jurídica, en -- tal caso, el intérprete debe valerse de la analogía jurídica y de los principios generales del Derecho. Pero siempre tratará de bienes cuyo carácter dominial deriva de la ley, pues, tanto la analogía jurídica como los principios generales del Derecho, son aplicables en la especie por -- mandato legal y deben hallar fundamento en la legislación vigente.

### 2.3. EXISTENCIALIDAD Y DEFINICION DEL DOMINIO PUBLICO COMO INSTITUCION JURIDICA.

A fin de conformar la más acertada definición del -- Dominio Público, hemos tomado en cuenta diversas concep--

ciones de diferentes autores:

El tratadista Ducroq señala que: "el Dominio Público resulta de la naturaleza de la cosa y no de un hecho puramente accidental y extraño, esto es, que no puede ser susceptible de propiedad privada por su naturaleza." (29)

Nuestra reflexión a lo dicho con antelación por Ducroq es: no existen bienes que no pueden ser objeto de apropiación por el hombre.

La doctrina moderna sobre la noción conceptual del Dominio Público, ha sido desarrollada por el autor Balbé, y la define de la siguiente manera: "es un conjunto de bienes de propiedad del Estado, afectados por el y al uso directo o indirecto de los habitantes." (30)

Analizando lo dicho por Balbé, nos parece insuficiente en lo referente al papel que desempeña el Estado.

Por su parte Díez define al Dominio Público como: "el conjunto de bienes, pertenecientes a personas jurídicas de Derecho Público, que sean esenciales para la sa-

29 Escola José Héctor, "TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1967, p. 45.

30 Escola, ob. cit., p. 53.

tisfacción de una función pública exclusiva de esa persona." (31)

Al respecto comentamos recordando que el uso público determinante de la Dominialidad es no sólo directo sino también indirecto.

En conclusión pensamos que el Dominio Público, es un conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico (Constitución), pertenecen al Estado y los cuales van a ser administrados por el Estado a través del Poder Ejecutivo y éste por medio de sus órganos, (Administración Pública), hallándose destinados dichos bienes al uso público directo o indirecto de los habitantes.

Para nuestra definición tomamos en cuenta los elementos que constituyen al Dominio Público, pero no las consecuencias derivadas del régimen dominical, ni las modalidades inherentes al mismo.

Examinando nuestra definición antes redactada a fin de verificar si incluye los cuatro elementos constitutivos de la Dominialidad o Dominio Público tenemos: conjunto de bienes, (elemento objetivo), que, de acuerdo al ordenamiento jurídico (Constitución), (elemento normativo o legal), pertenecen al Estado, (elemento subjetivo), dichos bienes administrados por el Estado a través del Poder Ejecutivo y éste por medio de sus órganos, (Administración Pública),

31 Diez Manuel María, "DOMINIO PUBLICO", Ed. Plus Ultra, segunda edición, Buenos Aires, 1974, p. 81.

halláanse destinados estos bienes al uso público directo o indirecto de los habitantes (elemento teleológico o finalista).

#### EXISTENCIA NECESARIA DEL DOMINIO PUBLICO COMO INSTITUCION JURIDICA.

El tratadista Pelloux, considera dudosa la necesidad del Dominio Público basándose en la siguiente aseveración: "estima que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad no se requieren para protegerlo, por cuanto actualmente el - Estado hállase representado en todas partes por agentes - que pueden impedir las usurpaciones cometidas contra dicho Dominio." (32)

Según nuestro punto de vista encontramos que, Pelloux ha considerado sólo una parte del problema, porque, no se trata simplemente de proteger los bienes dominiales contra actos ilegítimos procedentes de particulares, sino también de protegerlos contra actos del propio Estado efectuados sin la debida meditación. Y asentamos que uno de los objetivos de ese régimen jurídico es evitar la desatenta gestión de los bienes dominiales por parte del Estado.

32 A. Fiorini Bartolomé, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. La Ley S.A., tercera edición, Buenos Aires, 1968, p. 98.

Ahora bien los bienes dominiales, por hallarse destinados al uso público, directo o indirecto, requieren una especial protección, dadas las necesidades que satisfacen y por eso ha podido decirse que la Dominialidad es un régimen que asegura una protección especial a ciertos bienes, considerados particularmente necesarios al público.

Y por esto a nuestro juicio concluimos externando que la existencia del Dominio Público como institución jurídica, se justifica plenamente, ya que su régimen especial - permite la adecuada protección de ese conjunto de bienes, sea contra actos ilegítimos procedentes de los particulares, o del propio Estado.

#### 2.4. CLASIFICACION DEL DOMINIO PUBLICO.

Haciendo un estudio comparativo entre diversos autores respecto a la clasificación del Dominio Público, concluimos que esta puede ser de la siguiente manera:

1.- Clasificación de los bienes públicos considerados en sí mismos o materialidad del bien: a) muebles, b) inmuebles y c) objetos inmateriales y derechos, la mencionada clasificación no tiene mayor problema pues, en el elemento objetivo ha quedado de manifiesto como los bienes muebles e inmuebles comprenden al Dominio Público, respecto a los objetos inmateriales que pueden integrar a

esta figura jurídica tenemos a: el espacio aéreo que cubre el territorio del Estado, haciendo notar que este no es lo mismo que el espacio aéreo que cubre los bienes dominiales del Estado ya que, el primero tiene trascendencia internacional, y el segundo implica una cuestión de Derecho Público interno y además la extensión de ambos, en altura, es distinta.

En lo referente a los derechos que integran al Dominio Público contamos con: las servidumbres públicas, los derechos intelectuales sobre las obras científicas, literarias y artísticas.

Consideramos que también pueden integrar al Dominio Público: las bibliotecas públicas, los museos públicos, los archivos públicos, etc. así como sus elementos constitutivos tales como: libros, objetos de arte, documentos, etc.

2.- Clasificación de los bienes por razón de sus titulares: vimos en líneas anteriores cómo la doctrina está de acuerdo, en que los bienes públicos deben necesariamente depender del Estado. A este respecto diremos que los bienes públicos, tienen como titular no sólo al Estado, sino también a los entes autárquicos o autosuficientes; no obstante que hay autores para los cuales resulta inaceptable dicha clasificación, es decir específicamente para aquellos que sostienen que el pueblo es el sujeto del Dominio Público.

3.- Clasificación de los bienes públicos en razón de su composición geofísica: referente a dicha clasificación, tratamos de hacer la más adecuada jerarquización y explicación de los bienes que la comprenden, y la cual queda de la siguiente manera:

a) bienes públicos terrestres.- encontramos que el Dominio Público Terrestre, está constituido por inmuebles, por las cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como por ejemplo: el suelo y todas las partes sólidas que forman parte de su superficie, afectadas o consagradas a la utilidad o comodidad común.

b) Bienes públicos hídricos: en este caso, el Dominio Público Hídrico, está constituido por las aguas públicas.

c) Bienes públicos terrestrehídricos: el Dominio Público Terrestrehídrico está constituido por bienes de naturaleza física compuesta de; tierra y agua, por ejemplo: las islas y los puertos.

d) Bienes públicos aéreos: el Dominio Público Aéreo, está constituido por el espacio atmosférico. Pero juzgamos pertinente aclarar: no cabe confundir el aire con el espacio aéreo, porque, el primero es un elemento aéreo -- sin límites ni medidas, con una constante movilidad y --- fluidez, no es susceptible de apropiarse y pertenece a --

aquel género de cosas que los romanos denominaron "res communis comrius", (todas las personas podrían libremente usar y poseer), y, el segundo, por el contrario, es perfectamente definible, capaz de ser limitado, fijo y constante, es susceptible de apropiación, (pudiendo por tanto ser sujeto de propiedad y soberanía).

4.- Clasificación de acuerdo al origen o formación de la cosa: el Dominio Público se clasifica en: natural y artificial según se trate de bienes declarados públicos por el legislador, considerándolos en su estado natural, es decir en el estado en que la naturaleza los presente u ofrece, por ejemplo: un río, o de bienes declarados públicos por el legislador, pero cuya creación o existencia depende de un hecho humano ejemplo: una calle.

La mencionada diferenciación, aparte de resultar de la naturaleza misma de las cosas, surge de los propios términos de la ley.

Estimamos interesante hacer la siguiente anotación: la mayoría de los autores, haciéndose eco de este criterio, hablan de "Dominio Público Natural y de Dominio Público Artificial", según se trate de una o de otra de esas categorías de bienes. Comparándolos con los escritores italianos, vimos como éstos hablan de "Demanio Necessario y de Demanio Accidentale", conceptos que corresponden respectivamente a Dominio Natural y Artificial.

Y por lo tanto coincidimos en manifestar las siguientes justificaciones correspondientes a esta clasificación y las cuales son: 1) el carácter o naturaleza del bien, es decir, la circunstancia de que se trate de bienes públicos considerados tales en su estado natural o de bienes declarados públicos por el legislador pero cuya creación o existencia depende de un acto humano (Dominio Natural y Dominio Artificial), repercute decisivamente en todo el régimen de la afectación y de la desafectación. Podrán efectuarse por actos administrativos o será pertinente el correspondiente acto legislativo. 2) Igualmente el origen o formación natural o artificial del bien, repercute en lo relacionado con la delimitación y el alineamiento de los bienes públicos. Lo de delimitación se vincula a los bienes naturales, en tanto que la alineación se refiere a los artificiales.

Es imprescindible dejar bien establecido que los conceptos de Dominio y Jurisdicción no son equivalentes ni correlativos; el primero, se traduce por el ejercicio directo de dominación o señorío sobre el bien, en tanto, que el segundo es una potestad que se ejerce virtualmente sobre el mismo. Con esto se toma en cuenta a la Entidad que se encuentre habilitada, para regular lo atinente al uso de las respectivas Dependencias Dominiales. Y, en tal caso vemos cómo su trascendencia jurídica es obvia.

Pensamos que las distintas clasificaciones ya explicadas solamente tienen importancia de orden jurídico la referente al origen o formación de la cosa, igualmente como sucede en el caso de la jurisdicción.

## 2.5. CUADRO EXPLICATIVO DE DISTINCION ENTRE DOMINIO PUBLICO Y DOMINIO PRIVADO.

Creemos que la distinción entre ambos tipos de Dominio ya la concibieron los romanos. Pero nos hallamos con que su sistematización es obra de la doctrina del siglo pasado.

Tratadistas como: Proudhon, Foucart, Batbie, Duguit, Guiciardi, Bonnard, Waline y Laubadere, coinciden en decir que la diferencia entre Dominio Público y Dominio Privado, es de régimen jurídico.

Por su parte Pelloux considera que: "el Estado posee bienes en virtud de dos títulos diferentes; como Poder Público y a Título Privado." (33)

A nuestro parecer los primeros formarían el Dominio Público y los segundos el Dominio Privado.

33 A. Fiorini, ob. cit., p. 117.

Es conveniente precisar que para considerar un bien o cosa como dependencia del Dominio Público, y sea sometido al régimen correspondiente, es necesario que dicho bien o cosa esté afectado al uso público.

Asimismo observamos que la diferencia entre ambos tipos de Dominio (Público y Privado), puede ser debido a la distinción existente entre Derecho Público y Derecho Privado. Ya que, las normas que regulan el Dominio Público, en su vinculación con los particulares, y las que regulan el Dominio Privado, también en dicha vinculación, mantienen la diferencia esencial entre Derecho Público y Derecho Privado. Y en tal caso, tenemos que hay normas de subordinación en lo atinente al Dominio Público y de coordinación en lo referente al Dominio Privado.

Otra teoría con la cual contamos es la de Duguit, el cual establece que: "el fundamento de la Dominicalidad Pública es la idea de afectación a un servicio público. La noción de servicio público domina todo el Derecho Público, se trate de funciones, de órganos o de cosas." (34)

Estimamos oportuno afirmar que las dependencias dominicales que están afectadas a un servicio público se --

distinguen de las que no lo estan. Pero es preciso establecer tales distinciones en razón del modo de afectación, así como de la misma estructura de las diversas dependencias, tomando en cuenta la naturaleza del servicio al cual están afectadas y de la función que desempeñan para la prestación del servicio.

Por lo expuesto anteriormente manifestamos que la primera consecuencia que se deduce de lo descrito, es la de situar en una categoría especial todas las dependencias dominicales que no están directamente afectadas como tales, al funcionamiento de un servicio público, y que forman según el uso corriente, el Dominio Privado.

Es importante comprender nuestra siguiente concepción: en el Dominio Público entran todas las cosas, muebles o inmuebles, que son destinadas, bajo una forma u otra, para el funcionamiento de un servicio público; pero creemos que es un error, considerar que todas esas cosas están en la misma situación y sujetas a las mismas reglas.

Ejemplificado lo dicho con antelación, es que según la naturaleza de la cosa, la categoría del servicio, el modo de afectación o de empleo, resulta que la Dominicalidad es diferente, y por consecuencia el régimen jurídico no es el mismo, como ya se aclaró anteriormente.

## 2.6. DOMINIO PUBLICO FRENTE AL SERVICIO PUBLICO.

Al referirnos al servicio público consideramos necesario, asentar nuestra siguiente concepción: las cosas afectadas al servicio público tienen una condición jurídica especial, esto se debe a que la satisfacción de las necesidades colectivas no podría ser cumplida en forma -- regular y continua, si las cosas constitutivas del servicio estuviesen sujetas al régimen de la propiedad privada.

Al respecto contamos con la opinión de Jéze el cual dice: "sólo puede existir dependencia del Dominio Público si la cosa está afectada a un servicio público. La idea - de servicio público constituye la base de todas las re---glas del régimen jurídico que se denomina régimen del Dominio Público y que se difiere del régimen jurídico de la propiedad privada." (35)

De lo antes mencionado, nuestro pensamiento al res--pecto es que si el Dominio Público y el servicio público, aunque constituyen instituciones fundamentales del Dere--cho Administrativo, como tales, son distintas entre sí.

Lo antes redactado nos da como resultado que el Do--minio Público, consiste esencialmente en un conjunto de -

35 Altamira Pedro Guillermo, "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATI--VO", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 447.

bienes; y el servicio público constituye una actividad -- directa o indirecta de la Administración Pública. Como vemos, la diferencia entre ambas es muy notoria, ya que una se refiere a un conjunto de bienes, y la otra a la actividad de la Administración, respectivamente.

Es importante señalar cómo la teoría del servicio -- público, puede ser de interés para la teoría del Dominio Público, pues, entre ellas puede existir cierta interdependencia, ya que en algunos supuestos el régimen de ambas instituciones, es de aplicación simultánea respecto a determinados bienes.

Pero ello no significa que se permita la aceptación de opiniones como la de Duguit, según el cual expresa: "jamás debe olvidarse que el fundamento mismo de la Dominicalidad es la idea de afectación a un servicio público." (36)

Nos coincidimos con lo dicho por Duguit ya que la razón de la Dominicalidad no siempre es la afectación de la cosa al servicio público, que determina el uso indirecto del bien; toda vez que puede ser el uso público -- directo de la cosa, por ejemplo; como ocurriría con un -- río, que es o puede ser utilizado por el público sin que la Administración Pública realice o haya realizado actividad alguna a su respecto.

Estimamos pertinente advertir que hay dependencias del Dominio Público que son usadas por los particulares -- en forma directa, inmediata, sin que la Administración -- Pública jamás haya realizado al respecto, actividad de -- especie alguna, como en el ejemplo del río a que se hizo mención anteriormente.

Encontramos que no es posible aceptar la afirmación de Jéze según el cual como se dijo en un principio, no -- puede haber dependencia del Dominio Público, sino cuando la cosa está afectada a un servicio público, y que la --- idea de servicio público es la base de todas las reglas - del régimen jurídico llamado del Dominio Público; y por lo tanto pensamos que dicha opinión resulta inaceptable, porque la inmensa mayoría de los usos públicos directos - sobre dependencias del Dominio Público, nada tienen que - ver con el servicio público.

## 2.7. DOMINIO PUBLICO FRENTE A LA OBRA PUBLICA.

Al respecto encontramos y visualizamos que la obra - pública generalmente constituye una dependencia de Domi-- nio Público; y vemos que de ahí se da la dificultad para establecer la diferenciación jurídica entre ambas figu-- ras, máxime que tanto el Dominio Público, en general, como la obra pública, en particular, pueden referirse a inmuebles o a muebles.

Juzgamos conveniente destacar que desde el punto de vista del Derecho Administrativo, obra pública es: "la que realiza el Estado para la utilidad general, o sea afectada al uso directo o indirecto de la colectividad." (37)

Una manera de diferenciación entre ambas figuras puede ser la siguiente: la obra pública puede satisfacer el interés público aún indirectamente, en tanto que los bienes del Dominio Público habitualmente lo satisfacen en -- forma directa. Pero existe el inconveniente de que los -- bienes dominicales no sólo están destinados al uso directo de los habitantes, sino también al uso indirecto de -- ellos.

Y por lo tanto establecemos que la diferencia fundamental entre Dominio Público y obra pública, radica en -- que toda obra pública es siempre una creación humana, en tanto que hay muchos bienes públicos declarados tales por el legislador en el estado en que la naturaleza los presenta u ofrece: por ejemplo: mares, ríos, lagos, etc. Es decir, que no hay obras públicas cuya existencia física -- sea extraña a la mano del hombre.

Con base en las ideas anteriores, podemos concluir que la obra pública, es sólo una especie dentro del gé---

37 Sayagues Laso Enrique, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Propiedad Intelectual Reservada, segunda edición, Montevideo, 1972, p. 55.

nero Dominio Público; en otras palabras; la obra pública es una de las tantas cosas que pueden integrar el llamado Dominio Público.

## 2.8. DOMINIO PUBLICO FRENTE A LA EXPROPIACION.

La distinción entre ambas figuras radica en lo que a continuación expresamos: mientras que el Dominio Público consiste en un conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico especial, la expropiación constituye el medio o procedimiento jurídico por medio del cual un bien o cosa es transferido al Patrimonio del Estado, por causa de utilidad pública. Siendo así tenemos que el sólo acto de la expropiación, por sí, no basta para convertir en dominial un bien o cosa.

Pero puede ocurrir que al producirse la expropiación y al quedar consagrado el bien al fin que la motivó, dicho bien adquiera calidad pública. Y en tal caso es necesario advertir que la calidad dominial adquirida por el bien expropiado, no deriva precisamente del acto expropriatorio, sino de que ese bien, de acuerdo a la legislación, puede ser considerado como dependencia del Dominio Público, para lo cual además de aquella norma legal (elemento normativo), deben concurrir los elementos subjetivos, objetivo y teleológico que integran la noción de Dominicalidad. De lo anterior se concluye que la calidad dominial de

un bien nunca deriva del mero acto expropiatorio, sino de que dicho bien, por la situación que tendrá en lo sucesivo y por el fin que ha de satisfacer, de acuerdo a la ley, pueda ser considerado como formando parte del Dominio Público. Pero la expropiación por sí, nunca es constitutiva de Dominicalidad.

## 2.9. DOMINIO PUBLICO FRENTE AL INSTRUMENTO PUBLICO.

Si recordamos el Dominio Público, es un conjunto de bienes sometido a un régimen jurídico especial: y en cambio, el instrumento público, es un documento dotado de -- especial valor o eficacia, sea en lo atinente a su fuerza probatoria, sea en lo relacionado a la exigibilidad de -- las obligaciones en él contenidas.

De tal modo que el Dominio Público se refiere pues, a bienes sometidos a un régimen jurídico especial, en -- tanto que el instrumento público se refiere, en concreto, a documentos dotados de particular eficacia o de especial valor.

Un instrumento público puede revestir a la vez, calidad de cosa dependiente del Dominio Público; pero no -- siempre ocurre así, puesto que generalmente constituye -- una mera cosa privada; por ejemplo: el testimonio de una escritura de poder.

A este respecto opinamos que para que el instrumento público revista, a la vez, carácter dominical, se requiere que haya sido objeto de afectación al uso público; sin tal afectación no puede ostentar calidad dominical.

A su vez encontramos las siguientes posibilidades: un documento histórico puede constituir un simple instrumento público; pero también puede ser, aparte de instrumento público, una cosa de naturaleza dominial. Igualmente, dicho documento histórico puede ostentar carácter dominial sin ser instrumento público. Desde luego, tal documento histórico puede, además constituir un mero instrumento privado, y puede no ser ni instrumento público ni cosa dominial.

Agregamos a lo dicho con antelación, que todo depende de las circunstancias; en otras palabras, si el documento histórico estuviere simplemente agregado a un expediente, constituiría un instrumento público; pero si fuere debidamente desglosado de ese expediente e incorporado a un museo o a un archivo público, y quedarse supeditado a la contemplación, o examen por parte de los administrados o particulares, ese documento (instrumento público), adquiriría, además calidad dominial. Si el referido documento histórico nunca hubiere formado parte de un expediente, y de manos de su poseedor pasare directamente a integrar un museo, un archivo público, no sería instrumento público, pero sí cosa del Dominio Público. Si, al contra-

rio, dicho documento histórico nunca hubiere salido del poder de su detentador, es decir si nunca hubiere sido -- agregado a un expediente ni incorporado a un museo o ar-- chivo, sólo constituirá un instrumento público.

## C A P I T U L O   I I I .

### ANALISIS PROFUNDIZADO REFERENTE A LA CREACION Y EXTIN--- CION DEL DOMINIO PUBLICO

- 3.1. Afectación y asignación del carácter público de ---  
los bienes
- 3.2. Autoridad competente para afectar las cosas al uso  
público
- 3.3. Formas por medio de las cuales puede resultar la --  
afectación
- 3.4. Requisitos necesarios para que la afectación surta  
efectos jurídicos
- 3.5. Afectación
  - 3.5.1. Por prescripción
  - 3.5.2. Por uso inmemorial
- 3.6. Concepto y especies de la desafectación
- 3.7. Autoridad competente para desafectar las cosas de -  
Dominio Público
- 3.8. Formas de desafectación
- 3.9. Requisitos y causales de la desafectación
  - 3.9.1. Por prescripción
  - 3.9.2. Por uso no inmemorial.

C A P I T U L O   I I I .

A N A L I S I S   P R O F U N D I Z A D O   R E F E R E N T E  
A   L A   C R E A C I O N   Y   E X T I N C I O N   D E L   D O -  
M I N I O   P U B L I C O .

3.1. AFECTACION Y ASIGNACION DEL CARACTER PUBLICO DE LOS BIENES.

En la doctrina se discute sobre la naturaleza jurídica de la afectación. Resulta interesante dar a conocer los expositores principales sobre dicha cuestión: el autor Mayer expresa que la afectación es: "un acto de voluntad perteneciente a la esfera de la Administración Pública, pero que no constituye un acto administrativo, porque no determina relaciones entre el ciudadano y el Poder Público." (38)

No coincidimos con el citado autor al afirmar que la afectación es realizada por la Administración Pública mediante un acto no administrativo, y por lo tanto, juzgamos conveniente decir que la afectación es un acto de contenido jurídico, siendo, por esto mismo, acto administrativo.

38 Sánchez Blanco Angel. "LA AFECTACION DE BIENES AL DOMINIO PUBLICO", Ed. del Instituto García Oviedo, Sevilla, España, 1979, p. 33.

Por su parte el tratadista Forsthoff, estima a la -- afectación como: "un acto jurídico, con efectos especifi-- cos y de amplio alcance; y agrega que se diferencia de -- los actos administrativos porque carece de destinatario." (39)

A nuestro parecer consideramos inexacto que el acto de afectación carezca de destinatario ya que dicho des-- tinatario en sentido genérico, puede ser el público.

Lo antes expuesto nos da como resultado que la afec-- tación es el acto o la manifestación de voluntad del Po-- der Público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad.

Es imprescindible hacer notar que la mayoría de los tratadistas sólo se refieren a una manifestación de volun-- tad del Poder Público, pero nosotros consideramos adecuado agregar la actividad del Poder Público.

Respecto al vocablo afectación, gramaticalmente de-- riva del idioma francés ya que, en Francia se utilizan -- los términos affectation y désaffectation y, además, cla-- ssement y déclassement. Los dos primeros se refieren a -- los bienes naturales y los dos últimos se vinculan a los bienes artificiales.

De la afectación deriva una consecuencia jurídica: el bien o cosa, desde ese momento, queda efectivamente incorporado al Dominio Público y por consiguiente sometido a los principios que rigen dicha institución.

Resulta útil subrayar que no debe confundirse la --- asignación del carácter público a un bien, con la afectación del mismo al Dominio Público ya que la asignación -- del carácter público a una cosa, sólo significa estable-- cer que dicha cosa tendrá calidad dominial, como inte---- grante o dependiente del Dominio Público. En cambio, la - afectación significa que un bien declarado dominial queda efectivamente incorporado al uso público.

Y por lo tanto deducimos que la afectación tiene --- relación con el elemento teleológico del bien, porque -- para que los bienes del Dominio Público adquieran el ca-- rácter de públicos será necesario que el Estado haya ma-- nifestado su potestad de destinarlos al uso y comodidad - pública y entonces manifestamos que la afectación provie-- ne de un acto del Estado, cuando se convalida por actos; es una norma la que concurre para convalidar una potes-- tad expresa o tácita del Estado de afectar el bien al fin de la colectividad.

### 3.2. AUTORIDAD COMPETENTE PARA AFECTAR LAS COSAS AL USO PUBLICO.

Es necesario aclarar que la autoridad que puede afectar las cosas al uso público, va a ser de acuerdo a la -- procedencia de los bienes públicos, esto es, si son bienes públicos naturales o artificiales, los primeros son -- declarados públicos considerándolos en el estado en que -- la naturaleza los presenta u ofrece, y los segundos deben ser creados por el Poder Público.

Analizando las líneas anteriores concluimos que la -- afectación que corresponde a bienes naturales proviene -- del acto legislativo que les otorga el carácter de bienes públicos, correspondiéndole al Estado la propiedad, el dominio directo de éstos bienes, así como también la actividad que realiza el Estado para el adecuado aprovechamiento y conservación de los bienes naturales con el objeto de -- lograr el desarrollo equilibrado de nuestro país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, cuando la afectación se refiere a --- bienes públicos artificiales, el acto que así lo dispone corresponde al Estado a través del Ejecutivo Federal, de acuerdo a una ley o de un acto administrativo como aplicación de una ley. Como por ejemplo: cuando el Ejecutivo -- Federal incorpora al Dominio Público mediante decreto un bien que, forme parte del Dominio Privado siempre que su posesión corresponda a la Federación, y su destino es dirigido hacia el interés público.

Es importante señalar que en la afectación se debe hacer la siguiente distinción: en el caso de los bienes públicos naturales puede provenir su asignación, - ministerio legis - es decir, de la Ley Suprema, o de leyes especiales, locales y actos administrativos de aplicación, mientras que en los bienes públicos artificiales es una manifestación del Poder del Estado a través del Ejecutivo Federal con su respectiva actividad para así determinar cada uno de dichos bienes públicos.

Consideramos imprescindible hacer la siguiente anotación: la afectación adquiere carácter jurídico cuando su fin público se realiza en forma real, es decir efectiva y actual. En los bienes públicos naturales lo ordena la ley, y fluye conjuntamente con la designación, y los actos que realiza el Estado para el aprovechamiento y conservación de dichos bienes para así beneficiar a la comunidad, satisfaciendo sus necesidades, mientras en los bienes públicos artificiales esto acontece por actos expresados en distinta forma, por el Estado a través del Ejecutivo Federal, como por ejemplo; un cartel anunciador, etc. Y esto no acontece con los bienes públicos naturales que se encuentran afectados concurrentemente con la designación que ha hecho la Ley Suprema, el Código Civil, o la legislación administrativa, por esta razón se dice que es ministerio legis, por provenir el carácter público de estos bienes únicamente de la designación de la ley, y en -

cambio en los artificiales existe la manifestación del -- Estado.

Con lo expresado queda debidamente corroborado que - la afectación no sólo es la manifestación de voluntad del Poder Público sino también su respectiva actividad, para que una cosa quede incorporada al uso y goce de la comunidad.

Es necesario hacer hincapié en lo concerniente a que en la afectación se destaca que el bien del Dominio Público es del Estado, pero el uso actual y efectivo no proviene de los actos del Estado sino por los beneficios que reciben en forma práctica todos los componentes de la colectividad.

### 3.3. FORMAS POR MEDIO DE LAS CUALES PUEDE RESULTAR LA AFECTACION.

En primer lugar la afectación puede resultar de una ley o de un acto administrativo. Esto, basándonos en que en nuestro orden jurídico, mientras los bienes públicos - naturales sólo pueden afectarse por ley, los bienes públicos artificiales pueden también afectarse por actos administrativos siempre y cuando tales actos provengan de - la Administración Pública.

Entre los actos de la Administración Pública que --- surten efectos de afectación o consagración del bien al uso público pueden mencionarse: dejar expedita la cosa -- (calle, puente, monumento, etc) al uso público, inauguración de la obra, dejándola abierta al uso público. Y el -- comienzo de utilización de la cosa para su fin específi-- co, como por ejemplo: las cosas incorporadas a un museo -- público adquieren condición dominial al ser puestas en si-- tuación de que el público las contemple o admire.

#### 3.4. REQUISITOS PARA QUE LA AFECTACION SURTA EFECTOS JURIDICOS.

Para que la afectación pueda surtir efectos jurídicos resulta necesario el cumplimiento de determinados requisitos como son:

a) La afectación tiende a hacer efectiva la satisfacción de una necesidad o del interés público; pero coincidimos con el autor Sánchez Blanco, al decir que: "la valoración o aquilatamiento de tales necesidades o intereses constituyen una típica actividad estatal, de ahí que toda afectación debe contar indispensablemente con el -- asentimiento o aprobación de la respectiva autoridad, esto según la índole del bien que se considere." (40)

40 Ibidem, p.p. 40-43.

b) El bien o cosa de que se trate debe hallarse librado al uso público en forma efectiva y actual y al no haber efectividad y actualidad, está faltando uno de --- los elementos esenciales integrantes del Dominio Público, el cual es el teleológico o finalista.

c) Para que la Administración Pública pueda afec--- tar válidamente una cosa al uso público, es indispensable que dicha cosa se halle en poder del Estado y se le haya permitido adquirir el dominio de la cosa.

d) Tratándose de bienes naturales la afectación válida de ellos, que se efectúa por ley, no requiere un -- acto administrativo especial de afectación, que completamente, integre o actualice la ley.

### 3.5. AFECTACION.

#### 3.5.1. POR PRESCRIPCION.

Respecto a esta figura jurídica, vemos que se en--- cuentra contemplada en el Código Civil, y el cual la define de la siguiente manera: "es un medio de adquirir --- bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley." (41)

41 "CODIGO CIVIL", Ed. Porrúa S.A., quincuagésimosegunda edición, México, D.F., 1983, p. 240.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Nos resulta necesario expresar que desde el punto de vista civil existen dos tipos de prescripción:

a) La positiva.- que es la adquisición de los bienes en virtud de la posesión y;

b) La negativa.- es cuando se da la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento.

En el primer tipo de prescripción, el lapso de tiempo para los inmuebles es de 5 años cuando se poseen de buena fé y de 10 años cuando se poseen de mala fé, y para los muebles es de 3 años cuando la posesión es de buena fé y de 5 años cuando falta la buena fé. Y en la prescripción negativa, se necesita un lapso de 10 años.

En el Derecho Comparado Argentino vemos que la prescripción se opera a los 30 años porque así lo dispone su Código Civil.

El Código Civil Mexicano, establece en uno de sus apartados que sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio y por lo tanto, como los bienes dominicales están fuera del comercio, entonces no existe la prescripción adquisitiva de un bien dominial invocada por el Estado.

Como consecuencia de lo expresado por nuestro Código Civil, podemos concluir que la prescripción es a fa--

vor del Estado, pero siempre y cuando éste adquiera por el referido medio adquisitivo, la propiedad de una cosa privada y la afecte al uso público como dependencia dominical y para lograrlo es necesario que el Estado realice actos compatibles con la índole y destino del bien.

### 3.5.2. POR USO INMEMORIAL.

En el Derecho Público se entiende como uso inmemorial la figura jurídica por medio de la cual, para lograr la adquisición de un bien, no se recuerda ni se tiene memoria del momento en que se inició la posesión del bien, para efecto de que transcurriera el tiempo para obtener dicha adquisición.

De lo antes redactado es conveniente recordar que se trata de bienes que están dentro del comercio (privados) para que el Estado por el uso inmemorial adquiera la propiedad de los mismos para afectarlos al uso público como dependencia dominial.

La inmemorial dice Gamero: "fué por larga tradición un principio general de Derecho." (42)

42 Reiriz María Graciela, "RESPONSABILIDAD DEL ESTADO", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1969, p. 29.

A lo antes referido comentamos que aunque la inmemorial tenga vigencia actual, su campo de acción irá reduciéndose a medida que las relaciones jurídicas adquieran fijeza y vayan consolidándose.

Hacemos notar que en nuestro Código Civil no se encuentra contemplada esta figura jurídica, en cambio en el Argentino vemos que el lapso dentro del cual se tiene por operado el uso inmemorial es de 60 años. Por consiguiente, para su estudio nos apoyamos en el Derecho Argentino.

Entre las semejanzas de la prescripción y el uso inmemorial, tenemos que tanto la prescripción como el uso inmemorial tienen cabida en el ámbito del Derecho Público, sólo tienen aplicación tratándose de bienes artificiales (calles, etc.) pues la afectación de los bienes naturales en nuestro Derecho nace de la ley, y le corresponde al Estado la propiedad y dominio de éstos bienes. Estimamos que tanto la prescripción como el uso inmemorial son útiles para que el Estado, adquiera el dominio de la cosa y para que ésta quede legalmente afectada al uso público como dependencia dominial.

### 3.6. CONCEPTO DE DESAFECTACION.

La desafectación puede efectuarse por una manifestación de voluntad del Poder Público (acto administrativo).

La definición más adecuada es la siguiente: la desafectación: "es el acto por el cual la manifestación consagratoria de un bien con objeto público decae completamente, en otras palabras, se desviste al bien de su afectación para hacerlo entrar en otro sector jurídico." (43)

Los efectos de la desafectación despojan el fin público de la cosa, por lo tanto el bien ya no puede ser calificado de Dominio Público.

No cambia la sustancia patrimonial del bien estatal pero se le retira el régimen jurídico, que distinguía su elemento teleológico.

De lo dicho con antelación afirmamos lo siguiente: desafectar un bien significa sustraerlo de su destino al uso público haciéndolo salir, por consiguiente, del Dominio Público. Cualquier bien público artificial puede ser desafectado. En cambio los bienes naturales no pueden ser desafectados porque son propiedad del Estado, y la ley les designa el carácter de públicos.

El carácter público del bien no deriva de la índole del mismo, sino exclusivamente de su destino. Sólo cuando se trata de bienes públicos naturales, la dominialidad

43 García Trevijano Fos José Antonio, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Revista de Derecho Privado, cuarta edición, Madrid, 1971, p. 115.

dad está basada en la índole del bien; en cambio, tratándose de bienes públicos artificiales, la dominialidad, - sólo depende del destino de esos bienes.

No debe confundirse la desafectación de la cosa dominial con su destrucción porque la destrucción de la cosa no cambia de individualidad, sino que físicamente deja de existir ejemplo: el incendio de una biblioteca pública da como resultado que la cosa desaparezca del mundo de las realidades, esto es, que en la destrucción la cosa desaparece como bien, y su objeto no podrá tener -- ninguna función que cumplir; y en cambio la desafecta--- ción es el cambio de condición jurídica de la cosa, sea que ésta conserve o cambie su individualidad, pero la -- cosa no deja de existir, ni aún en los supuestos de es--- pecificación o transformación, donde se operan una modificación, pero no una desaparición del mundo físico.

### 3.7. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DESAFECTAR LAS COSAS DE DOMINIO PUBLICO.

Para tal fin es necesario distinguir entre la sim--- ple desafectación que deja subsistente la individualidad de la cosa y la desafectación por transformación del --- bien en el que cambia de individualidad.

La facultad para efectuar esa clase de desafecta--- ción de los bienes públicos artificiales, le corresponde

al Estado a través del Ejecutivo Federal por medio de -- leyes generales, y leyes especiales, porque el cambio de la condición legal del bien, es decir, la desafectación se traduce en una cuestión de fondo: la referente al carácter jurídico de las cosas cuya facultad también co--- rresponde al Estado a través del Ejecutivo Federal, ya -- que la Ley General de Bienes Nacionales establece en uno de sus apartados que le corresponde al Ejecutivo Federal la desincorporación del Dominio Público de los bienes -- que lo sean por disposición de la autoridad es decir, -- los públicos artificiales porque los públicos naturales son por asignación de la ley y éstos no pueden ser desafectados o desincorporados del Dominio Público.

Pero en el caso de la desafectación de los bienes -- públicos artificiales que deja subsistente la individualidad de la cosa, hállase la que, al alterar o cambiar -- dicha individualidad, da como resultado que el bien o -- parte de él, deje de subsistir, esto es lo que se deno--- mina desafectación por transformación.

Ante tal razonamiento concluimos que en nuestro ré- gimen le corresponde al Ejecutivo Federal, toda desafec- tación de los bienes públicos artificiales, aclarando -- que nuestra Ley General de Bienes Nacionales en lugar de establecer la desafectación se refiere a desincorpora--- ción, pero el significado resulta ser sinónimo porque a los bienes se les despoja de su fin público, es decir, -

que dejan de ser útiles para la prestación de servicios públicos. Y, para que estos bienes públicos (artificiales) puedan ser enajenados es necesario el previo decreto de desincorporación emitido por el Ejecutivo Federal.

Agregamos a lo redactado que en el Derecho Argentino, los bienes públicos naturales si son objeto de desafectación y esta facultad le corresponde al Estado, y -- respecto a los bienes públicos artificiales, le corresponde a los Gobiernos Locales, dicha desafectación.

### 3.8. FORMAS DE DESAFECTACION.

La única forma de desafectación es la formal, para la cual se toma en cuenta la subsistencia y alteración -- de la individualidad del bien y se explica de la siguiente manera: la desafectación de un bien público artificial que deja subsistente la individualidad de la cosa, da como resultado el cambio de la condición jurídica del bien, esto es que el único cambio que sufre es a raíz de dicha desafectación es en su condición legal.

Tenemos la desafectación de bienes públicos artificiales que cambia o altera la individualidad de la cosa y como consecuencia el bien o parte de él, deja de subsistir.

En general respecto a la desafectación, para que -- ésta surta sus efectos se requiere que provenga de las -

autoridades públicas o cuente con la aprobación de las mismas. Es decir, que sea efectuada por la autoridad --- competente para realizarla, en otras palabras por el --- Ejecutivo Federal.

Entre los ejemplos de actitudes del Estado que surten efectos de desafectación podemos citar a:

- 1.- El cierre definitivo de un camino al tránsito,
- 2.- El cambio de destino de un edificio público, que en lo sucesivo es sustraído al uso público,
- 3.- Reemplazo de un mal camino, o parte de él, por un nuevo camino que reúne mejores condiciones. etc.

Por consiguiente, terminamos expresando que en nuestro régimen cualquier bien público artificial puede ser desafectado o desincorporado. La desafectación formal de los bienes públicos artificiales puede dar como resultado la extinción del bien o el simple cambio de su condición jurídica. Esto depende del bien de que se trate.

### 3.9. REQUISITOS Y CAUSALES DE LA DESAFECTACION.

Los requisitos para la validez y eficacia de la desafectación son:

1) "La aprobación inequívoca del Estado a través del Ejecutivo Federal,

2) tanto al manifestar su aprobación como al emitir el respectivo acto. Es decir que actúe en ejercicio legítimo de su competencia." (44)

### 3.9.1. POR PRESCRIPCIÓN.

Entre los medios de desafectación juzgamos que la prescripción no está considerada en nuestro régimen ya que, los bienes de Dominio Público por estar fuera del comercio y por ser imprescriptibles, no pueden ser objeto de una prescripción adquisitiva; ni siquiera pueden ser objeto de una posesión útil por parte de terceros. Dichos bienes no son susceptibles de perder su carácter público por prescripción adquisitiva. Los particulares, en ningún caso, pueden adquirir por prescripción la propiedad de bienes dominiales, ya que éstos sólo pueden usar y aprovechar los bienes del Dominio Público, a través de la concesión pero no apropiarse de ellos por ningún motivo.

44 García Trevijano, ob. cit., p. 125.

### 3.9.2. POR USO NO INMEMORIAL.

El uso no inmemorial sin confundirlo con la prescrip---ción, puede surtir efectos de desafectación, la cual como toda desafectación, tiene como objeto excluir al --bien del régimen dominial; de modo que el cambio de condición jurídica que sufre el bien, no es consecuencia --del uso no inmemorial, sino de la desafectación que él -implica y determina.

Es necesario expresar que el uso no inmemorial al -surtir efectos de desafectación solamente va a proceder respecto a aquellos bienes del Dominio Público Artifi---cial porque respecto a los bienes del Dominio Público --Natural no surte efectos de desafectación el uso no in--memorial.

El uso no inmemorial es una figura jurídica, que en nuestro régimen no se encuentra contemplada y por consi--guiente, no se da.

## C A P I T U L O I V .

### REGIMEN LEGAL DEL DOMINIO PUBLICO

- 4.1. Sometimiento del Dominio Público a un régimen jurídico
- 4.2. Cuando un bien tiene carácter inalienable e imprescriptible y pertenece al Dominio Privado
- 4.3. Inalienabilidad
  - 4.3.1. Consecuencias
  - 4.3.2. Alcances jurídicos
  - 4.3.3. Principio general
  - 4.3.4. Excepciones
- 4.4. Tutela
  - 4.4.1. Derecho y deber
  - 4.4.2. Su vinculación con la noción conceptual de Administración
- 4.5. Protección de las dependencias dominicales siendo responsable la Administración Pública
- 4.6. Protección administrativa de la cosa en sí
- 4.7. Autoridad competente en nuestro país para legislar -- sobre el uso de los bienes públicos
- 4.8. Legislación del Dominio Público
  - 4.8.1. Constitución
  - 4.8.2. Legislación del Patrimonio del Estado
  - 4.8.3. Legislación minera
  - 4.8.4. Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas arísticas e históricos
  - 4.8.5. Ley sobre vías generales de comunicación y medios de transporte
  - 4.8.6. Ley de montes.

## C A P I T U L O I V .

### R E G I M E N L E G A L D E L D O M I N I O P U B L I C O .

#### 4.1. S O M E T I E N T O D E L D O M I N I O P U B L I C O A U N R E G I M E N J U R I - D I C O .

El Dominio Público está sometido a un régimen jurídico especial caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad, cuya existencia requiere de una base legal.

Sin base legal ningún bien ha de considerarse como parte integrante del Dominio Público.

La inalienabilidad y la imprescriptibilidad son notas derivadas de la Dominialidad, pero no bastan por sí solas, para que un bien sea considerado como perteneciente al Dominio Público.

Lo que define a un bien público junto con su inalienabilidad y su imprescriptibilidad, es su afectación al uso público.

La inalienabilidad y la imprescriptibilidad son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales, a efecto de que ellos cumplan el fin que motiva su afectación.

Tal protección de los bienes dominiales no sólo va dirigida contra actos ilegítimos procedentes de los administrados o particulares, sino también contra los provenientes de los propios funcionarios públicos.

Los bienes del Dominio Público debido al fin que están destinados, es decir, al uso público, necesitan una protección más estricta que los bienes del Dominio Privado del Estado.

En México ambos caracteres surgen de una norma legal, pues la Constitución (art. 27) los declara inalienables e imprescriptibles.

En cambio en Italia, su Código Civil, establece la inalienabilidad de los bienes que integran el Dominio Público (art. 823) y con respecto a la imprescriptibilidad sólo la establece de manera genérica.

En Inglaterra el Derecho no conoce un Dominio Público inalienable e imprescriptible.

#### 4.2. CUANDO UN BIEN TIENE CARACTER INALIENABLE E IMPRES- CRIPTIBLE Y PERTENECE AL DOMINIO PRIVADO.

Como ya se mencionó la inalienabilidad y la imprescriptibilidad son notas derivadas de la Dominicalidad -- en otras palabras, la inalienabilidad y la imprescripti-

bilidad no bastan por sí solas para que un bien sea del Dominio Público porque, un bien para que sea público, -- aparte de su inalienabilidad e imprescriptibilidad necesita de su afectación al uso público.

Analizando la cuestión de cuándo un bien tiene carácter inalienable e imprescriptible y pertenece al Dominio Privado del Estado, llegamos a la conclusión de -- que en nuestro régimen no se dá porque apoyándonos en la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 60 referente a los inmuebles de Dominio Privado establece que -- dichos bienes, son inembargables e imprescriptibles. Y, en lo concerniente a los bienes muebles de Dominio Privado (art. 80) la mencionada ley, les otorga a los referidos bienes el carácter de que son inembargables.

Por lo tanto a lo concluído con antelación comentamos que los bienes inmuebles de Dominio Privado aunque -- tienen el carácter de ser imprescriptibles, no son inalienables, pero sí son inembargables, y en cuanto a los muebles de Dominio Privado, no cuentan con ninguno de -- los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad. En otras palabras, pueden enajenarse y prescribir en favor de los particulares conforme al Derecho Civil pero duplicando los términos.

#### 4.3. INALIENABILIDAD.

##### 4.3.1. CONSECUENCIAS.

Los bienes del Dominio Público son inalienables, y por consiguiente, mientras permanezcan como tales, no -- pueden ser vendidos, ni hipotecados, pero sí pueden ser objeto de otros actos jurídicos compatibles, con el ré-- gimen que los disciplina y con el fin que motiva su afec-- tación, tal es el principio general de la inalienabilidad.

Si bien los actos jurídicos de Derecho Público son por principio compatibles con los bienes dominicales, por excepción, pueden no serlo, y esto ocurrirá cuando el -- respectivo acto resulte ajeno al destino de la dependen-- cia dominial.

##### 4.3.2. ALCANCES JURIDICOS.

La inalienabilidad constituye un principio absoluto. Es un concepto cuyo alcance y sentido depende de las circunstancias, al respecto asentamos la observación de Duguit: "el Dominio Público es inalienable." (45)

Coincidimos en expresar que la anterior afirmación es una de las fórmulas que los juristas se transmiten co-

45 García Oviedo Carlos, "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINIS-- TRATIVO", Ed. Instituto García Oviedo, segunda edición, Sevilla, 1927, p. 10.

mo dogmas de generación en generación.

Y a lo referido nuestra opinión es que lo dicho --- por Duguit equivale a decir que los bienes del Dominio Público están fuera del comercio y esto nos parece atinado ya que dichos bienes no pueden ser enajenados.

#### 4.3.3. PRINCIPIO GENERAL.

Según nuestro criterio el principio general es el siguiente: los bienes dominicales están ligados al Derecho Público y por tal razón, dichos bienes pueden ser -- objeto de derechos de uso, otorgados mediante los medios o formas reconocidos por el Derecho Administrativo.

#### 4.3.4. EXCEPCIONES.

Las excepciones al principio general son:

a) Los bienes integrantes del Dominio Público no -- pueden ser objeto de compraventa, ni de otros actos jurídicos que impliquen transferencia de dominio. El acto administrativo que dispusiere la venta directa de una -- cosa dominical, (sin su previa desafectación o desincorporación), es un acto ilegítimo, que produce una nulidad absoluta.

Nuestra reflexión al respecto es que la desafectación es un acto lícito y la venta acto ilícito, ya que los bienes que están fuera del comercio no pueden ser objeto de enajenaciones y los bienes inalienables no son susceptibles de semejantes actos jurídicos y, por lo tanto, hay ineficacia respecto de las ventas de bienes de Dominio Público, en tanto los mismos bienes no hubieren sido previa y legalmente desafectados o desincorporados, mediante el llamado decreto de destino emitido por el titular del Ejecutivo Federal y refrendado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

b) Los bienes de Dominio Público no pueden ser objeto de ejecución judicial porque estos bienes no pueden ser objeto de compraventa y los jueces carecen por lo mismo de autoridad y jurisdicción para cambiar su destino y no pueden por consiguiente ordenar su embargo ni proceder a su ejecución.

c) Los bienes del Dominio Público no pueden ser gravados con hipoteca porque esto implicaría una posible enajenación y por lo tanto resultaría incompatible con el régimen de Dominio Público.

#### 4.4. TUTELA.

##### 4.4.1. DERECHO Y DEBER.

El Estado no sólo tiene el Derecho, sino también el

deber de velar por la conservación del Dominio Público. Todo ello, constituye lo que se denomina tutela o protección especial de dicho Dominio.

Ese deber de tutela es inexcusable porque todas las normas que regulan la actuación de la Administración Pública en su relación con el Dominio Público, hallanse -- establecidas en interés público, de donde toda esa manifestación de la actividad administrativa debe tender a -- la satisfacción de dicho interés público.

El privilegio que goza la Administración Pública de actuar en forma directa, en la tutela de los bienes dominiales se la otorga el Estado para reprimir la actitud ilegítima del administrado, y es así que tales bienes -- son necesarios para la satisfacción de intereses públicos, satisfacción que no puede retardarse por la actitud de un particular.

#### 4.4.2. SU VINCULACION CON LA NOCION CONCEPTUAL DE ADMINISTRACION.

Todo lo relacionado con la custodia de los bienes estatales públicos concierne a la Administración Pública, por este motivo vimos que no falta quien funde su opinión en que la Administración Pública constituye un verdadero poder administrativo, basándose en que tiene a su cargo

la gestión de esos bienes. Por tal razón Picard le atribuye a la Administración la calidad de cuarto poder.

Afirmación en la que no estamos de acuerdo porque - como ya lo explicamos y quedó anteriormente asentado, la Administración Pública forma parte del Poder Ejecutivo, que es uno de los poderes del Estado.

El ámbito en que tiene lugar la tutela o protección de las dependencias del Dominio Público es amplísimo, ya que se refiere a cualquier clase de bienes dominicales, cualesquiera que sea su materialidad, y tiende a proteger no sólo la estructura física del bien, sino además - su status jurídico.

#### 4.5. PROTECCION DE LAS DEPENDENCIAS DOMINICALES SIENDO RESPONSABLE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La protección o tutela de las dependencias dominicales está a cargo de la Administración Pública en su carácter de órgano gestor de los intereses del pueblo.

Con referencia a lo ya mencionado dice Otto Mayer: "desde luego, la protección de la cosa pública forma una parte esencial de su propio derecho, y sin ella ese derecho no puede comprenderse." (46)

46 Parejo Gamir Roberto, "PROTECCION REGISTRAL Y DOMINIO PUBLICO", Ed. De Derecho Reunidas, Madrid, 1975, p. 50.

La protección de la cosa pública deriva de la cualidad que forma el centro de su concepción. La Administración Pública mantiene el cumplimiento de sus disposiciones hacia los particulares, cuando éstos no actúan voluntariamente por medio de la fuerza pública, y su defensa tiene lugar contra todos los ataques, turbaciones, obstáculos que emanando de la existencia individual puedan amenazar la integridad y buen funcionamiento de la cosa.

Todo lo atinente a la tutela directa del Dominio Público realizada por la Administración Pública, constituye facultades inherentes al poder que ésta tiene sobre el Dominio Público, que a su vez implica una nota característica del régimen jurídico del Dominio Público.

Concluimos expresando que los particulares y administrados carecen de acción para tutelar los bienes del Dominio Público. Dicha tutela constituye una típica función estatal.

#### 4.6. PROTECCION ADMINISTRATIVA DE LA COSA EN SI.

Desde el punto de vista administrativo la cosa dominical se protege por tutela. Tal tutela no sólo tiende a proteger la integridad material o física de la cosa, impidiendo por la fuerza si fuese necesario la realización

de actos de terceras personas que la degraden o pueden degradar sino que también protege la tenencia de la cosa, a fin de recuperar en todo o en parte su corpus (cuerpo) detentado flicitamente por terceros.

La protección de la cosa en lo que atañe a su uso puede presentar: su cese y su retribución.

Según Parejo Gamir dice: "la cesación del uso se logra por tutela. La elección del medio depende de las circunstancias del caso, cuya apreciación entra en las facultades discrecionales de la Administración Pública, en la retribución pecuniaria es determinada por el uso de la cosa, siempre y cuando dicho uso sea legal y normal." (47)

#### 4.7. AUTORIDAD COMPETENTE EN NUESTRO PAIS PARA LEGISLAR SOBRE EL USO DE LOS BIENES PUBLICOS.

El Poder de Legislar sobre el uso de los bienes públicos le corresponde al Congreso de la Unión, ya que él es el órgano competente que legisla sobre el uso de éstos bienes y porque de acuerdo a nuestra Carta Magna, son parte del Patrimonio del Estado.

Como ya quedó asentado con anterioridad, para que un bien sea considerado del Dominio Público, debe haber

47 Parejo Gamir, ob. cit. p. 61.

un apoyo legal que así lo consagre.

Por lo tanto, el órgano competente para crear la -- norma que establezca qué bienes son públicos, es el Congreso de la Unión, mismos que plasma su voluntad en nuestra Carta Magna y preceptúa en su artículo 27 que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o 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.

Entendiendo el término Nación no en su sentido sociológico, sino como el Estado a través del Gobierno Federal.

El citado precepto establece además, en su fracción I, cómo se adquiere el dominio de las tierras, aguas y -- sus accesiones, o para obtener concesiones de minas y -- aguas.

#### 4.8. LEGISLACION DEL DOMINIO PUBLICO.

Hacer un estudio de la legislación que regula los -- bienes del Dominio Público resultaría muy exhaustiva y -- hasta daría lugar a la elaboración de otra tesis, dada --

la diversificación de la legislación administrativa en nuestro país.

Por tal motivo, sólo haremos una breve descripción de las leyes, que desde nuestro punto de vista, pueden ser ejemplificativas de la forma en que son regulados -- los bienes en comento, así como su naturaleza jurídica y régimen de protección especial a que están sujetos.

De esta manera iniciaremos con un breve análisis a partir de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

#### 4.8.1. CONSTITUCION.

Según como lo establece la Constitución, los bienes de Dominio Público son los siguientes:

En el artículo 27 Constitucional, el cual a la letra preceptúa que: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites en el territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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 constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de -- los componentes de los terrenos, tales como los minera-- les de los que se extraigan metales y metaloides utili-- zados en la industria; los yacimientos de piedras precio-- sas, 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.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

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

Lo establecido en el artículo 42 fracción IV: la -- plataforma continental y los zócalos submarinos de las -- islas, cayos y arrecifes.

Nuestro comentario a lo ya expresado es que la Constitución Mexicana, le otorga al Estado como persona jurídica, la titularidad de la propiedad sobre el territorio, es decir, el Estado tiene una potestad soberana sobre su territorio, y por consiguiente, el Estado tiene derecho de dominio sobre su territorio, y este dominio va a comprender las cosas o bienes susceptibles de apropiación, que el propio Estado designa a la satisfacción de las necesidades públicas, y es la Constitución como ordenamiento supremo la encargada de fijar las bases y límites de

dicha propiedad. Concluimos diciendo que el Estado tiene un derecho de propiedad pero éste siempre va a estar proyectado al interés general. Y por lo tanto la referida ley es la encargada de regular todo lo concerniente - al Dominio Público y bienes que lo integran.

#### 4.8.2. LEGISLACION DEL PATRIMONIO DEL ESTADO.

Para determinar la legislación que regula el Patrimonio del Estado, tenemos que partir de la Ley General - de Bienes Nacionales, que establece: el Patrimonio Nacional se compone de: Bienes de Dominio Público de la Federación y Bienes de Dominio Privado de la Federación. Ya que nuestro interés se encuentra dirigido hacia los bienes de Dominio Público, aparte de los ya mencionados en el inciso anterior y que están contemplados en la Constitución Mexicana, los siguientes:

El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;

Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin los equiparados a éstos, conforme a la ley;

Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

Las servidumbres, cuando el predio dominante sea -- alguno de los anteriores;

Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y la fauna; las colecciones científicas o -- técnicas de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o -- históricas de los museos, y,

Las pinturas murales, las esculturas y cualquier -- obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del Patrimonio de los Organismos Descentralizados, cuya conservación sea de -- interés nacional.

Esta ley a nuestro parecer nos brinda una acertada clasificación de los bienes que no son susceptibles de -- propiedad privada y que por lo tanto son bienes de Domi-

nio Público, ya sea porque son aprovechados libremente - por todos (colectividad), o porque el Estado les asigne un uso de interés general. Podemos agregar que los límites del Dominio Público, están establecidos en esta -- ley.

En uno de sus apartados esta ley establece: los --- bienes de Dominio Público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales y como consecuencia de esta jurisdicción, los Estados no podrán gravar los bienes de Dominio Público en ninguna forma.

Con lo manifestado anteriormente, confirmamos la -- protección especial de esta ley hacia el Dominio Público así como también, la indisponibilidad de los bienes de - Dominio Público, que ocasiona la inalienabilidad e im--- prescriptibilidad de dichos bienes.

El citado ordenamiento establece que: el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere --- esta ley. Para tales efectos es necesario que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles federales, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás faci---

lidades que se requieran. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes de Dominio Público.

A lo anterior comentamos que de esta manera se --- otorgan al Ejecutivo facultades respecto de los bienes - de Dominio Público, así como también, la actividad que - le corresponde a la Administración Pública Federal y la cual se encuentra supeditada al Ejecutivo Federal; por - otra parte, establece la importancia de la Secretaría -- de Desarrollo Urbano y Ecología respecto de dichos bie-- nes, dando como resultado la protección especial de que goza el Dominio Público, como ya se comentó.

#### 4.8.3. LEGISLACION MINERA.

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 consti--- tucional en materia de minería, es de observancia gene-- ral en toda la República, y compete a la Secretaría de - Energía Minas e Industria Paraestatal su aplicación y -- la vigilancia de su cumplimiento.

Asimismo establece que: se sujetarán a las disposi-- ciones de esta ley, la exploración, explotación, benefi-- cio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan

depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos. Constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, las partes del suelo o del subsuelo susceptibles de producir elementos, sustancias o minerales tales como:

I. Minerales que contengan: antimonio, arsénico, -- azufre, berilio, bismuto, cadmio, cerio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, itrio, iridio, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, radio, rodio, rubidio, renio, rutenio, selenio, talio, tándalo, telurio, titanio, torio, tungsteno, uranio, vanadio; zinc, zirconio, tierras raras, minerales radioactivos y pirita.

II. Los minerales no metálicos siguientes: ágata, - andalucita, alunita y alumbres, anhidrita, apatita, asbesto, azufre, barita, bauxita, bórax y boratos, brucita, calcedonia, calcita no óptica, cuando forme parte de un depósito del que se extraigan otras sustancias concesibles, calcita óptica, celestita, cianita, corundo, criolita, cuarzo, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario y de las arenas de esta - sustancia, diamante, diatomita, dumortierita epsomita, - espodumena, feldespato, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario, fluorita, fos-

forita, y otros fosfatos, gemas, minerales, grafito, granete, guano, lepidolita y minerales de litio, magnesita, mica, mirabilita, nitrato de sodio, ópalo, pirofilita, - sal gema, sal común formada directamente por las aguas - marinas y subproductos, sales de potasio, silimanita, -- sulfato de sodio, talco, troma, vermiculita, viterita, - wollastonita, yeso, y zircón.

III. El carbón mineral, las antracitas, los ligni-- tos y las turbas. Se exceptúan de la aplicación de esta ley:

1.- el petróleo y todos los carburos de hidrógeno - sólidos, líquidos o gaseosos;

2.- las sustancias contenidas en suspensión o diso-- lución por las aguas subterráneas, siempre que éstas no provengan de alguna mina;

3.- las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de mate-- riales de construcción u ornamentación, o se destinen -- directamente a esos fines, y,

4.- las salinas, cuando no estén formadas directa-- mente por las aguas marinas.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de - Energía Minas e Industria Paraestatal otorgará la asig--

nación o concesión correspondiente para la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales a -- que se refiere esta ley.

Con lo expresado con antelación podemos concluir -- que la titularidad del Estado, respecto a los bienes del Dominio Público, es total, pero vemos como éste actúa mediante el Poder Ejecutivo que cuenta para el cumplimiento de sus atribuciones, con la Administración Pública, para que ésta, a través de los órganos que la integran, cumpla con la debida protección y utilización de los bienes del Dominio Público, con el objeto de satisfacer las necesidades colectivas y de esta manera, la Administración Pública haga efectivo el ejercicio de las atribuciones -- inherentes al Ejecutivo Federal plasmadas en la Constitución.

#### 4.8.4. LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS.

Este ordenamiento jurídico es de interés social y -- nacional y sus disposiciones de orden público.

Regula una de las categorías de bienes del Dominio Público y establece en su artículo segundo que: es de -- utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos --

arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y los demás Institutos Culturales del país, en coordinación con las autoridades, estatales, municipales, y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

Determina, como todo ordenamiento jurídico, los --- órganos competentes para su aplicación a los siguientes:

- a) Secretaría de Educación Pública,
- b) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,
- c) Instituto Nacional de Antropología e Historia y,
- d) Instituto Nacional de Bellas Artes.

Esta ley señala que: son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles. Son monumentos arqueológicos -- los bienes muebles e inmuebles, productos de culturas -- anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la -- flora y de la fauna, relacionados con esas culturas.

Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, únicamente serán rea-

lizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Con lo dicho con antelación creemos que la protección de que gozan los monumentos tanto artísticos como arqueológicos e históricos es muy conveniente ya que con la inexistencia de esta ley no se habría abarcado correctamente a los bienes dominiales y por lo tanto quedarían desprotegidos una gran parte de ellos, que son de gran trascendencia e importancia para la satisfacción de necesidades públicas, y para conservar el aservo cultural de nuestro país.

Creemos que con esta ley, resalta nuevamente la inalienabilidad, imprescriptibilidad de los bienes del Dominio Público, la debida definición de lo que se considera como monumentos arqueológicos y también se refiere esta legislación a la protección y utilización de los monumentos artísticos para la satisfacción de necesidades públicas, como lo resalta en que expresa a continuación:

Son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Para determinar el valor estético relevante de algún bien se atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas. Tratándose de bienes inmue-

bles, podrá considerarse también su significación en el contexto urbano.

En general pensamos que la mencionada ley establece al Estado la titularidad a través del Ejecutivo Federal de los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, determina las características de los bienes para que sean considerados como monumentos público y asienta qué órganos son competentes para proteger en forma especial a -- los referidos bienes dominiales.

#### 4.8.5. LEY SOBRE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE.

La mencionada ley establece que son vías generales de comunicación:

I. los mares territoriales, en la extensión y términos - que establezcan las leyes y los tratados internacionales,  
II. las corrientes flotables o navegables y sus afluentes que también lo sean, siempre que se encuentren en cualquiera de los casos siguientes:

- a) cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas y esteros mencionados en la siguiente fracción:
- b) cuando su cauce sirva de límite, en toda o en parte de su extensión, el territorio nacional o a dos entidades federativas;
- c) cuando pasen de una entidad a otra; y

d) cuando curcen la línea divisoria con otro país,  
III. los lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables, siempre que reunan cualquiera de los requisitos siguientes:

a) cuando se comuniquen permanente o intermitentemente en el mar;

b) cuando estén ligados a corrientes constantes;

c) cuando estén de manera que su vaso sirva de límite, en toda o en parte de su tensión, al territorio nacional o a dos entidades federativas;

d) cuando pasen de una entidad a otra,

e) cuando crucen la línea divisoria con otro país; y

f) cuando se encuentren en el Distrito o en alguno de los territorios federales,

IV. los canales destinados o que se destinen a la navegación construídos o que se construyan por el Gobierno Federal o mediante concesión otorgada por el mismo,

V. los ferrocarriles que comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas,

VI. los ferrocarriles que estén en el Distrito o en alguno de los Territorios Federales,

VII. los ferrocarriles que en todo o en parte de su trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros, o en la de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país,

VIII. los ferrocarriles que entronquen con algún otro de los enumerados en este artículo, con excepción de las líneas urbanas,

- IX. los ferrocarriles que dentro de los límites de un -- Estado construyan o se exploten por cuenta de la Nación,
- X. los caminos que comuniquen a la capital de la Repú--- blica con puntos fronterizos o de las costas; con las -- capitales de los Estados o de los Territorios Federales,
- XI. los caminos que comuniquen a las capitales de las -- entidades federativas entre sí,
- XII. los caminos que estén en el Distrito y Territorios Federales,
- XIII. los caminos que en todo o en parte de su trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas,
- XIV. los caminos que se construyan por cuenta de la Federación,
- XV. los caminos que, atendiendo a la conveniencia general, sean declarados vías generales de comunicación, por el - Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones,
- XVI. los puentes ya construídos y los que se construyan sobre las líneas divisorias internacionales,
- XVII. los puentes ya construídos y los que se construyan sobre vías generales de comunicación,
- XVIII. las líneas de navegación aérea que se establezcan por cuenta de la Federación,
- XIX. las líneas de navegación aérea de servicio público regular de tranportes, que se establezcan por cuenta de particulares,
- XX. las líneas telegráficas y telefónicas; las instala-- ciones radiotelegráficas y radio-telefónicas, y cuales--

quiera otras de sistema eléctrico de transmisión y recepción, con o sin hilos conductores de sonidos, signos o imágenes. Se exceptúan las líneas telefónicas locales, instaladas dentro de los límites de cada Estado; siempre que no conecten con la de otro Estado o con líneas o instalaciones federales o de países extranjeros,

XXI. las líneas telefónicas que se hallen instaladas y las que instalen dentro de la zona fronteriza con cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de -- las costas.

También son parte integrante de las vías generales -- de comunicación, los terrenos que sean necesarios para el derecho de vía, cuya amplitud será fijada por la Secretaría de Comunicaciones, y los que se requieran para el establecimiento de sus servicios auxiliares estaciones y demás dependencias y accesorios, así como sus obras de transporte y demás construcciones indispensables para su mejor servicio. Compete exclusivamente a la Secretaría de Comunicaciones el estudio y aprobación de itinerarios, horarios reglamentos de servicio, tarifas y sus elementos de aplicación, y de los demás documentos que las empresas de vías generales de comunicación sometan a su estudio.

Acerca de lo anterior pensamos que esta ley, corrobora la titularidad respecto de la propiedad de los bienes dominicales le corresponde al Estado, pero también establece el límite de dichos bienes al Estado para su utilización por causa de utilidad pública, además de que clasi-

fica las vías generales de comunicación, y con esto ---- ayuda para su adecuada protección legal de éstas, y la - participación del Ejecutivo Federal en estos bienes domi- nicales a través de la Administración Pública Federal que cuenta con órganos competentes como podemos ver en este - caso es la Secretaría de Comunicaciones, por tal razón -- constatamos la protección especial de que gozan los bie- nes dominicales en nuestro país.

#### 4.8.6. LEY DE MONTES.

Esta ley establece que: la propiedad forestal puede corresponder al Estado a las Entidades Públicas o Loca- les. Se entiende por terreno forestal o propiedad fores- tal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbusti- vas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o pro- cedan de siembra o plantación y siempre que no sean ca- racterísticas del cultivo agrícola o fueren objeto del - mismo. No obstante se exceptúan de los comprendidos en - dicho concepto los terrenos que formando parte de una -- firca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos -- apreciablemente con especies arbóreas y arbustivas de -- carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimientos del ganado de la propia explotación -- agrícola y asimismo, los prados desprovistos sensible- mente de arbolado de dicha naturaleza.

El pastoreo en los montes se realizará en forma --- que sea compatible con la conservación y mejora de los mismos, procurando la ordenación y perfeccionamiento de los aprovechamientos ganaderos ya existentes y ampliación de los mismos que, sin menoscabo de las masas forestales, permitan el mantenimiento del mayor número posible de cabezas de ganado. En el caso de montes cubiertos de arbolado se dará una preferencia absoluta a las exigencias selvícolas, pudiéndose limitar e incluso prohibir el pastoreo del monte si resultare incompatible con su conservación. De igual modo, se procederá en el caso de terrenos erosionables si el propietario no efectuase las obras y trabajos de conservación de suelos que les impusiera la Administración. En los montes de utilidad pública se atenderá preferentemente al sostenimiento del ganado.

Le corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo siguiente:

I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;

II. Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios;

III. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones

de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

IV. Fomentar y realizar programas de reforestación y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ;

V. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;

VI. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal;

VII. Organizar y administrar reservas forestales;

VIII. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;

IX. Promover la industrialización de los productos forestales.

En la presente ley visualizamos la oportuna protección de la propiedad forestal y los montes de utilización de éstos para la satisfacción de la colectividad.

Encontramos también el límite y la soberanía que le brinda al Estado respecto de la propiedad de estos bienes dominiales, y al igual que en las otras observamos que -

aparte de la inembargabilidad e inalienabilidad de dichos bienes, del régimen especial legislativo de que gozan.

A lo largo de un breve análisis realizado acerca de unas cuantas leyes, que se refieren a los bienes del Dominio Público, llegamos a la conclusión de que éstas le otorgan al Estado la potestad y titularidad de la propiedad de dichos bienes, pero existiendo siempre el límite, fijación, indisponibilidad y la inembargabilidad e inalienabilidad.

El Estado logra sus fines a este respecto, a través de la Administración Pública Federal, y de esta manera vemos que las distintas leyes concernientes a bienes de Dominio Público coinciden en su mayor parte con todo lo establecido en el estudio dogmático de este trabajo de tesis.

## C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- Nuestra conceptualización más adecuada de Dominio Público, es la siguiente: es un conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico (Constitución), pertenecen al Estado y los cuales van a ser administrados por el Estado a través del Poder Ejecutivo y éste, por medio de sus órganos (Administración Pública), hallándose destinados dichos bienes al uso público directo o indirecto de los habitantes.

SEGUNDA.- La distinción entre Dominio Público y Dominio Privado, es resultado de la diferencia existente entre Derecho Público y Derecho Privado, estableciendo de esta forma que también es en razón del modo de afectación del bien a un servicio, tomando en cuenta la naturaleza del servicio al cual están destinadas y de la función, que desempeñan para la prestación del mismo. Tratándose de bienes de Dominio Público, éstos van a estar destinados a un uso público directo o indirecto para satisfacer el interés general.

TERCERA.- El Dominio Público y el Servicio Público constituyen instituciones de Derecho Administrativo, pero no cabe confusión entre ambas porque la primera figura jurídica (Dominio Público), consiste en un conjunto de bienes y el Servicio Público es la actividad directa o indirecta de la Administración Pública.

CUARTA.- El Servicio Público y la Función Pública, aunque tienen como meta común la actividad, son figuras jurídicas que cuentan con diversas diferencias entre sí, pero la principal estriba en que mientras el Servicio -- Público es la actividad directa o indirecta de la Administración Pública, la Función Pública se refiere a una actividad no sólo reservada a los órganos administrativos sino también a los legislativos y judiciales.

QUINTA.- No debe confundirse la asignación y afectación del carácter público de los bienes, ya que la primer sólo significa establecer que una determinada cosa - tendrá calidad dominial, en cambio la afectación quiere decir que un bien declarado dominial queda efectivamente incorporado al uso público.

SEXTA.- La afectación de bienes públicos naturales proviene del acto legislativo que les otorga el carácter de bienes públicos, y la de los bienes públicos artificiales corresponde al Estado a través del Ejecutivo Federal.

SEPTIMA.- La afectación por prescripción es a favor del Estado, pero siempre y cuando éste obtenga por el referido medio adquisitivo, la propiedad de una cosa, que se encuentre dentro del comercio y la afecte al uso público como dependencia dominial. Igualmente ocurre con el uso inmemorial aunque éste sea una figura jurídica no

contemplada en nuestro Código Civil, pero si en el Ar---  
gentino.

OCTAVA.- La desafectación denominada por nuestra le-  
gislación también como desincorporación significa que un  
bien es sustraído de su destino esto es, del uso públi-  
co haciéndolo salir, por consiguiente, del Dominio Pú-  
blico.

NOVENA.- La destrucción de la cosa dominial es cuan-  
do físicamente deja de existir y por otro lado, la desa-  
fectación, es el cambio de condición jurídica de la cosa.

DECIMA.- Los bienes públicos naturales no pueden ser  
desafectados, y en lo referente a los públicos artificia-  
les, tal desafectación le corresponde al Ejecutivo Fede-  
ral.

DECIMA PRIMERA.- El Dominio Público está sometido a  
un régimen jurídico especial caracterizado por su inalie-  
nabilidad e imprescriptibilidad, y por consiguiente, la -  
existencia de dicha institución jurídica, se justifica --  
plenamente, porque su régimen especial permite la adecua-  
da protección de ese conjunto de bienes, sea contra actos  
ilegítimos procedentes de los particulares o del propio -  
Estado.

DECIMA SEGUNDA.- El órgano competente para crear la  
norma que establezca qué bienes son públicos, es el Con-  
greso de la Unión.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo., México., Ed. Porrúa., 1986.
- A. FIORINI, Bartolomé., Manual de Derecho Administrativo., 4a. ed., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1971.
- A. FIORINI, Bartolomé., Teoría de la Justicia Administrativa., Buenos Aires., Ed. Editora e Impresora Buenos - Aires., 1944.
- A. GORDILLO, Agustín., Tratado de Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Macchi., 1974.
- ALTAMIRA, Pedro Guillermo., Curso de Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1971.
- ALVAREZ GENDIN, Sabino., El Dominio Público., 12a. ed., Barcelona., Ed. Bosch., 1956.
- BIELSA, Rafael., La Función Pública., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1960.
- BIELSA, Rafael., Principios de Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1966.
- BIELSA, Rafael., Derecho Administrativo., 5a. ed., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1955.

- BLACKALLER GONZALEZ, Ciro E. y GUEVARA RAHIREZ, Luis., Síntesis de Historia Universal., 16a ed., México., 1973.
- CANASI, José., Dominio Público., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1972.
- CASSAGNE, Juan Carlos., Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales., 1977.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto., Elementos de Derecho Administrativo., México., Ed. Limusa., 1986.
- DIEZ, Manuel María., Dominio Público., 2a. ed., Buenos Aires., Ed. Plus Ultra., 1974.
- DIEZ, Manuel María., Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Omeba., 1965.
- ESCOLA, Jorge Héctor., Tratado teórico práctico de los Recursos Administrativos., Buenos Aires., Ed. Depalma., 1967.
- FAYA VIESCA, Jacinto., Administración Pública Federal., 2a. ed., México., Ed. Porrúa., 1983.
- FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo., México., Ed. -- Porrúa., 1988.

- GARCIA OVIEDO, Carlos., Instituciones de Derecho Administrativo., Sevilla., Ed. Instituto García Oviedo., - 1927.
- GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio., Tratado de Derecho Administrativo., Madrid., Ed. Revista de Derecho Privado., 1971.
- GARZA, Sergio Francisco de la., Dominio Público., México., Ed. Porrúa., 1968.
- GASCON HERNANDEZ, Juan., Los Fines de la Administración., Madrid., Ed. Revista de la Administración Pública ., - año IV.
- OLIVERA TORO, Jorge., Manual de Derecho Administrativo., México., Ed. Porrúa., 1967.
- PAREJO GAMIR, Roberto., Protección Registral y Dominio - Público., Madrid., Ed. Revista de Derecho Privado., 1975.
- R. VELASCO, Gustavo., El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración., México., Ed. Polis., 1938.
- REBORA, Juan Carlos., Derecho de las Sucesiones., Buenos Aires., Ed. Bibliográfica Argentina., 1952.
- REIRIZ, María Graciela., Responsabilidad del Estado., Buenos Aires., Ed. Eudeba., 1969.

- S. MARIENHOFF., Tratado de Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Glem., 1966.
- S. MARIENHOFF., Tratado de Dominio Público., Buenos Aires., Ed. Tipográfica Editora Argentina., 1960.
- SANCHEZ BLANCO, Angel., La Afectación de Bienes al Dominio Público., Sevilla., Ed. Ediciones del Instituto García Oviedo., 1979.
- SAYAGUES LASO, Enrique., Tratado de Derecho Administrativo., Montevideo., Ed. Propiedad Intelectual Reservada., 1972.
- SERRA ROJAS, Andrés., Derecho Administrativo., 14a. ed., México., Ed. Porrúa., 1988.
- TREJO LERDO DE TEJADA., Derecho Administrativo Mexicano., México., Ed. Tip. de la Viuda F. Díaz de León, Sucs., 1911.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin., Derecho Administrativo., Buenos Aires., Ed. Tipográfica Editora Argentina., 1949.
- La Administración Pública Federal y el Estado Contemporáneo., Madrid., Ed. Instituto de Estudios Políticos., 1961.

L E G I S L A C I O N

- Código Civil para el Distrito Federal., Ed. Porrúa., 55a. ed., México., 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., México., Ed. Porrúa., 1988.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., 14a. ed., México., Ed. Porrúa., 1985.
- Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte., México., Ed. Talleres Gráficos de la Nación., 1931.