

908
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**"EL ESTADO MEXICANO Y SUS FORMAS DE ADQUIRIR
LA PROPIEDAD DE SUS BIENES"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

VICTOR ELISEO ZACARIAS GUTIERREZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

EL ESTADO MEXICANO Y SUS FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD DE SUS BIENES

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
EL ORDEN JURIDICO PATRIMONIAL DEL ESTADO	3
1. EL PATRIMONIO DEL ESTADO	3
2. EL TERRITORIO DEL ESTADO Y LAS PARTES INTEGRANTES DEL MISMO	6
3. EL REGIMEN JURIDICO DEL TERRITORIO NACIONAL	25
CAPITULO II	
EL DOMINIO DEL ESTADO SOBRE SUS BIENES	32
1. SIGNIFICADO DEL DOMINIO PUBLICO	32
2. FACULTADES DEL EJECUTIVO RESPECTO DEL DOMINIO PUBLICO DE SUS BIENES	37
3. CLASIFICACION Y REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO	46
CAPITULO III	
LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO	58
1. CLASIFICACION DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO	58
2. REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO	60

CAPITULO IV

FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD POR EL ESTADO	77
1. EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA	77
2. LA CONFISCACION Y EL DECOMISO	98
3. LA REQUISICION	101
4. LA NACIONALIZACION	106
5. LAS MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD	113
6. LOS ESQUILMOS	117
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFIA	125

INTRODUCCION

Originalmente las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, han sido y son propiedad de la Nación.

Acorde con este precepto constitucional, la razón del contenido del presente trabajo es afirmar el derecho de propiedad que tiene el Estado, en forma general del territorio, de las aguas nacionales, así, como de los bienes materiales tanto públicos como privados, de los recursos, ingresos y demás derechos jurídicos que en él se encuentran comprendidos y que conforme a la Constitución y leyes complementarias se establecen.

Los alcances que ha propiciado la explosión demográfica dentro de nuestra comunidad, ha dado lugar a la creación y reformas en nuestras leyes, con el propósito de lograr un desarrollo armónico del país, esto implica mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo y de las ciudades, también vemos que existen medidas necesarias para que el Estado establezca adecuadamente el uso, aprovechamiento y destino de los recursos naturales, así, como de todos los bienes que conforman el patrimonio de la Nación.

Conforme a las normas que rigen en el país se configura la propiedad privada, para la cual, el Estado tiene la facultad de imponer las modalidades y limitaciones necesarias, de acuerdo a lo que dicte el interés público.

Es de señalarse también el dominio exclusivo que ejerce el Estado sobre varios de los recursos naturales, así, como de algunos servicios públicos, esto es, que de acuerdo a la ley suprema queda exclusivamente el uso y aprovechamiento a la nación.

Considerado en su conjunto, este trabajo trata de exponer en forma general, el modo en que el Estado fija los límites de su territorio, de las aguas territoriales y de todos sus bienes que componen el patrimonio nacional, y que esta plasmado en la misma Constitución y leyes complementarias que para cada caso conocen.

CAPITULO I

EL ORDEN JURIDICO PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. EL PATRIMONIO DEL ESTADO (DIVERSAS DEFINICIONES)

El maestro Gabino Fraga lo define como el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones. (1)

Otra definición hace mención a que se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines. (2)

Diversa opinión lo explica como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servi-

-
- (1) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo", 26ª. Edición, Edit. Porrúa, México, 1987. pág. 343.
 - (2) Antonio de Ibarrola, aut. cit. por Andrés Serra Rojas, et. al. "Derecho Administrativo" Tomo II, 10ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1981. pág. 141.

cios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica. (3)

Para el Dr. Acosta Romero es el conjunto de elementos materiales o inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), ya que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.

Al parecer del Dr. Acosta Romero el patrimonio del Estado se compone de los siguientes elementos:

I. El territorio y todas las partes integrantes del mismo;

a) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales, y dentro del cual se encuentran los bosques, los minerales, la fauna, y las aguas interiores;

b) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos;

(3) "Revista Patrimonio", Núm. 1. Sra. del Patrimonio Nacional, 1960.

c) La plataforma continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas;

d) Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;

e) El mar territorial;

f) El mar patrimonial, y zona económica exclusiva.

En estos dos elementos, se encuentra también flora y fauna marítimas;

g) El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial;

h) El espacio aéreo;

2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea el Estado.

3. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado.

4. El conjunto de derechos de los que el Estado es titular, y

5. Los bienes de dominio privado del Estado. (4)

II. EL TERRITORIO DEL ESTADO Y LAS PARTES INTEGRANTES DEL MISMO

a) DIVERSAS IDEAS REFERENTE AL TERRITORIO

Como hace notar Gootmann (5) para el internacionalista, es un atributo y el ámbito espacial de la soberanía; el jurista lo observa como un concepto de jurisdicción y delimitación; para el político, el territorio significa la población y los recursos ahí colocados, cuando no la base para reivindicaciones nacionales; los militares conceptúan al territorio como una posición desde la cual lanzar ataques o una área que debe defenderse en primer lugar, o como espacio para maniobras. El geógrafo, especialmente el estudioso de la geografía política, considera al territorio como una noción material, espacial, que establece vínculos esenciales entre la política, el pueblo y el marco natural.

Este concepto fue evolucionando, y luego el territorio se convirtió en el espacio donde se ejerce la jurisdicción exclusiva, esto es, la soberanía, que constituye una relación

(4) Miguel Acosta Romero. "Segundo curso de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1989. pág. 109 y 110.

(5) Gootmann aut. cit. por Acosta Romero M. op. cit. pág. 139 y 140.

básica entre el derecho público del Estado y las relaciones internacionales. Y más recientemente se hace visible el vínculo entre la soberanía y el territorio, o sea, el pueblo del Estado, ya que no puede ejercerse la soberanía, o los actos que conlleven a su afirmación, sino a través de los pobladores, que son los que dan concreción a la soberanía frente a posibles pretensiones de otros Estados. En otras palabras, la soberanía no puede separarse de los actos humanos, manifiestos, plenos de propósito y voluntad.

El elemento de seguridad que para los habitantes da el territorio, por contar con límites definidos y reconocidos, debe complementarse además con su aptitud para servir a las aspiraciones de bienestar de los pobladores, las cuales sólo pueden colmarse mediante una organización competente, política, económica y social del espacio, así como una buena organización de sus relaciones internacionales.

Gottmann, el geógrafo político francés ha hecho el mejor diagnóstico de lo que es el territorio del Estado:

"El territorio aunque es una entidad muy sustancial material, medible y concreta, es el producto y ciertamente la expresión de los aspectos psicológicos de los grupos humanos. La soberanía territorial es un atributo indispensable de las naciones independientes; el territorio es la base

auténtica en la que descansa la existencia nacional, el suelo sagrado en cuya defensa los verdaderos ciudadanos estarán preparados para ofrendar sus vidas.

El concepto es uno de autopreservación, pero también uno de preservar el estilo de vida, el derecho de autogobierno, a la libertad y a cuantas oportunidades atañen a un pueblo libre. Si el territorio debe coincidir y coexistir con una determinada unidad de jurisdicción, está impregnado con los fines de esa función".

Gottmann hace ver que en la administración del territorio la soberanía está íntimamente conectada con recursos y con servicios, con el manejo de los modos de vida y con mejoría y desarrollo, así como reglamentación, limitación y prevención. Otra observación que hace es que el territorio no tiene un valor económico por sí mismo. Genera riquezas de muchas maneras diferentes, como resultado de los usos a que es puesto por sus habitantes.

El territorio de un Estado, precisa Gottmann, posee también una complementariedad con el resto del mundo. Primero, por los recursos naturales del territorio, y después, por la participación en los asuntos del mundo a través de los foros internacionales. El territorio, por otra parte, es el fundamento para que exista en principio la igualdad de

los Estados, no obstante el tamaño relativo de cada uno.

b) EL TERRITORIO NACIONAL

Es aquella porción de la superficie terrestre en el Continente americano, en el cual el Estado mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a su población y está delimitada por las fronteras naturales y artificiales.

La división territorial no siempre fue la misma.

En los siglos XVI y XVII se estableció la división territorial en tres reinos: México, Nueva Galicia y Nuevo León. Dos gobernaciones: Yucatán y Nueva Viscaya y seis provincias: Sinaloa, Nayarit, Sonora, Coahuila, Nuevo México y Texas. (6)

A fines del siglo XVIII se dividió en intendencias según la Ordenanza general de Intendentes de 4 de diciembre de 1786, quedando a partir de esa fecha las intendencias de México, Puebla de los Angeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa

(6) Acosta Romero M. op. cit. pág. 122 y 139.

Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Arizpe, Sonora y Sinaloa.

No obstante que en la ordenanza respectiva se hizo descripción del territorio que comprendía cada intendencia, la división adoptaba los límites ya existentes de cada porción territorial.

Así, pues, el territorio de las provincias, y después de las intendencias, tienen su origen en la ocupación, que protegida o no por capitulaciones, es una de las maneras de adquirir que existen en derecho, y ese territorio se determinó de una manera enteramente espontánea.

El mismo territorio pasó a serlo de las entidades jurídicas llamadas Estados de la Federación cuando en ello se convirtieron las provincias que existían en 1824; volvió a serlo al restablecerse el federalismo en 1846 y 1857, con las modificaciones territoriales operadas bajo la vigencia de las constituciones federales y lo sigue siendo en la Constitución de 1917. (7)

De acuerdo a los artículos del 42 al 48 de la Constitución, las partes de que se constituye el Territorio Nacional

(7) Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano", 19ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1983. pág. 187 y 188.

es importante tenerlas presentes para saber hasta dónde se extiende nuestra Patria.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Actualmente el territorio de un Estado lo forman, además de la capa terrestre donde se encuentra localizado

su pueblo, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo) sobre los que también ejercen su soberanía.

Como se ve, en la enumeración que formula el referido precepto la primera y principal categoría comprende el territorio de las partes integrantes de la federación, las cuales son, de acuerdo al artículo 43 Constitucional; los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

Como en nuestro país adoptamos el régimen Federal, cada estado es libre y soberano para la formación de sus poderes internos, pero unidos por la Federación.

El artículo 44 del mismo ordenamiento nos dice que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladan a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Se prevé una hipótesis que sería el caso del traslado

de los Poderes Federales a otro lugar. En una situación semejante, el Distrito Federal se instituirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

El artículo 45 del referido precepto estatuye que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, y siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.

Las colindancias entre las partes integrantes de la federación se han ido precisando a lo largo de la historia patria, y la ley fundamental vigente, en este artículo, ordena que cada estado tiene una delimitación política en la cual podrá ejercer su soberanía.

El artículo 46 faculta a los estados a poder arreglar entre sí por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Este artículo señala la forma mediante la cual los estados deben arreglar entre sí sus respectivos límites; no obstante, cuando la controversia sea de carácter contencioso, el órgano competente para resolver el conflicto es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 47 del precepto constitucional señala que el Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

El territorio de Tepic, que había sido creado en el año de 1884 fue elevado por el constituyente a la categoría de estado, con el nombre de Nayarit. Tiene una extensión territorial de 27.053 kilómetros cuadrados.

El artículo 48 del susodicho ordenamiento estatuye que las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Esta disposición establece que esas partes del territorio serán gobernadas en forma directa por los Poderes de la Unión, salvo aquellas que pertenezcan a los estados, como en el caso de las islas de Cozumel y Mujeres, que pertenecen al Estado de Quintana Roo.

c) TRATADOS PARA LA DENARCACION DE LIMITES: ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

El 2 de febrero de 1848, se celebró el Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo en Guadalupe Hidalgo entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, con el fin de fijar la línea divisoria de la frontera entre las dos Repúblicas.

En este Tratado, se delimitó geográficamente de manera muy precisa, los límites de la frontera Norte de nuestro país.

El 30 de diciembre de 1853, se celebró otro Tratado llamado "De la Mesilla", con el propósito de señalar los límites que en lo sucesivo se regirían.

Establecía, que la línea divisoria debería ser respetada por ambos gobiernos.

Que se podría hacer alguna modificación, sólo con el "expreso y libre" consentimiento de los dos gobiernos de acuerdo a los principios del Derecho de Gentes y de la Constitución de cada país.

d) TRATADO DE LIMITES TERRITORIALES ENTRE MEXICO Y GUATEMALA

El 1º de mayo de 1883, fue firmado el Tratado de Límites Territoriales entre México y Guatemala, con el propósito de terminar amistosamente con las dificultades se trazó la línea fronteriza entre ambas naciones, sobre todo lo referente a la pertenencia del territorio del destino de Soconusco y Chiapas, el cual era reclamado por la República de Guatemala que juzgaba tener derechos sobre ellos.

La situación anterior se vio resuelta al tenor del artículo primero del mismo tratado al comprometerse la República de Guatemala a renunciar a los derechos que pretendía tener sobre dicho territorio, lo que significó que estas dichas regiones siempre han pertenecido a la Nación Mexicana; en el artículo segundo, Guatemala declara la no exigencia de una indemnización por la renuncia anterior no teniendo derecho alguno, sobre ese territorio.

En su artículo tercero de ese tratado se detallan los límites geográficos de forma precisa, los cuales serán a perpetuidad.

Con el fin de trazar la línea divisoria con la precisión debida en mapas fehacientes, se decidió establecer en el terreno monumentos que pongan a la vista los límites de

ambas repúblicas para lo cual se nombrarían dos comisiones (una por cada gobierno) que en un término no mayor de seis meses se reunirían con la consigna de que a más tardar en dos años se concluyeran las operaciones de límites fronterizos.

e) TRATADO DE BELICE ENTRE INGLATERRA Y MEXICO

A fines del siglo XIX es firmado un Tratado con Inglaterra y nuestro país, con el propósito de delimitar la frontera sur de México y la norte de Belice.

Dicho Tratado es celebrado el 8 de julio de 1893, entre la corona británica y el gobierno de nuestra nación, para fijar la línea divisoria de la colonia de Honduras Británicas en la República Mexicana; en él, se da una precisa descripción geográfica, evitando que surja algún conflicto posterior. (8)

f) LAS FRONTERAS DEL ESTADO

Considerando en su conjunto el territorio fija los precisos límites espaciales del dominio nacional señalados en la Constitución y en los diversos tratados celebrados con

(8) Acosta Romero M. Op. cit. pág. 131 y 132.

los Estados vecinos. Dentro de esos límites el Estado ejerce su poder.

La frontera precisa los exactos límites espaciales de la soberanía territorial del Estado. Además reviste características políticas y sociales, demográficas e históricas. La frontera en sentido jurídico podría definirse como la línea de delimitación de territorios sometidos a autoridades políticas diferentes, o bien, como el límite de la zona en la cual el Estado puede ejercer su propio derecho soberano.

Se habla de fronteras naturales y de fronteras artificiales. Las primeras están constituidas por un accidente geográfico que el hombre aprovecha para separar un territorio de otro. Las segundas son constituidas para indicar la línea de demarcación. Las fronteras naturales pueden ser acuáticas o pueden consistir en montañas.

Los ríos han constituido una frontera natural por excelencia, por la conveniencia geográfica que presentan y porque constituyen una barrera militarmente aceptable.

Pero también surgen algunos problemas en relación con los ríos utilizados como límite del territorio porque, a menudo, las corrientes de agua provocan cambios en las riberas, o mudan el cauce, o crean bancos, o bien bifurcan

las corrientes.

Las montañas y colinas son también utilizadas como fronteras, pero con menor frecuencia que los ríos, porque no son por sí buenos elementos para ello. Por lo común se adopta, como línea de demarcación, la cima de ellas, pero también se toma la línea de la vertiente de las aguas.

Las fronteras artificiales son aquellas creadas por el hombre, tales como cercas, fosas, trincheras, brechas, mojoneras, etc., para señalar la línea divisoria y, en su caso, para impedir el libre paso y para controlar a voluntad los puntos por donde el Estado desee que se efectúe el tránsito de personas y bienes hacia los otros Estados vecinos.

Las fronteras se fijan, por virtud de tratados, ellos pueden ser tratados de paz, o bien, convenciones voluntarias a través de las cuales se llega a un ajuste amigable de los límites. Se ha alcanzado ya un grado satisfactorio de evolución en la manera de configurar los tratados de límites, que evita ahora muchas controversias que en el pasado tuvieron lugar por deficiencias técnicas, o por falta de precisión de los pactos de fronteras. (9)

(9) Cesar Sepuevedad. "Derecho Internacional", 10ª Edición, edit. Porrúa, México. 1980, pp. 224-226.

g) CONVENCION ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA DEL CHAMIZAL, DE 29 DE AGOSTO DE 1963.

Este tratado da solución al problema del Chamizal, ubicado al norte del Río Bravo, en la región Ciudad Juárez-El Paso, que surgió entre Estados Unidos y México.

En su articulado, se manifiesta, que el cauce del Río Bravo sería cambiado de localización por la Comisión Internacional de Límites y Aguas, que se encargaría del mantenimiento y mejoramiento del nuevo cauce, de tal manera, que se transfiera del norte al sur de dicho río, y que el costo de la construcción sería cubierto por ambos gobiernos, salvo las construcciones o las mejoras que se hicieren en el territorio, antes del cambio de localización del límite internacional, que sería, la línea media.

Los territorios que se localizaren al sur de esa línea media, serían de México y los terrenos que quedaren al norte de la línea media, serían de Estados Unidos.

Además, se menciona, que los terrenos que con motivo del cambio de localización, se transfiriesen de un país a otro, pasarían a los gobiernos respectivos, en plena propiedad, sin título de propiedad privada ni limitaciones al dominio

o gravámenes de cualquier clase.

Por otra parte, se dice que no se pagaría el valor de los terrenos que se transfieren de un país a otro, como resultado del cambio de localización del límite internacional.

h) TRATADO SOBRE LIMITES MARITIMOS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América:

Considerando que los límites marítimos entre los dos países hasta una distancia de doce millas náuticas mar adentro fueron determinados por el Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas Pendientes y para Mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 23 de noviembre de 1970.

La República Mexicana fue el primer país que adoptó la zona económica exclusiva, de 200 millas. Los Estados Unidos admitieron celebrar un acuerdo con México para pescar ciertas especies en esa zona económica exclusiva, durante cierto tiempo, en cantidades decrecientes, el 24 de noviembre de 1976. Ello implicaba, de parte del país del norte, el recono-

cimiento de los derechos de México sobre esa zona, o sea, derechos soberanos para explotar, conservar y administrar los recursos naturales en esa zona, a su vez, los Estados Unidos decidieron expedir la Ley para la Conservación y Administración de Pesquerías, el 13 de abril de 1976, que entró en vigor el 1º de mayo de 1977. Por ello el gobierno norteamericano estableció una zona de conservación pesquera de 200 millas náuticas, en la cual los Estados Unidos ejercerían autoridad exclusiva para la administración de la pesca, concediendo permisos a Estados extranjeros. Ello implicaba, naturalmente, la necesidad de definir los límites internacionales con otros país vecinos. Y en esa misma ley se autorizaba al Secretario de Estado a conducir negociaciones con los Estados adyacentes para establecer el lindero marítimo.

A través de un intercambio de notas de noviembre 24 de 1976, los dos gobiernos convinieron en ciertas líneas limítrofes provisionales, señalando coordenadas geográficas en un mapa, como base para una línea divisoria definitiva posterior.

Ahí se determinó que esa línea se establecería en un tratado que precisaría la línea limítrofe final.

La propuesta de México, aceptada por los Estados Unidos era enteramente realista y razonable, y resultaba en

el mejor interés de las dos naciones. Por ello el Tratado relativo, sobre Límite Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, pudo negociarse rápidamente y concluirse el 4 de mayo de 1978. Las líneas geodésicas que establecen esa frontera entre las 12 y las 200 millas constituyen una prolongación de las líneas convenidas en el Tratado de 1970.

En el Tratado de 1978 se toma nota del decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana para establecer una zona económica exclusiva, así como la Ley norteamericana de Conservación y Administración de Pesquerías de 1976, mencionada anteriormente. Con este instrumento se reconoce el alcance de la zona económica exclusiva.

En lo que se refiere al Golfo de México, hay dos tramos, uno oriental y otro occidental, separados por un espacio de unos 245 kilómetros, en donde aún no se delimita la frontera, sujeta a ser determinada después porque en esa parte hay, entre las costas, una separación de más de 400 millas náuticas.

Es así, como se ha ido configurando, el territorio de la República Mexicana, que está previsto dentro de los artículos 42, 43, 44 y 45, que tienen estrecha relación con el artículo 27 de la propia Constitución y de lo cual del

referido artículo se consagra una serie de principios fundamentales como son, la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites territoriales, el dominio directo sobre determinadas porciones del territorio nacional, la propiedad nacional y el ejercicio de la soberanía.

Como podemos observar, el territorio nacional, sufrió desmembramientos como consecuencia de la guerra con Estados Unidos de 1847, y sin embargo, en el presente siglo, se ha ensanchado con el ejercicio de la soberanía legislativa y posterior reconocimiento en la convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita el 7 de octubre de 1982, de tal manera, que en la actualidad, el territorio terrestre nacional abarca 1.963.890 kilómetros cuadrados, el de mar territorial 231.813 kilómetros cuadrados y el mar patrimonial 2.946.825 kilómetros cuadrados.

Cabe hacer notar, que respecto del mar territorial, de la Zona Económica Exclusiva y el Espacio Aéreo, aunque el Estado ejerce su soberanía, existen algunas limitaciones a la misma, tales como la libertad de navegación de los mares, el derecho inocente de paso, etc., establecidas por el uso y costumbres internacionales y por algunos tratados. (10)

(10) Acosta Romero M. Op. cit. pp. 132 y sigs.

3. EL REGIMEN JURIDICO DEL TERRITORIO NACIONAL

El territorio mexicano está regulado jurídicamente en la Constitución, basado en las disposiciones del artículo 27.

También encontramos aspectos relativos en los artículos 42 a 48 del propio ordenamiento constitucional, además este régimen está integrado por diversas leyes que integran un marco jurídico en relación con el Patrimonio del Estado, derivadas de los párrafos o de las fracciones del propio artículo 27 y de otros ordenamientos de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 27 Constitucional se reconoce la propiedad o dominio de la nación sobre su territorio.

El antedicho artículo nos habla de que esa propiedad corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Ahora bien el siguiente párrafo del precepto constitucional prevé la expropiación por causa de utilidad pública y el párrafo posterior ordena que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las

modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Los subsecuentes párrafos constituyen la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

De todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como en los que se extraigan metales y metaloides utilizados por la industria. Yacimientos de piedras preciosas, de sal, de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.

De los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, y todos los hidrocarburos: sólidos, líquidos y gaseosos. Además el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y los términos que fije el Derecho Internacional, así como los mares, aguas marinas interiores y exteriores. La propiedad sobre estos recursos es inalienable e imprescriptible, es

decir, no puede transmitirse su dominio a los particulares, y la Nación en cualquier momento puede ejercer su derecho para adjudicárselos, si es que alguno de ellos está en poder de algún particular; sin embargo, preceptúa que se pueden concecionar, algunas limitaciones, tales como la explotación de los energéticos y la energía eléctrica los cuales siempre serán explotados por la Nación.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1976, se adiciono al artículo 27 un párrafo octavo que crea y establece la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas.

El susodicho precepto constitucional también establece que para adquirir el dominio de tierras y aguas se refiere a que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirirlas; los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando se consideren como nacionales respecto de las propiedades que adquieran.

En una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y 50 km. en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Las asociaciones religiosas no tienen capacidad para poseer, adquirir o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos

sobre ellos. Los templos, obispados y seminarios pertenecen a la Nación.

Las instituciones de beneficencia pública o privada no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto; esta prohibición se extiende para bancos y sociedades mercantiles.

También el artículo 27 Constitucional sienta las bases de la reforma agraria dirigida a realizar el anhelo de que el campesino tenga el disfrute de la tierra que trabaja. El precepto constitucional establece medidas tendientes a dotar de tierras y ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos; así como crear una dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias en este caso, es la Secretaría de la Reforma Agraria.

De las diversas leyes que conforman el Régimen Jurídico del Territorio Nacional, haremos mención a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada esta integrada por:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La administración pública paraestatal se compone de:

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de los fideicomisos.

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

En lo referente a los aspectos de la propiedad inmobiliaria federal menciona que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán sujetar la adquisición, utilización y aprovechamiento de sus bienes inmuebles a la anticipación que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en base a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales.

Respecto a los actos de adquisición, enajenación y demás operaciones inmobiliarias, que realicen las instituciones y sociedades nacionales de crédito, sólo estarán sujetos a las disposiciones de la L.O.A.P.F., aquellos relativos a los inmuebles destinados a la prestación directa de sus servicios.

Las entidades de la administración pública federal que tengan por objeto principal la adquisición, desarrollo y comercialización de inmuebles, se sujetarán respecto de sus adquisiciones y enajenaciones, a lo dispuesto en sus respectivas leyes, decretos o acuerdos de creación y a las reglas generales que deberán observar en las operaciones inmobiliarias que al efecto emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

También la Ley General de Bienes Nacionales trata de una forma dispersa, los bienes que regula, pues en su artículo 2º habla de los bienes de dominio público; y en el 3º de los bienes de dominio privado; a continuación se encuentra una serie de normas generales y vuelve a hablar de los bienes de dominio público en el artículo 16 y en los artículos 34, 35 y 36, trata los bienes de uso común, hasta el artículo 29. En forma dispersa, en las siguientes disposiciones habla de la zona marítima terrestre y de los terrenos ganados al mar, que evidentemente son del dominio público.

El Dr. Acosta Romero comenta que en el Ley General de Bienes Nacionales se aprecia un acentuado centralismo en todos los aspectos de la propiedad inmobiliaria federal del dominio público por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A continuación se enumera, algunas leyes que se relacionan con el régimen jurídico del territorio del Estado:

- a) Ley Federal de Aguas.
- b) Ley General de Asentamientos Humanos.
- c) Ley de Expropiación.
- d) Ley Forestal.
- e) Ley Federal del Mar.
- f) Ley Federal de Pesca.
- g) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- h) Ley de Información, Estadística y Geográfica.
- i) Ley de Navegación y Comercio Marítimo. (11)

(11) Idem. pág. 112 y 158.

CAPITULO II

EL DOMINIO DEL ESTADO SOBRE SUS BIENES

1. SIGNIFICADO DEL DOMINIO PUBLICO

Los párrafos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, y octavo, y las prescripciones VII a XX del artículo 27 Constitucional, establece los principios conforme a los cuales ejerce el Estado la soberanía sobre sus bienes, y principios y bases para que sobre esos bienes rijan normas de Derecho Público.

En consecuencia, la base en México para establecer el concepto de dominio público, son los principios antes mencionados que se relacionan también con los artículos 42 y 48 de la Constitución.

El concepto de dominio público, ha ido evolucionando a través del tiempo; evidentemente, en el Derecho Romano, existieron bienes que no tenían pertenencia ni al rey ni al senado, ni al emperador (según se tratara de las diversas etapas de Roma), en cuanto a su uso y disponibilidad, y se les atribuía la titularidad sólo en cuanto a la guarda y tenencia.

Se consideraba que nadie podía hacer uso privado

de ciertos bienes como el mar, las costas, las vías (carreteras), los acueductos, el coliseo, etc.

En Europa, y en particular, en España, Francia e Inglaterra, la propiedad pública en un principio se atribuía a la Corona-propiedad real-, aunque este concepto tuvo un sentido institucional, pero carente de idea democrática, en cambio, la de los pueblos no se encarnaba en persona individual alguna.

Un edicto de Francisco I, en Francia, del 30 de junio de 1539, proclamó el carácter sagrado del patrimonio de la Corona y la Ordenanza de Moulins de 1566, declaró la inalienabilidad de los bienes de la Corona, considerando que era del reino y no del rey.

Las doctrinas que inspiraron la Revolución Francesa, concibieron la idea de atribuir las cosas de uso común o de interés público al Estado.

El concepto y las palabras de dominio público, aparecen en su significado moderno en el siglo XIX, cuando se hace presente la necesidad de resucitar el concepto de inalienabilidad con un sentido diferente al que en la época de la monarquía se aplicaba a los bienes de la Corona.

Se sostuvo en el siglo pasado, que el dominio público se sustraía al comercio ordinario o de derecho común, y a las normas que regían a los bienes muebles e inmuebles entre particulares y que transformarían a la propiedad pública y a su rey.

Se ha sostenido que existe cierto tipo de bienes que por razón de su naturaleza, no pueden ser objeto de propiedad privada, ni estar dentro del comercio. (12)

De acuerdo con el criterio de Hauriou: "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección". (13)

La doctrina francesa, se ha dividido en tres sectores:

1. Los que afirman que el dominio público es en

(12) Migel Acosta Romero. "Segundo curso de Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1989. pág. 148.

(13) Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo II, Edit. Porrúa, México, 1981. pág. 154.

relación a aquellos bienes que por su naturaleza no son susceptibles de propiedad privada, y que están afectados al uso de todos, y que este principio está reconocido en los artículos 538 y 541 del Código Civil de Napoleón. Esta doctrina fue sostenida originalmente por Victor Proudhon y Ducrocq y posteriormente fue retomada por Berthelemy.

2. Otro sector de la doctrina francesa, considera que además del criterio anterior, es necesario un acto del Estado que afecte o destine un bien, para prestar fundamentalmente servicios públicos, es decir, incorporarlo a los servicios públicos.

Distinguen bienes que por su naturaleza están afectados al uso de todos, son: el mar, las calles, las playas, los ríos y bienes afectos al servicio público: las instalaciones militares, los edificios administrativos y las líneas férreas.

Los principales sostenedores de esta doctrina son: Hauriou, Duguit, Bonnard y Rolland.

3. Más recientemente, el profesor y tratadista Marcel Waline, considera que el criterio anterior es demasiado amplio y que es necesario en todo caso partir de una determinación particular.

Al respecto existen bienes afectados a ciertos fines particulares como los edificios de culto y cementerios, entonces dichos fines más precisos determinan la necesidad de regímenes jurídicos especiales, en este aspecto hay dos sentidos de uso que pueden darse al dominio público, o afectados al uso de todos, uno colectivo por ejemplo el caso de las calles, playas y vías públicas, y otro individual o privado en el caso de las sepulturas y locales de comercio en los mercados públicos.

El Dr. Acosta Romero considera que fundamentalmente el dominio público:

1. Pertenece a personas públicas (la Federación, Entidades Federativas y Municipios) y en ciertos casos organismos públicos descentralizados que presten servicios públicos;

2. Su régimen es estrictamente de Derecho Público;

3. Implica:

- a) Inalienabilidad, que significa que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio;

- b) Que esos bienes no pueden ser poseídos permanente-

mente y a título de dueño por los particulares;

c) Que no son susceptibles de que sean adquiridos por prescripción por los particulares, y

d) Que no son embargables bajo ningún criterio, ni bajo ningún régimen. (14)

2. FACULTADES DEL EJECUTIVO RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO DE SUS BIENES

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el poder Ejecutivo de la Unión, establece la competencia de las Dependencias siguientes:

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, artículo 27:

XV. Administrar las islas de ambos mares de Jurisdicción Federal. En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.

XXIII. Reivindicar la propiedad de la Nación, por

(14) Acosta Romero M. Ob. cit. pág. 149 y 150.

conducto del Procurador General de la República.

Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 28:

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

V. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 29:

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares.

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.

IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea.

XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.

XVIIJ. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

Corresponde a la Secretaría de Marina, artículo 30:

IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

VII. Otorgar y administrar el servicio de policía marítima.

IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada.

XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales.

XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 32:

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia.

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal,

escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal.

Corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal artículo 33:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia.

III. Reunir, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para

usar, aprovecharlo o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VII. Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.

VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear.

IX. Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables. (15)

El artículo 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, (16) decreta:

Que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercerá los actos de adquisi-

(15) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. de 29-XII-76).

(16) Publicada en Diario Oficial de la FEDERACION el 8-I-1982.

ción, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan. Para los efectos de este artículo 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 facilidades 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 fin de determinar el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella emanen.

Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados tratándose de inmuebles de dominio público, pagarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas, de inmuebles que celebren de conformidad con esta ley. Con las cantidades que se recauden se integrará un fondo que se aplicará al financiamiento de los programas de desarrollo inmobiliario que realice la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, especialmente los relativos a la constitución de reservas territoriales para atender los requerimientos de inmuebles

para el servicio directo de las dependencias y entidades paraestatales, así como para la realización de programas de interés social. El pago a que se refiere este párrafo deberá efectuarse en la Tesorería de la Federación, previamente a la formulación de cada contrato.

El artículo 17 de la misma ley, ordena:

Corresponde al Ejecutivo Federal:

I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal;

II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación;

III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público;

IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener,

mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y destino. La Procuraduría General de la República y a través de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, prestarán el auxilio necesario cuando formalmente se les requiera, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Federación;

V. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público.

Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El artículo 18 del mencionado ordenamiento establece que:

Cuando a juicio del Ejecutivo exista motivo que lo amerite, podrá abstenerse de dictar las resoluciones o de seguir los procedimientos a que se refiere el artículo anterior y ordenará al Ministerio Público que someta el asunto al conocimiento de los tribunales. Dentro del procedimiento podrá solicitarse la ocupación administrativa de los bienes, de conformidad con lo establecido por el artículo 27 constitu-

cional. Los tribunales decretarán de plano la ocupación.

El artículo 50 del referido ordenamiento nos dice que:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, promoverá el aprovechamiento óptimo y adecuado de la zona federal marítimo terrestre, con la intervención que corresponda a otras dependencias federales. Con este objetivo, dicha Secretaría establecerá las normas y políticas de aprovechamiento conducentes, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, de la defensa del país, el impulso a las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas y recreativas.

3. CLASIFICACION Y REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO.

Conforme al artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales son bienes de dominio público:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley;

IV. El hecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

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

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; 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 de 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

XII. 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.

El artículo 5º de la referida ley ordena que:

Los bienes de dominio público, estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario

el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1º de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2º, fracciones II y IV, y 29, fracciones I a la XI y XIV, de esta ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

El decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal adquiera, afecte o destine un bien para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente. Surtirá efectos de notificación a la propia legislatura del Estado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que se inaugure su periodo inmediato de sesiones. La negativa expresa de la legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.

El carácter de bienes de dominio público de la Federación, de los inmuebles de que se trata, no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este

artículo.

En consecuencia, y de acuerdo al artículo 7º de la referida ley, sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado.

Acorde al artículo 16 de la ley que se cita, ordena que:

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

Se registrarán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a

que alude el artículo 42. (17)

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.

De los ordenamientos referidos, se desprende, al parecer del Dr. Acosta Romero que si se trata de bienes que por su naturaleza no son de uso común, son objeto de un acuerdo o acto por el cual la administración los afecta al uso público o al servicio público, es decir los incorpora al dominio público, pero es necesario aclarar que los bienes que por su naturaleza son de dominio público no necesitan de ninguna declaración o afectación, el cual puede clasificarse como dominio público natural haciendo su delimitación a través de leyes, reglamentos o decretos.

Igualmente para desincorporar un bien del dominio público y pasarlo al dominio privado, se hace necesario el acuerdo correspondiente, desde luego ese acto debe ser expedido por la persona pública titular del bien.

(17) Ley General de Bienes Nacionales.

La protección del dominio público se hace a través de procedimientos administrativos o penales tipificando delitos e infracciones administrativas, logrando con ello el resguardo e integridad y conservación permanente. Un ejemplo de ello es la Ley de Vías Generales de Comunicación que protege ciertos bienes del dominio público a través del delito de ataque a las vías generales de comunicación. Asimismo los aeropuertos, instalaciones de agua, líneas telegráficas, líneas telefónicas están protegidas por leyes, disposiciones o regímenes administrativos. (18)

El artículo 29 en relación al artículo 2º de la Ley comentada, dice que son bienes de uso común, los siguientes:

I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el Derecho Internacional;

II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el Derecho Internacional;

(18) M. Acosta Romero. "Segundo curso de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1989. pág. 161.

III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

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

V. La zona federal marítimo terrestre;

VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X. Las presas, dique y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo,

de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes lo visiten;

XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y

XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

La misma ley en el artículo 34, hace un listado de conformidad con el artículo 2º, fracción V, de cuáles son los bienes afectados o destinados a un servicio público, los cuales son los siguientes:

I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias;

II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial.

III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal;

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

V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios;

VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3º, de la ley comentada.

El artículo 35 del propio ordenamiento estatuye que:

Quedaran sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público los siguientes:

I. Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público, y

II. Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro.

Asimismo el artículo 37 prevé la posibilidad de que bienes inmuebles pueden destinarse a autoridades de la Administración Pública Federal o gobiernos estatales y municipales para servicio público, lo cual se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal, que será refrendado únicamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Igualmente el artículo 42 establece que no pierden su carácter de bienes de dominio público los inmuebles que

estando destinados a un servicio público, no fueren aprovechados temporalmente o en parte esos bienes, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente.

Por cuanto hace a los templos destinados al culto público, el artículo 46 de la referida ley señala que:

Los templos y sus anexidades destinadas al culto público, se registrarán, en cuanto a su uso, administración, cuidado y conservación, por lo que dispone el artículo 130 constitucional, su ley reglamentaria y la presente ley, y estarán sujetos a la vigilancia de las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Urbano y Ecología, así como a la de los gobiernos de los Estados y Municipios en los términos de los citados ordenamientos. (19)

Conforme a su clasificación, los bienes de dominio público, están sujetos a un régimen jurídico que se establece en la Constitución artículos 27, 42 y 48; en la Ley General de Bienes Nacionales, en la Ley Federal de Aguas, en la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, en la Ley Minera, en la Ley Federal del Mar, en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la Ley Forestal, y otras disposiciones administrativas.

(19) Ley General de Bienes Nacionales. (Publicada en el D.O.F. el 8 de Enero de 1982.).

CAPITULO III

LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

1. CLASIFICACION DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

Son bienes de dominio privado de la Federación, de acuerdo con el artículo 3o., de la Ley General de Bienes Nacionales, (20) los que siguen:

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o., de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 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, declarados vacantes conforme a la legislación común;

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de

las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior.

VI. Los bienes inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero, y

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 consideraran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas y la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

2. REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO

De acuerdo con el artículo 6o., de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3o., se registrarán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley;

I. Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y

II. En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

El régimen de los inmuebles de dominio privado es meramente transitorio mientras se destinan a otras dependencias o se disponen para su transferencia, conforme a los artículos 57, 58 y 59 de la Ley General de Bienes Nacionales que a la letra dicen:

Artículo 57.- Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales. En este caso deberán ser incorpora-

dos al dominio público.

Artículo 58.- Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I. Trasmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;

II. Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal;

IV. Donación en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia

social;

V. Arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;

VI. Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, y

VII. Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta ley.

Artículo 59.- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal u aquéllos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

El artículo 60 del mismo ordenamiento establece que "los inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles".

Los artículos 62, 63 y 64, del propio ordenamiento se refieren a que podrán venderse en subasta o fuera de ella

pero siempre con base en el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o una Institución de Crédito, en este caso, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o una Institución de Crédito, en este caso, la Comisión de Avalúos debe aprobarlo, y deberá existir decreto presidencial en el que se autorice su enajenación o desincorporación.

En el artículo 71 de la misma ley se alude a que los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción de los de comodato y las donaciones, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta ley.

El siguiente artículo habla de los actos y contratos relacionados con inmuebles de la nación, cuando requieran la formalidad de intervención notarial, se celebrarán ante los notarios del Patrimonio Inmueble Federal que designará libremente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre los autorizados legalmente para ejercer esa actividad, llevando un protocolo especial autorizado por las autoridades locales competentes y por la propia Secretaría, quien podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los mismos.

Ningún notario del patrimonio inmueble federal podrá autorizar una escritura de adquisición o enajenación de bienes

inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal, sin la intervención o aprobación previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien determinará libremente quiénes deban hacerlo.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto expedir las normas a que se sujetará la clasificación de los bienes muebles de dominio privado de la Federación, así como la organización de los sistemas de inventario y estimación de su depreciación y el procedimiento que deba seguirse en lo relativo a la afectación y destino final de dichos bienes.

En tanto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá practicar visitas de inspección en las distintas dependencias del Gobierno Federal, para verificar la existencia en almacenes e inventarios de bienes muebles, y el destino y afectación de los mismos.

Las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles para el servicio de las distintas dependencias del Gobierno Federal, se regirán por las leyes aplicables en esta materia.

Corresponde a las dependencias del Gobierno Federal, la enajenación de los bienes muebles de propiedad federal que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación,

no sean ya adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando en el mismo.

Las enajenaciones se harán mediante concurso público. Cuando se trate de armas, explosivos o todo bien peligroso, se hará de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables.

También los bienes muebles de dominio privado son inembargables pero podrán ser adquiridos por prescripción por los particulares conforme al artículo 80, párrafo segundo.

Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y el Departamento del Distrito Federal, con aprobación expresa de su titular, podrán donar bienes muebles de propiedad federal, que figuren en sus respectivos inventarios, u los Estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativa o culturales, siempre que su valor no exceda de diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Si excede, se necesita autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, las disposiciones sobre adquisición, transmisión y baja de bienes muebles del dominio privado y que realicen las entidades paraestatales, se registrarán por la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo anteriormente comentado es acorde a lo establecido en los artículos 77 a 82 de la propia Ley General de Bienes Nacionales. (21)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de llevar un registro de la propiedad federal, atribución que ejerce a través del Registro Público de la Propiedad Federal, el cual tiene por fin elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación al igual que lleva un control y registro de la propiedad de los bienes inmuebles de la Federación; formula programas para el mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes para beneficio social.

El Registro Público de la Propiedad Federal, tiene como nivel jerárquico superior a la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal.

En el Registro Público de la Propiedad Federal, (22) -

(21) Ley General de Bienes Nacionales (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.)

(22) Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1978).

deberán inscribirse los títulos y documentos en que se consigne cualquiera de los actos o contratos relativos a inmuebles de dominio privado, así como las declaratorias sobre áreas o predios federales, decretos presidenciales expropiatorios, destinos, concesiones, permisos o autorizaciones relacionados con dichos bienes.

Los notarios, funcionarios o partes que intervengan en algún acto jurídico, relacionados con estos bienes deberán inscribir dichos documentos o escritura, dentro de los sesenta días naturales, a partir de la fecha de autorización definitiva. Los decretos de expropiación de bienes inmuebles en favor del Gobierno Federal con fines de servicios públicos, también deberán inscribirse dentro del mismo plazo, contado a partir de su entrada en vigor. En este caso, la inscripción deberá solicitarla el titular de la dependencia que tramitó el expediente expropiatorio.

Las dependencias y entidades paraestatales, deberán aportar los documentos e informes que les solicite dicha institución para el cumplimiento de sus funciones.

En lo que respecta a la Unidad de Control del Folio Real, el reglamento señala que diariamente abrirá el Control de Entrada y Trámite, donde se asentará la documentación que ingrese al Registro. Dicho documento deberá contener el número

de registro, procedencia, asunto, ubicación, nombre de la persona a la que se turna el documento y fecha de terminación del asunto con las observaciones procedentes.

Esta Unidad de Control del Folio Real entregará un resumen diario a la Unidad de Análisis e inscripciones, quien deberá realizar y determinar si es inscribible la documentación y si reúne los requisitos legales procedentes.

El Folio Real constará de un original y una copia, deberá estar autorizado por el Director del Registro o por el funcionario que deba suplirlo en sus ausencias y seguirá un riguroso orden progresivo.

El reglamento ordena que cuando se transmita o modifique la propiedad de un inmueble, en el título o documento donde se solicite la inscripción, deberá anexar croquis o plano del inmueble y deberá ser presentado en la Oficialía de Partes del Registro y posteriormente, la Unidad de Análisis e inscripciones autorizará la inscripción del documento presentado, si éste es inscribible. Una vez que se practique el registro, el documento se archivará en el Registro Público de la Propiedad Federal.

El Director expedirá las certificaciones que se le soliciten, las que se harán por escrito en original y tres

copias.

La Unidad de Control del Folio Real será la encargada de practicar las buscas necesarias y rendirá un informe para que el Director pueda expedir las certificaciones que se le soliciten.

Conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, (23) 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.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia

(23) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972.

y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación.

La aplicación de la referida Ley corresponde a: El Presidente de la República, al Secretario de Educación Pública, al Secretario del Patrimonio Nacional, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y a las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

Las autoridades de los Estados y Municipios tendrán, en la aplicación de la mencionada ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen.

La competencia de los Poderes Federales, dentro de las zonas de monumentos, se limitará a la protección, conservación, restauración y recuperación de éstas.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá conceder el uso de los monumentos arqueológicos muebles a los organismos públicos descentralizados y a las empresas

de participación estatal, así como a las personas físicas o morales que lo detente.

Las declaratorias de monumentos artísticos e históricos pertenecientes a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, así como las declaratorias de zonas arqueológicas, artísticas e históricas serán expedidas o revocadas por el Presidente de la República. En los demás casos la expedición o revocación se hará por el Secretario de Educación Pública.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, (24) tiene por objeto regular los actos y contratos relacionados con las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las dependencias.

Las disposiciones de la mencionada ley rigen para los actos, pedidos y contratos que celebren las entidades paraestatales, para cuyo efecto sus órganos de gobierno emiti-

(24) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8-II-1985.

rán de conformidad a este mismo ordenamiento las políticas, bases y lineamientos, tomando en consideración las características, necesidades, objetivos y metas de las propias entidades.

En todos los casos en que la ley de referencia, haga mención, a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, salvo mención expresa, se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios realacionados con dichos bienes.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (25) tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión.

Las responsabilidades oficiales de los servidores públicos ha sido una materia que poco se ha desarrollado en México, y tal retraso ha incidido gravemente en un incremento peligroso de la corrupción en los medios oficiales. Los postulados y normas contenidos en el título cuarto de la Constitución son sin duda válidos y necesarios aun cuando insuficientes, por lo que requerirán en un futuro próximo ser mejor

(25) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-XII-1982.

logradas en cuanto a facilitar la denuncia y el desahogo del proceso, a fin de que la justicia que en esta área se le debe al pueblo no sufra demoras ni incumplimientos.

Para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son servidores públicos; los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. De igual forma, serán responsables los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Conforme al ordenamiento de referencia, se impondrá,

mediante juicio político, sanciones a los servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos.

Las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son:

I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV. El Departamento del Distrito Federal;

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII. los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

CAPITULO IV

FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD POR EL ESTADO

1. EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Normalmente el Estado es titular de bienes que, originalmente, siempre detentó; fundamentalmente, los relativos a su territorio, con todas las transformaciones que a través del devenir histórico haya sufrido. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. La expropiación, etimológica y originariamente significa privación de la propiedad y para otros fuera de la propiedad, es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines.

b) CONCEPTO

El maestro Andrés Serra Rojas, al igual que otros autores, consideran a la expropiación como un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor

para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa. (26)

Algunos autores como Carlos García Oviedo, Enrique Martínez Useros, la puntualizan como un acto jurídico de Derecho Público; Miguel D. Marienhoff y Gabino Fraga, la definen como un medio, pero todos están de acuerdo en que debe existir la utilidad pública y la indemnización, así como la transferencia de la propiedad del particular a la administración pública.

Para el Dr. Acosta Romero, la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.

La expropiación tiene un carácter esencialmente público, que no tiene que estar ligado con el Derecho Privado en cuanto a las formas de la transferencia de su propiedad y

(26) Andrés Serra Rojas "Derecho Administrativo", tomo II, -- Edit. Porrúa, México, 1981, pág. 305.

su contenido, ni a las particularidades de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

1. La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.

2. El Estado no contrata con el afecto, lo somete a su imperio.

3. La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de Derecho Público.

4. La indemnización es un Derecho Público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien. (27)

b) BASE CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACION

El artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa

(27) Miguel Acosta Romero "Segundo curso de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1989. pág. 434 y 435.

de utilidad pública y mediante indemnización".

Asimismo, la fracción VI, párrafo segundo del citado ordenamiento, nos da la base para saber quién determina la utilidad pública, cómo se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial en la expropiación, y que a la letra dice:

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

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

De acuerdo con estas bases constitucionales, la ley de expropiación puede ser federal o local de cada uno de los Estados. Entendemos que cada Poder Legislativo, al dictar las correspondientes leyes, puede determinar los casos de utilidad pública en los que proceda la privación de la propiedad privada y, siguiendo el trámite señalado en el precepto comentado, deberá pagarse la indemnización.

De tal manera, que conforme al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional se faculta expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales para expedir leyes de expropiación y de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa, llámese Presidente de la República, gobernadores de los Estados, presidentes municipales, jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretario de Estado, en su caso, harán las declaratorias de expropiación.

Al decir de algunos autores ninguna Secretaría o Departamento de Estado diversa a la de Gobernación, tiene como facultad la de expropiar. Sin embargo, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal le otorga esta facultad también al jefe del Departamento citado; asimismo, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública enumera, entre otras funciones, respecto a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la de aplicar la Ley Federal de Aguas, la cual contempla la expropiación.

Así pues, siempre que exista un interés público, la oportunidad de la medida, así como la indemnización equivalente no existe dificultad alguna para concluir que la afectación total de la propiedad, a través de la expropiación, pueden realizarla las autoridades administrativas federales, las locales y los Ayuntamientos.

Hay otro tipo de expropiaciones previstas también en las fracciones X y XIV del artículo 27 que se comenta y que son las relativas a la dotación y restitución de tierras a los núcleos ejidales de población.

En estos casos procederá la expropiación a través de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o uguns y los afectados sólo tendrán el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Cuando hablamos de expropiación agraria, nos referimos a los núcleos de población ejidal o comunal, y, por lo tanto, al considerar a estos núcleos como clase desprotegida, la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece un procedimiento

más estricto y con más formalidades, el cual se encuentra establecido en los artículos 112 al 127 y del 343 al 349 de la ley en cita.

En toda expropiación agraria intervendrá el Secretario de la Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado. Aspecto de suma importancia, ya que al establecerse la notificación, surte efectos de audiencia, que no es posible en materia administrativa.

c) PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR LA EXPROPIACION

A este respecto, el Dr. Andrés Serra Rojas señala cuatro elementos que son los siguientes:

1) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;

2) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;

3) La segunda fase del procedimiento se inicia con

el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

4) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización. (28)

El Dr. Miguel Acosta Romero, nos dice al respecto, que, el procedimiento para decretar la expropiación está exento de formalidades, salvo las relativas a publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación, el ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin audiencia judicial. La intervención de la autoridad judicial se ajustara sólo a fijar el aumento o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquélla en que se fijó su valor fiscal. (29)

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio

(28) Andrés Serra Rojas, ob. cit., pág. 306.

(29) Miguel Acosta Romero, ob. cit., pag. 436.

de que el hecho de que no se dé audiencia a los interesados en el caso de la expropiación no viola la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución, salvo que acorde a la Ley de Expropiación se hubiese fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento.

Al respecto la Tesis Jurisprudencial núm. 100 dice:

"Expropiación por causa de utilidad pública, llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aun cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

Una vez publicada la declaratoria, se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que si no lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

De acuerdo con la ley, los afectados pueden oponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de 15 días hábiles, después de notificada la resolución o, en su caso, publicada en el Diario Oficial de la Federación, y si lo que se resuelve es negativo o el recurso no fue presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la

ejecución. En los casos en que sea necesario el bien para satisfacer necesidades colectivas, abastecimiento de víveres a ciudades, epidemia, plagas, calamidades públicas, guerra, etc., en este caso la expropiación se hará sin esperar la resolución.

Sobre el procedimiento de Amparo existe la Tesis Jurisprudencial núm. 95, que dice:

"Expropiación, improcedencia de la suspensión tratándose de Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudiera resentir el particular, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada".

d) CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA

De conformidad con el artículo 10. de la Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936, se consideran de utilidad pública;

1. El establecimiento, explotación o conservación

de un servicio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propngación de epidemias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII. la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase particular;

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias, y

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública. En unos casos la propia Consti-

tución señala las causas de utilidad pública, pero, por regla general, deja a las legislaturas la facultad de indicar en leyes secundarias el concepto de utilidad pública. Hay sobre este aspecto dos problemas:

1. Consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar casos de utilidad pública.

2. Si es adecuado dar un criterio de utilidad pública, genérico y abstracto.

La Suprema Corte ha resuelto: "Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada no existe cuando se trata de beneficiar a un particular".

El maestro Andrés Serra Rojas, opina que la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.

(30)

(30) A. Serra Rojas, ob. cit., pág. 317.

El doctor Gabino Frega señala que en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado se estará en presencia de dicho principio.

En México, por disposición constitucional, del artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, es competencia exclusiva del Poder Legislativo, el determinar la utilidad pública, correspondiéndole a la administración pública hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar materialmente la expropiación.

La Ley Federal de Expropiación promulgada el 23 de noviembre de 1936, en su artículo 2o., establece los conceptos de ocupación temporal, total o parcial, limitación al dominio.

La ocupación temporal consiste sólo en una perturbación en la posesión.

La posesión se encuentra garantizada por los artículos 14 y 16 de la Constitución. Doctrinalmente, y por simple analogía con la expropiación, se acepta que los terrenos pro-

riedad de un particular se pueden ocupar temporalmente y también mediante indemnización, como cuando se formula un proyecto o se replantea una obra; para descargar y acomodar los materiales necesarios para pavimentar un camino; para establecer estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes o depósitos de herramientas, etc.

No hay ninguna reglamentación específica de la ocupación temporal.

Pueden existir muchas circunstancias que justifiquen la ocupación temporal, causas o móviles de evidente utilidad pública y la adopción de medidas que realice la autoridad administrativa, pero al no estar respaldada en general la ocupación temporal por la Ley Suprema, ni se contemplan formalidades legales en la Ley Federal de Expropiación o en las locales, creemos que procede el amparo contra las declaratorias de ocupación temporal.

Se entiende por limitaciones de dominio, las restricciones o modalidades al derecho de propiedad.

Las limitaciones menoscaban algunas de las facultades inherentes al Derecho de Propiedad, sin eliminarla completamente como sucede en la expropiación.

Existen limitaciones de carácter público a la propiedad reglamentadas en otras leyes, como la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Salud, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Forestal, la Ley Federal de Aguas, etc. (31)

e) AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

De acuerdo con los preceptos constitucionales, corresponde tanto al Poder Legislativo estatal como federal, a través de una ley, señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación, y al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública, corresponde, una vez que se presentan estas causas de utilidad pública, señalar y expropiar determinados bienes.

La Ley de Expropiación del Distrito Federal, de 1936, en su artículo 3o., dispuso que el Ejecutivo hará declaratoria de expropiación y procederá sin intervención de otra autoridad a la ocupación del bien expropiado.

El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional esclarece la cuestión al prever que la

(31) M. Acosta Romero, ob. cit., pág. 438 y 439.

autoridad administrativa hará la declaración de expropiación y que, el exceso de valor o depreciación que haya sufrido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que quedará sujeto a la resolución judicial, a efecto de fijar la indemnización.

f) EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACION

Como principio general, debemos indicar que el bien que se expropia debe ser de propiedad privada.

Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles, con excepción del dinero.

Algunos autores señalan que fundamentalmente se expropián bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se pueden expropiar otros como el uso, usufructo, habitación, etc. y, también, bienes muebles y derechos. Se pueden expropiar derechos como los de patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirven para ampliar el patrimonio cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales, si para ello median causas de utilidad pública.

Hay autores que señalan que, toda vez que el artículo 27 constitucional regula la propiedad territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial, sino también regula la propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos.

En conclusión, para decretar la expropiación al Estado le importa poco saber a que personas pertenece realmente la cosa que necesita, la administración es completamente ajena a todas estas cuestiones, ella ejecuta con el que aparece propietario y si posteriormente aparece otro propietario, éste tendrá que promover una demanda ante los Tribunales Civiles para que se le cubra la indemnización correspondiente o si se trata de varios sujetos con derecho a determinado bien, se reparte entre todos la indemnización.

Igualmente los que gozaban de los derechos de usufructo, uso, habitación, hipoteca, prenda, arrendamiento, patrimonio familiar, no pueden impedir el efecto de la expropiación. La cosa se transmite al Estado libre de todo gravamen y el que tenga algún derecho sobre la heredad ocupada, tendrá usimig

mo derecho al precio de la indemnización comprobando dicho derecho ante la propia autoridad administrativa, y en caso de controversia, se tendrá que abrir un juicio civil; sólo en lo que concierne a los derechos para adquirir la indemnización.

No se trata de una indemnización múltiple o distinta de la propiedad, sino únicamente que todas las personas anteriormente mencionadas así como los acreedores tienen derecho a que se les pague el monto de la que se le haya fijado a la propiedad ocupada, con la preferencia que las leyes establecen. (32)

g) LA INDEMNIZACIÓN O JUSTO PRECIO

Un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravamen exclusivo. Para esos casos el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio.

La indemnización es la cantidad de dinero que el

(32) *Ibidem*, pág. 440 y 441.

particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, señalaba que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente no utiliza la palabra previa, sino que la sustituyó por la palabra mediante, lo anterior ha dado origen a una intensa controversia, y se ha discutido mucho en la doctrina que es lo que debe entenderse por la palabra mediante.

Algunos tratadistas sostienen que mediante debe entenderse como correlativo a la expropiación. Otros dicen que mediante debe entenderse como previa, y otros opinan que pueden las leyes secundarias señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente.

Dada la experiencia del Estado mexicano en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente el término previa, por el término mediante, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas

indemnizaciones, aun cuando la Ley de Expropiación del Distrito Federal señala que la autoridad expropiante fijará los plazos en que la indemnización deberá pagarse, sin excederse de 10 años, dicho plazo debe ser prudente, tomando en cuenta las circunstancias que se dan en un momento determinado, sin que sea arbitrariamente cinco o diez años, sino que se tomen en cuenta las circunstancias que puedan reunirse en una expropiación.

Nuestra Constitución de 1917, introdujo el término mediante, pero en realidad, no significa después, mediante quiere decir por medio de, que debe mediar indemnización entre la pretensión de privación y la resolución de privación, esto es, primero la indemnización y luego la privación. Sin embargo, como ya anteriormente se menciona el Estado mexicano goza de un plazo prudente para hacer efectiva la indemnización, aun cuando el bien expropiado ya haya pasado a su dominio.

(33)

h) DERECHO DE REVERSION EN LA EXPROPIACION

Este vocablo en la expropiación tiene un contenido

(33) A. Serra Rojas, ob. cit., pág. 320 y 321.

distinto al derecho de reversión en lo que se refiere a la concesión de servicio público.

Si dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien (de acuerdo con la Ley de Expropiación del Distrito Federal).
(34)

2. LA CONFISCACION Y EL DECOMISO

La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad que formó parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que

(34) *Ibidem*, pág. 323.

despese ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario no tiene legalmente este carácter incurre en un delito del orden común. (35)

En México, la Constitución Federal, en su artículo 22, expresa que queda prohibida, entre otras penas, la confiscación de bienes, aclarando en su segundo párrafo que no considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de una responsabilidad civil, resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109. Es evidente que en estos casos se trata de la privación de bienes de una persona en contra de su patrimonio, ya sea de la responsabilidad penal o de deudas de carácter fiscal por impuestos o multas que adeude el causante.

El Decomiso es una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto

(35) lbídem, pág. 324 y 325.

de aquel. Tradicionalmente el decomiso se aplica al contrabando.

El decomiso aparece en nuestra legislación administrativa como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito.

El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 24, y dentro del catálogo de penas, prevé la pérdida de los instrumentos del delito.

El artículo 40 del mismo ordenamiento prevé el decomiso al ordenar que los instrumentos del delito y cualquier otra cosa con que se cometa o se intente cometer, así como los que sean objeto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Asimismo se decomisarán los objetos de uso lícito solamente si el acusado fuere condenado por delito intencional. Si pertenecen a terceros, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos con conocimiento de su dueño. (36)

(36) M. Acosta Romero, ob. cit., pág. 446.

3. LA REQUISICION

Es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

También opera la requisición obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la administración.

En la requisición sólo interviene la autoridad administrativa y siempre debe ser por escrito.

La requisición, dicen Duez y Debeyre, es una operación unilateral de gestión pública por la cual la Administración exige de una persona, sea la prestación de la actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado, un uso conforme al interés general.

Ducos Ader la define como: Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral, constriñe a los particulares, personas físicas o morales, a suministrar sea a ella misma, o a terceros, prestaciones de servicios, el uso de bienes inmuebles, o la propiedad o el uso de bienes

muebles, en vista de la satisfacción de necesidades excepcionales o temporales reconocidas como de interés general.

La requisición es una figura administrativa muy cercana a la expropiación, obedeciendo ambas a razones de interés público, implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etc., o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En la expropiación por causa de utilidad pública siempre hay transferencia de propiedad, la requisición no tiene esta finalidad.

El objeto fundamental de la requisición, generalmente, son bienes fungibles, en cuanto a los bienes inmuebles y muebles no fungibles solamente implica el goce y disfrute temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario.

La requisición en ciertos casos puede abarcar teóricamente la prestación de servicios personales, no así la expropiación; cabe aclarar que en México no puede requisarse servicios personales, los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala expresamente el artículo 5o. constitucional, que son el de las armas, jurados, cargos consejiles y de elección popular, funciones electorales y censales. Esta disposición constitucional no excluye la posibi-

lidad de que, para efectos civiles pueda, en ciertos casos, para hacer frente a necesidades temporales y excepcionales de interés general, decretarse la requisición administrativa, como en materia de salubridad, en materia forestal, o en materia de vías generales de comunicación. (37)

La Ley General de Salud (D.O. de 7 de febrero de 1984) en sus artículos 181, 183 y 184 establecen casos de servicios obligatorios.

Estos artículos se refieren a que en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud.

El Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la acción extraordinaria en materia de salubridad general, la que será ejercida por la Secretaría de Salud, la cual podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán entre otras atribuciones la de encomendar a las autoridades federales, estatales y municipa-

(37) A. Serra Rojas, ob. cit., pág. 327 y 328.

les, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares.

La Ley Forestal (Diario Oficial del 30 de mayo de 1986) en sus artículos 35, 36, 40 y 41, establece otro ejemplo de colaboración forzosa de los particulares.

Estos ordenamientos entre otras disposiciones dicen que:

Las autoridades civiles y militares, así como los organismos e instituciones oficiales, deberán prestar su colaboración para prevenir y combatir los incendios forestales. Se promoverá la participación de las instituciones privadas y de la ciudadanía en general para este efecto.

Algunas leyes administrativas aluden a la requisición en materia de inmuebles. Tal es el caso del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que ordena:

"En caso de guerra internacional, de gran alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá el derecho de hacer la requisición en caso

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

En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

Las exigencias del Estado se justifican plenamente, porque todos los que formamos parte de una sociedad, estamos obligados a colaborar, en la medida de nuestros esfuerzos para contrarrestar calamidades públicas, como las antes señaladas.

4. LA NACIONALIZACION

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se estableció en México un amplio régimen de nacionalización de diferente naturaleza.

Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas de derecho público.

La nacionalización en México puede entenderse en dos sentidos:

a) Como un procedimiento mediante el cual, el Ministerio Público como representante de la Nación, ejercitará ante un juzgado de Distrito, la nacionalización de los bienes, que en la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, se destinan a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso con conocimiento del propietario, en dichos inmuebles.

b) Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: 1) que una determinada actividad sólo puede ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, por ejemplo, en México la concesión de autotransportes en carretera sólo se otorga a mexicanos o sociedades mer-

cantiles mexicanos, cuyos accionistas deben ser también mexicanos; y 2) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público, así, en México se utiliza frecuentemente la palabra nacionalización del petróleo, para aludir al decreto de 18 de marzo de 1938, por medio del cual el Estado mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas; también se habla de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, pero ello no fue como consecuencia de un acto jurídico que tuviera tal denominación, sino que el Estado Mexicano adquirió mediante compraventa la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

Como antecedente de la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, publicada en el D. O. de 31 de diciembre de 1940, encontramos a la ley sobre Nacionalización de Bienes de 26 de agosto de 1935.

Esta ley consta de cuatro capítulos, 30 artículos y 6 transitorios.

El capítulo primero, señala que los bienes propiedad de la Nación, son los siguientes: los templos destinados al culto público, los obispados, las casas de cultura, los semina-

rios, los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, los conventos y cualquier otro edificio, construídos para destinar a la administración, propaganda o enseñanza de culto religioso; y los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas ya sea directamente o a través de interpósitas personas. Son interpósitas personas, quienes poseen o administran inmuebles con título simulado, y las personas morales que se hayan constituido con el mismo fin que las anteriores, no importando si en el acta constitutivo se exprese y en las que después de constituidas reciban bienes con dicho objeto.

Considera templos a los edificios abiertos al culto público con autorización de la Secretaría de Gobernación, y cualquier local en que habitualmente y con conocimiento del propietario, se realicen actos de culto público.

Esta ley dispone que un bien ha sido destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso en cinco casos:

I. Cuando con conocimiento del propietario, se realicen habitualmente actos que impliquen propaganda pública de un credo religioso.

II. Cuando se establezcan oficinas o despachos de

personas que disfruten de autoridad entre los fieles de una religión o secta que desarrollen funciones relativas a éstas.

III. Cuando se instale una escuela o centro de enseñanza con tendencias y orientaciones religiosas.

IV. Cuando se afecten frutos o productos religiosos del bien que se trate.

V. En sentido general, cuando pueda resultar ese destino o circunstancias que hagan presumirlo, aún a pesar de que no concurra ningún hecho anteriormente enumerado.

En estos casos, señala la ley, se procederá a la nacionalización, aunque resulten afectadas personas morales o cualquier institución de beneficencia privada sometidos a la vigilancia del estado.

Por otra parte, se estiman inmuebles, a las participaciones de cualquier título en sociedades o asociaciones propietarias o poseedoras de bienes raíces.

En caso de que un bien haya sido nacionalizado y posteriormente salga del dominio de la Nación, podrá nacionalizarse nuevamente.

El capítulo segundo, señala las excepciones hechas en el caso de que los embargos, hipotecas y demás derechos reales, reporten un bien nacionalizado.

Además, comprende los casos en que un bien mueble que se encuentre en un predio o edificio nacionalizado, pasa a ser propiedad del Gobierno Federal.

Regula que cesarán de pleno derecho los contratos de arrendamiento y demás cesiones temporales de que hayan sido objetos los bienes nacionalizados, al dictarse una sentencia de nacionalización.

A partir del capítulo tercero, se desarrolla el procedimiento de la nacionalización, y dispone que, el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones de esta ley, se hará efectivo, interviniendo como actor, el Ministerio Público.

Si se tiene conocimiento de algún bien nacionalizable, ya sea por denuncia de un particular o por cualquier otro medio, el Ministerio Público Federal solicitará datos del Registro Público de la Propiedad, además de recabar todos los informes y documentos necesarios.

Si de acuerdo a los datos recabados se considera

que se trata de un bien nacionalizable, el Ministerio Público Federal presentará demanda ante el Juzgado de Distrito competente en materia civil.

Y en el capítulo cuarto, se hace referencia en principio, al escrito de demanda que pedirá el M. P., sobre la ocupación administrativa del bien cuya nacionalización se solicite; la cual, deberá ser decretada por el Juez. Además, considera que los bienes cuya ocupación administrativa haya decretado la autoridad judicial podrán ser destinados a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, con la excepción de aquellos que deban respetar los derechos del ocupante.

Finalmente, el Ministerio Público no podrá desistirse de las acciones de nacionalización intentadas, ni de los recursos interpuestos sin previo acuerdo del Presidente de la República.

Además de lo anterior, se reformó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer la estructura jurídica de lo que se ha denominado nacionalización de ambas industrias y que a la letra dice:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los

que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Para la teoría francesa la nacionalización consiste en el cambio de régimen de una actividad, de régimen de Derecho Privado a régimen de Derecho Público; o bien, en el cambio de titularidad sobre bienes o sobre empresas mercantiles o industriales. Se cambia el titular de un particular por el Estado y se cambia a la vez el régimen de Derecho Privado a régimen de Derecho Público; en este aspecto los autores franceses consideran nacionalización al procedimiento por medio del cual el Estado cambia el régimen de Derecho Privado por el de Derecho Público en una actividad y por el cual el Estado adquiere el dominio de determinados bienes o empresas.

En estos términos, puede señalarse el procedimiento de nacionalización de los bancos privados mexicanos, en el cual, mediante un decreto expropiatorio (D. O. de primero de septiembre de 1982), el Poder Ejecutivo Mexicano utilizó

la palabra nacionalizar, para reservar la actividad bancaria al Gobierno Federal. (38)

5. LAS MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD.

Las modalidades a la propiedad no son propiamente modos de adquirir bienes o dominio por parte del Estado, sino limitaciones o modificaciones al concepto que se entendía tradicionalmente como absoluto de la propiedad; en este caso ese derecho sufre modificaciones, ya sea restrictivas o limitativas, en función de intereses públicos de orden social, económico, cultural, de salubridad o de seguridad, en vista de los cuales el Estado a través de leyes modifica la propiedad, para hacerla compatible con tales principios.

La base constitucional, para que el Estado imponga modalidades a la propiedad radica en el principio del párrafo tercero del artículo 27 constitucional que expresa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público". Desde luego, para nosotros, modalidad consiste en la forma que, en un momento, puede adoptar una cosa, la forma de ser sin dejar de existir. En la modalidad existe la propiedad, pero

(38) M. Acosta Romero, ob. cit., págs. 452, 454 y 455.

está sujeta a una serie de restricciones, modalidades que configuran ese sentido que es de interés público, y el individuo tendrá que ajustarse precisamente a esa forma que ha dictado el Estado para ejercer su propiedad. Desde luego, la única forma que tiene el Estado para adoptar medidas que impliquen modalidades a la propiedad, es la ley. Las modalidades no pueden adoptar la forma de un orden, de un decreto, de un acto Ejecutivo que se refiera a una sola persona; la única interpretación posible es de que esta puede ser establecida por medio de un acto legislativo, a través de una ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución que precisa el concepto de modalidad:

"Por modalidad a la propiedad. Es un término equivalente a la modificación. Los elementos que se imprimen a la modalidad de la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que este no sigue gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".

La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado,

hasta el grado que la nación lo estime conveniente.

En el informe de 1980 del presidente de la Suprema Corte, primera parte, PLENO, se incluye esta ejecutoria:

Propiedad privada, modalidad a la. Elementos necesarios para que se configure. "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario,

de manera que éste sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".

La limitación alude a la acción y efecto de acortar, limitar o limitarse. En estos casos se señala hasta dónde debe llegar el régimen de propiedad. Cuando se obliga legalmente a un propietario a seguir y adoptar un régimen arquitectónico, dejar en el frente de su casa un jardín, o limitarse a determinados pisos o destinar, en los casos de colonias o fraccionamientos, a destinar espacios para mercados, escuelas, jardines y otros servicios públicos, se están determinando limitaciones al derecho del propietario.

Las limitaciones quieren decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultas del derecho de propiedad.

En las limitaciones la ley señala ciertas restricciones que no altera el régimen de la propiedad, es decir, se mantiene, en su concepto original de la propiedad. Caso diferente a la modalidad que sí modifica o altera el régimen de la propiedad. (39)

(39) A. Serru Rojas, ob. cit., pág. 338 y 339.

6. LOS ESQUILMOS.

El doctor Miguel Acosta Romero (40) al respecto nos dice:

Es un procedimiento a través del cual la Administración Pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios. En efecto, hay casos en que la basura puede industrializarse mediante la selección de determinados artículos que todavía pueden transformarse y rendir utilidad, como son el desperdicio de metales, de papeles o la transformación de los desperdicios orgánicos en abonos.

También puede considerarse dentro de este supuesto la utilización que haga la Administración Pública, central o descentralizada, de elementos que se consideren como desperdicio y cuyo uso puede significar un ingreso para el erario público; por ejemplo, la chatarra de los ferrocarrileros, el desperdicio de papel de las oficinas públicas, et.

Al respecto, el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, publicado en el D. O. de 6 de junio de 1941, señala que la ubicación de los tiraderos de basura

(40) M. Acosta Romero, ob. cit., pág. 456 y 457.

serán fijados por el Departamento del Distrito Federal, a distancias convenientes de los centros poblados.

Por otra parte, el artículo 17 de este Reglamento a la letra dice:

Artículo 17.- Cuando, por razones de orden económico, las basuras y desperdicios sean aprovechados industrialmente, bien pro cuenta de la Administración Pública o por empresas particulares que obtengan concesiones especiales para el objeto, el aprovechamiento quedará sujeto a las siguientes disposiciones:

I. La basura y desperdicios no podrán permanecer en los lugares que se señalen para su recolección o selección, por un tiempo mayor del que sea necesario, a juicio del Departamento del Distrito Federal;

II. Las basuras y desperdicios, una vez separada la parte utilizable, la que invariablemente deberá esterilizarse a satisfacción del Departamento del Distrito Federal, se someterá a cualquiera de los procedimientos siguientes:

a) Conversión en abono agrícola por medio de plantas masticadoras de basuras;

- b) Depuración biológica en celdas simotérmicas;
- c) Incineración en hornos crematorios especiales;
- d) Entierro a profundidades no menores de 50 centímetros del nivel del suelo, ni mayores de 70 centímetros.

Además, menciona que las materias minerales que se encuentren en los desperdicios de basuras, podrán ser utilizadas; que las materias orgánicas no susceptibles de putrefacción sólo podrán ser utilizadas a condición de sujetarlas a un tratamiento de desinfección aprobado por la Secretaría de Salud.

Por lo que respecta a las materias orgánicas putrecibles podrán ser utilizadas únicamente con permiso de la autoridad sanitaria correspondiente del Departamento de Salubridad pública.

En nuestra legislación positiva, se reconocía el concepto de esquilmos como uno de los ingresos de las administraciones de los rastros del Distrito Federal, al igual que los desperdicios derivados de la matanza de animales, que de acuerdo con el Reglamento de los Rastros de dicha entidad federativa, publicado en el Diario Oficial de 10 de marzo de 1948, en su artículo 4o., fracción III, inciso B, establecía:

Se entiende por esquilmos: la sangre de los animales sacrificados, el estiércol fresco y seco, las cerdas, los cuerpos, las pezuñas, las orejas, la hiel, las glándulas, el hueso calcinado, los pellejos provenientes de la limpia de pieles, los residuos y las grasas de las pailas; todos los productos de los animales enfermos que se destina a pailas o que sean remitidos por las autoridades sanitarias, para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio de ganado.

Se entiende por desperdicios:

Las basuras que se recojan en los establecimientos y cuantas sustancias se encuentren en los mismos o no sean aprovechadas en forma alguna por los dueños del ganado o de las pertenencias. Los esquilmos y desperdicios serán vendidos o aprovechados libremente por la Administración.

Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de 25 de agosto de 1985, se abrogó, entre otros reglamentos el de los rastros del Distrito Federal.

Como se puede observar, este decreto remite a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para su regulación. Sin embargo, no encontramos en esta Ley disposición alguna al respecto. Esto originó la existencia de una

laguna por parte del legislador. Por otra parte, y de acuerdo con la ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 15 de enero de 1987, se establece en el artículo 43 que estará a cargo del Departamento del Distrito Federal las actividades de funcionamiento, conservación y aseo de los rastros públicos, así como la vigilancia y supervisión de la operación de los privados, las cuales las podrá ejercer por conducto de las Delegaciones, en los términos de los Acuerdos que al efecto se expiden.

Asimismo, cabe destacar que el artículo Tercero Transitorio de la Ley mencionada, prevé la posibilidad de expedir un ordenamiento que reglamente las materias previstas en dicha Ley, entre las que se encuentra la del funcionamiento y vigilancia de los rastros que operan en el Distrito Federal, el cual a la fecha no se ha expedido.

CONCLUSIONES

1. Las formas de adquirir la propiedad por el Estado están determinadas dentro del orden jurídico mexicano en forma clara y precisa, y son determinantes de un estudio con el objeto de precisar si corresponden a la actualidad social, jurídica y económica existentes.

2. El concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra tiene como condición, ante todo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

3. El artículo 27 Constitucional en su párrafo octavo determina que la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y los jurisdiccionales que determinen las leyes del Congreso la cual se extiende a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial, y en caso de superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la determinación se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con los Estados correspondientes, lo que determina

la incorporación a la explotación en beneficio de la nación mexicana, de los bienes contenidos en dicha zona, lo que nos conlleva a determinar la posibilidad de que formen parte del Patrimonio de la Nación, haciéndose necesario un estudio jurídico para establecer la normatividad idónea, así como la concertación de los convenios apropiados.

4. Con motivo de la incorporación de la faja fronteira, que es de cien kilómetros y de cincuenta kilómetros la colindante con el mar, acorde a la prescripción primera del artículo 27 Constitucional es conveniente revisar si la reglamentación sobre esas zonas es la que corresponde a su situación especial.

5. Los bienes de dominio público primordialmente pertenecen a la Federación, a las Entidades Federativas y Municipios, y en ciertos casos a organismos públicos descentralizados que proporcionen servicios públicos. Su régimen es estrictamente de Derecho Público y son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

6. En la Doctrina y en la Legislación se han reconocido dos formas de adquirir la propiedad, unas del Derecho Público y otras del Derecho Privado, por lo que sería conveniente determinarlas en forma específica.

7. La modernización en que se encuentra actualmente involucrada la nación mexicana trae como consecuencia la revisión del orden jurídico mexicano, que en el caso particular de este trabajo se refiere a la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que se recomienda un estudio integral de la misma en relación con otras leyes como la Ley Federal de la Reforma Agraria a fin de hacerlas idóneas con las circunstancias actuales.

BIBLIOGRAFIA

1. Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo II, 10ª Edición, edit. Porrúa, México, 1981.
2. Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". 26ª Edición, edit. Porrúa, México, 1987.
3. Miguel Acosta Romero. "Segundo Curso de Derecho Administrativo", edit. Porrúa, México, 1989.
4. Luis H. Delgadillo Gutiérrez. "Elementos de Derecho Administrativo". 2º Curso, Noriega Editores, Edit. LIMUSA, 1989.
5. César Sepúlveda. "Derecho Internacional", 10ª Edición, edit. Porrúa, México, 1979.
6. Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano", 19ª Edición, edit. Porrúa, México, 1983.
7. Hans Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado", (Traducción: Eduardo García Márques), 4ª Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
8. Andrés Serra Rojas. "Ciencia Política", 8ª Edición, edit. Porrúa, México, 1985.
9. Jorge Carpizo. "El Presidencialismo Mexicano". 2ª Edición, edit. Siglo XXI, México, 1979.

10. Maurice Duverger. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". 5ª Edición española, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
11. Enrique Pérez de León. "Notas de Derecho Constitucional Administrativo", edit. Porrúa, 1990.
12. César Sepúlveda. "La Frontera Norte de México". 2ª Edición, edit. Porrúa, 1983.
13. Herman Heller. "Teoría del Estado". 13ª Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 1990.
14. Antonio García Valencia. "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana". 4ª Edición, edit. Porrúa, México, 1978.
15. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 6ª Edición, edit. Trillas, 1988.
16. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", 23ª Edición, edit. Porrúa, México, 1990.
17. "Ley General de Bienes Nacionales".