

918  
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LA DONACION COMO INSTRUMENTO DEL  
ESTADO PARA CUMPLIR CON SU  
FUNCION SOCIAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**FELIPE DE JESUS SAUCEDO ALCANTARA**

MEXICO, D. F.

1993

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.

# LA DONACION COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA CUMPLIR CON SU FUNCION SOCIAL

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DONACION</b>	<b>7</b>
<b>I.1. EN ROMA</b>	<b>7</b>
<b>I.2. EN LA EDAD MEDIA</b>	<b>11</b>
<b>I.3. EN LA EPOCA MODERNA</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1. EN ESPAÑA</b>	<b>14</b>
<b>I.4. EN EL ESTADO CONTEMPORANEO</b>	<b>14</b>
<b>I.5. ANTECEDENTES DE LA DONACION EN MEXICO</b>	<b>14</b>
<b>I.5.1. EN LA EPOCA PREHISPANICA</b>	<b>15</b>
<b>I.5.1.1. LOS AZTECAS</b>	<b>15</b>
<b>I.5.1.2. LOS MAYAS</b>	<b>15</b>
<b>I.5.2. EN LA COLONIA</b>	<b>16</b>
<b>I.5.3. EN EL MEXICO INDEPENDIENTE</b>	<b>17</b>
<b>I.5.3.1. EL PROYECTO DE CODIGO CIVIL DE DON JUSTO SIERRA</b>	<b>17</b>
<b>I.5.3.2. EL CODIGO CIVIL DE 1870</b>	<b>18</b>
<b>I.5.3.3. EL CODIGO CIVIL DE 1884</b>	<b>19</b>
<b>I.5.3.4. EL CODIGO CIVIL DE 1928</b>	<b>19</b>
<b>I.5.3.5. EN LA CONSTITUCION DE 1917</b>	<b>20</b>
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>II. LA DONACION SU CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA</b>	<b>22</b>
<b>II.1. CONCEPTO GRAMATICAL</b>	<b>22</b>
<b>II.2. CONCEPTO LEGAL</b>	<b>22</b>
<b>II.3. CONCEPTO DOCTRINAL</b>	<b>23</b>
<b>II.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL</b>	<b>23</b>

II.5.	NATURALEZA JURIDICA	23
II.6.	LA DONACION CIVIL Y LA DONACION PUBLICA	32

### **CAPITULO TERCERO**

III.	LA DONACION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO	35
III.1.	DOCTRINA EXTRANJERA	35
III.1.1.	UNION DE REPUBLICAS SOVIETICAS SOCIALISTAS	36
III.1.2.	CUBA	37
III.1.3.	FRANCIA	38
III.1.4.	ALEMANIA	39
III.1.5.	SUIZA	40
III.1.6.	ITALIA	40

### **CAPITULO CUARTO**

IV.	LA DONACION DENTRO DE LA LEGISLACION VIGENTE	43
IV.1.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	43
IV.2.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	43
IV.3.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	45
IV.4.	LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	50

### **CAPITULO QUINTO**

V.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DONACION PUBLICA	52
V.1.	PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO	62
	CONCLUSIONES	89
	BIBLIOGRAFIA	99

## INTRODUCCION

Hablar de la Donación como un Instrumento del Estado es referirnos a una serie de actos realizados por éste, a través de los cuales se desprende de parte de su patrimonio, transmitiendo el dominio y la propiedad, entre otros, a Dependencias Estatales y Municipales; Estados; Instituciones de Beneficencia Pública; Asociaciones Civiles que realicen actividades sociales o culturales; Agrupaciones Civiles que coadyuven con un servicio público; Agrupaciones Sindicales; Agrupaciones de Campesinos Agrícolas; Agrupaciones que vivan en las zonas marginadas; particulares que vivan en extrema necesidad; así como a las personas morales que él mismo determine a través de sus órganos de gobierno.

Es indudable que el Estado a través de la historia ha tenido que desempeñar una función de trascendental importancia para hacer posible la vida del hombre en sociedad, razón por la cual, entre sus funciones fundamentales se encuentra la de lograr una mayor redistribución de la riqueza nacional, utilizando para ello diversos mecanismos que tiene a su alcance, entre ellos, la donación que es un instrumento jurídico que permite al Estado hacer llegar a los diversos sectores de la población bienes y servicios que coadyuven a satisfacer verdaderas necesidades sociales.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la trascendencia que tiene esta institución dentro del Estado Contemporáneo, así como sobre lo importante que es regular esta figura jurídica, la cual es incuestionable que se encuentra muy abandonada dentro de nuestro sistema jurídico vigente, situación que nos motivó a realizar nuestro trabajo de tesis, llevando a cabo una investigación que nos autorizará a proponer un procedimiento que permita al Estado dar cumplimiento al mandato constitucional previsto por el artículo 134 de nuestra Ley fundamental, consistente en que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

El desarrollar un tema de tesis reviste un grado de dificultad en el campo de la investigación, desde el momento mismo de elegir el tema que despierte nuestro interés y que además tenga relevancia en nuestro sistema jurídico, el tratar una institución que sea actual y tenga una práctica reiterada, como es el caso, no es asunto fácil, sin embargo, al entrar en contacto con la práctica profesional, nos hemos podido percatar que la donación pública reviste especial importancia para todos aquellos que de una u otra forma, nos vemos inmersos dentro del campo de la investigación jurídica, ya que nos permite adentrarnos al conocimiento de una institución jurídica que puede llegar a cumplir con una verdadera función social, si no se le desvirtúa y; asimismo, nos permite proponer un procedimiento para lograr su materialización en forma eficiente y eficaz, sobre todo estando conciente de que en nuestro orden jurídico no existe una reglamentación que permita cumplir adecuadamente con ello.

Para finalizar, considero conveniente hacer notar que siempre estuvo en nuestra mente el desarrollar para nuestro examen recepcional, un trabajo profesional lo más completo posible, propósito que no hemos abandonado, pero a fuerza de ser sinceros y por razones obvias de tiempo y experiencia, estamos ciertos de que en este momento, seguramente no alcanzaremos a cumplir con satisfacción el objetivo, pero no desistiremos de tratar de materializar esta idea en un futuro próximo, un vez que hayamos logrado alcanzar la madurez profesional y la experiencia que nos da la práctica cotidiana.

Independientemente de lo apuntado anteriormente, estamos convencidos de que en la elaboración de este trabajo estuvo siempre presente nuestro mejor esfuerzo, todo nuestro entusiasmo y honestidad intelectual, ya que no quisimos incurrir por el animo de ser ambiciosos, en abordar los temas en forma irresponsable y superficial, preferimos reconocer nuestras limitaciones y emprender con modestia nuestra investigación, lo cual nos obliga a redoblar esfuerzos para cumplir honestamente con el compromiso moral que tenemos con nuestra entrañable Facultad de Derecho, con quién sin lugar a dudas siempre estaré en deuda, pues a élla y a mis queridos profesores de derecho, debo mi formación profesional.

## **CAPITULO PRIMERO**

- I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DONACION**
- I.1. EN ROMA**
- I.2. EN LA EDAD MEDIA.**
- I.3. EN LA EPOCA MODERNA.**
  - 1.3.1. EN ESPAÑA**
- I.4. EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO**
- I.5. ANTECEDENTES DE LA DONACION EN MEXICO**
  - I.5.1. EN LA EPOCA PREHISPANICA.**
    - I.5.1.1. LOS AZTECAS:**
    - I.5.1.2. LOS MAYAS:**
  - I.5.2. EN LA COLONIA**
  - I.5.3. EN EL MEXICO INDEPENDIENTE**
    - I.5.3.1. EL PROYECTO DE CODIGO CIVIL DE DON JUSTO SIERRA**
    - I.5.3.2. EL CODIGO CIVIL DE 1870.**
    - I.5.3.3. EL CODIGO CIVIL DE 1884.**
    - I.5.3.4. EL CODIGO CIVIL DE 1928.**
    - I.5.3.5. EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

## CAPITULO PRIMERO

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DONACION

Al igual que otras instituciones jurídicas que encuentran sus antecedentes en los tiempos más remotos, la donación ya existía en los pueblos más antiguos que poblaron este planeta; sin embargo, es indudable que en Roma encontramos en una forma más sistematizada y desarrollada ésta como otras instituciones jurídicas que prevalecen aún hoy día en los diversos regímenes jurídicos del mundo. Es por ello que nuestro trabajo de tesis, partirá del análisis de esta institución jurídica dentro de la legislación romana.

#### I.1.- EN ROMA

Al hacer un estudio de la donación a través del derecho romano, nos encontramos con una escasez en cuanto a conceptos jurídicos; sin embargo, el tratadista Pedro Bonfante nos dice que es posible definirla como: "aquella causa gratuita por la que alguno (el donante) realiza a favor de otro (el donatario) el traspaso definitivo de derechos patrimoniales por la pura y simple intención de beneficiar".<sup>1</sup>

Del concepto anterior se desprenden las siguientes características:

- a) Una transmisión de derechos;
- b) La ausencia de una contraprestación;
- c) La intención del donante de realizar una liberalidad (animus donandi);
- d) El empobrecimiento del donante; y

---

<sup>1</sup> Bonfante Pedro, *Instituciones de Derecho Romano, traducción de la octava edición italiana por Luis Bacci y Andrés Larrosa, pág. 541, 3a. ed., Madrid, ed. Reus, S.A., 1965.*



e) El enriquecimiento del donatario.

Es importante hacer notar que en el derecho romano, la donación podía atribuir propiedad, constituir un derecho de crédito a favor del donatario o liberarlo de una deuda, tanto en el derecho romano antiguo como en el clásico, puede observarse que la donación no fue considerada como negocio jurídico independiente, en virtud de que se le consideraba como una causa de adquisición y no estaba protegida por una acción propia, sino por aquella correspondiente al negocio jurídico típico del cual se hubiera valido el donante "mancipatio, in iure cessio, traditio, stipulatio, acceptilatio, o un simple perdón de deuda".<sup>2</sup>

Las donaciones que excedieran de cierta cantidad, fueron prohibidas por la Lex Cincia del año 204 antes de nuestra era, quedando exceptuados de esta prohibición a aquellas personas unidas por vínculos de agnación, cognación o afinidad.

La mencionada Ley trajo como consecuencia la necesidad de delinear el concepto de donación, a fin de estar en posibilidades de precisar los casos en que un negocio jurídico debe ser considerado como tal, y consecuentemente quedar encuadrado en el campo de aplicación de la Ley.

Es importante mencionar que la Ley en comento no anulaba la donación ilegal, ya que carecía de sanción y, por tanto, era una Ley imperfecta. Los Pretores al crear la "Exceptio Legis Cinciae",<sup>3</sup> fueron quienes otorgaron una defensa al donante, frente a la acción del donatario que reclamara una donación excesiva o mediante la "Replicatio Legis Cinciae",<sup>4</sup> si ya había entregado la cosa donada, cabe destacar que la Replicatio procedía si el donante entregaba una cosa suya, entregada por una Traditio o reclamaba una deuda extinguida por simple pacto. Los herederos del donante no podían valerse de la citada excepción, si el

---

<sup>2</sup> Volterra Eduardo, *Instituzioni di Diritto Privato Romano*, pàg. 821, ed. Ricerche, Roma, 1961.

<sup>3</sup> D'ORS Alvaro, *Derecho Privado Romano*, pàg. 319, ed. Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1968.

<sup>4</sup> *Idem.*, pàg. 319.

autor había muerto sin reclamar la donación excesiva: "Morte Cincia Removetur", principio aplicado por la última jurisprudencia clásica que limitó el alcance de la Ley.

Seguramente por razones técnico-jurídicas, así como por la incompatibilidad de las prescripciones de la Lex Cincia con la ideología caritativa del cristianismo en la época del derecho postclásico la citada Ley dejó de ser aplicada, cayendo en desuso; de tal forma que fue el Emperador Constantino quien reglamentó en forma diferente la institución que nos ocupa, exigiendo que la donación se realizara por escrito e inscribirla en el Registro Público "Insinuatio".<sup>5</sup>

La donación quedó como pacto legítimo durante el imperio de Justiniano, quien la sancionó como un "Acto Ex Lege",<sup>6</sup> conservando la insinuatio para donaciones superiores a quinientos sueldos.

En la jurisprudencia romana encontramos el estudio de los diferentes aspectos que podían presentar las donaciones. De esta manera podemos apreciar que en Roma existieron diversas clases o figuras de donación entre las que se destacan las siguientes: la donación modal o submodo, la donación remuneratoria, la donación por causa de muerte y las donaciones nupciales.

A continuación mencionaremos brevemente las características de cada tipo de donación:

**Donación modal o submodo.** "Era aquella que imponía el gravamen al donatario de realizar una prestación a favor del donante o de un tercero".<sup>7</sup>

**Donación remuneratoria.** "Era la que tenía por objeto remunerar servicios hechos por el donatario al donante".<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Bonfante, *ob. cit.* pág. 544.

<sup>6</sup> Margadant Guillermo F., *El Derecho Privado Romano*, págs. 343-344 y 417, 3a. edición, ed. Esfinge, S.A., México, 1968.

<sup>7</sup> Biondi Biondo, *Instituzioni di Diritto Romano*, pág. 767, cuarta edición, ed. Giuffrè, Milano, 1965.

<sup>8</sup> *Idem.*, pág. 767.

**Donación por causa de muerte, (mortis causa).** "Esta se efectuaba en vista de un peligro inminente y se la hacía depender de la muerte del donante y de la supervivencia del donatario".<sup>9</sup>

**La donatio mortis causa:** "era distinta del legado porque no dependía del testamento y porque el donatario podía disfrutarla aún en vida del donante. Pero como se asemejaba a aquél por sus efectos económicos, ya desde la época clásica, en algunos aspectos, ambas instituciones fueron equiparadas".<sup>10</sup> Con Justiniano, "la donación por causa de muerte fue asimilada al legado".<sup>11</sup>

Entre las donaciones siguientes encontramos a:

Las donaciones nupciales. Las cuales se subdividen en: a) donaciones ante y propter nuptias y b) donaciones entre cónyuges.

Las donaciones que se hacían los novios antes del matrimonio (ante nuptias) se condicionaron desde Constantino a la celebración del mismo, y no surtían efecto si éste no llegaba a celebrarse. Tuvieron especial consideración las donaciones que el novio hacía a la novia, "Justiniano las configuró como una aportación correlativa a la dote y permitió que se hicieran también durante el matrimonio (propter nuptias)".<sup>12</sup>

Como pueda observarse en el derecho romano la institución de la donación tuvo un gran desarrollo y fue motivo de legislación y estudio por los jurisconsultos de la época; sin embargo, resulta conveniente destacar que la donación pública que es la que ocupa nuestra atención, no se desarrolló en la época, puesto que dentro de la legislación romana no existe ningún antecedente a este respecto.

---

<sup>9</sup> *Idem.*, pàg. 767.

<sup>10</sup> *Bonfante ob. cit.*, pàg. 545.

<sup>11</sup> *Shulz Fritz, Derecho Romano Clásico*, pàg. 319, Trad. de Josè Santa Cruz Teijeiro casa ed. Bosch, Barcelona, 1960.

<sup>12</sup> *D'ORS Alvaró, ob. cit.*, pàg. 319.

## 1.2.- EN LA EDAD MEDIA.

Si hemos de investigar los principios jurídicos relativos a la donación, es preciso ahondar en el estudio histórico de este derecho, tal como surgió por primera vez con la disolución del Estado Visigodo sucesor del régimen romano y con el florecimiento inmediato posterior del régimen de derecho consuetudinario de influencia germánica, que resultó con la desaparición de aquél.

Como fuente o foco motivador de los derechos locales, han de mencionarse las concesiones de inmunidad otorgadas por los reyes de la Edad Media y los privilegios dados por ellos a algunas colectividades, que provocaron, las primeras, una falta de fuerza y de efectividad del poder central, y las segundas, la vida y el desenvolvimiento de Fueros como forma de organización municipal. Estos Fueros o recopilaciones del derecho consuetudinario vigente en diversas localidades de los reinos de la Edad Media, desempeñaron un papel muy importante en la historia; ello se debió a dos razones: primera, el número y variedad de los Fueros fue cuantioso y, segunda, las municipalidades se aferraron con tenacidad a los privilegios que a través de ellos alcanzaron.

Bien pronto, los derechos locales que como se ha dicho fueron en su origen costumbristas, alcanzaron el carácter de leyes al ser redactados por escrito bajo la autoridad del rey, de los señores o de los propios municipios.

El Fuero de Cuenca, tal vez el más importante de los Fueros Municipales, fue otorgado por Alfonso VIII, a fines del Siglo XII y reguló, entre otras cuestiones, las referentes a la sucesión troncal o potestad paterna y a la transmisión de la propiedad.

El Fuero de Ayála, que data del año 1373, tiene entre otras disposiciones una que quizás es la más interesante y que esta encaminada a conservar en Ayála la libertad de testar que (por extensión analógica) se ha interpretado como aplicable a la libertad general de disposición por actos inter vivos. Así lo ha reconocido también el Juzgado de Amurcio, el cual no sólo ha declarado válida una donación inter vivos, otorgada con arreglo al fuero, sino que por esa

donación universal se transfieren al donatario todos los bienes del donante y se deroga un testamento que antes se había otorgado. Por ello en la práctica casi esta abolido entre los testadores el testamento, transmitiendo sus bienes por donación al hijo que suele ser el varón de mayor edad.

En la alta Edad Media subsistió junto con los derechos locales un derecho común antiguo de herencia visigoda y aplicable a todo el territorio. Durante esta época podemos encontrar establecido el principio a través del cual si el hombre y la mujer recibieron alguna cosa "omne estranno", o en la guerra, o del Rey, de su señor o de sus amigos, quedarán en facultad de disponer de ella del modo que desearan y no haciéndolo pasaría a sus hijos o a sus herederos después de su muerte.

Al respecto, es conveniente referirnos al Libro V, denominado "De las avenencias é de las compras", el cual encierra un conjunto de disposiciones relativas a la teoría de las obligaciones, entre las cuales resulta conveniente comentar las siguientes:

1.- La irrevocabilidad de las donaciones hechas a la iglesia, la encontramos contemplada en el Título I, de la Ley I

Asimismo, en su Título II intitulado "De las Donaciones" establece las reglas que a continuación se mencionan:

- a) "La donación hecha por la fuerza, es nula (Ley I)".
- b) "La donación hecha por el rey es irrevocable y el donatario puede disponer de la cosa en la forma que más le convenga (Ley II)".
- c) "La donación que haga el rey al marido o a la mujer de éste, en nada favorece al otro cónyuge, con excepción de que el donatario diere por amor (Ley III)".

d) "Se permiten las donaciones entre cónyuges (Ley IV", con las siguientes peculiaridades:

I) Si hubieren hijos, el cónyuge donatario adquiere la cosa hasta la muerte del donante, del modo que éste hubiere dispuesto;

II) El donatario tiene derecho a los frutos producidos por la cosa y puede disponer libremente tan sólo de una quinta parte de la cosa u objeto de la donación, más no puede enajenarla si no fue autorizado por el donante;

III) A la muerte del donatario sus hijos heredarán el remanente sobre el que no hubiere dispuesto;

IV) En caso de no tener hijos, "puede fazer lo que quisiere da aquello que dio el marido";

V) Si muere el donatario sin disponer de la donación y aún vive el donante, los bienes objeto de aquella vuelven al poder de éste; si también murió el donante, los bienes pasarán a manos de sus herederos;

VI) La mujer pierde todo el derecho sobre los bienes donados si comete adulterio o se casa en segundas nupcias de modo distinto al establecido por la Ley;

VII) Las donaciones deben hacerse por escrito ante dos o tres testigos.

VIII) Las donaciones inter vivos son irrevocables; las mortis causa, por la semejanza que guardan con el testamento, son esencialmente irrevocables.

IX) La donación hecha con entrega de la cosa, es irrevocable.

Sino hubiere entrega pero existiere escritura, la donación queda también firme aún si el donatario muere sin recibir la cosa, en cuyo caso esta se deberá entregar a los herederos de aquél.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

### **I.3.- EN LA EPOCA MODERNA.**

#### **1.3.1.- EN ESPAÑA**

En el derecho español se incluye entre sus modos de adquirir, insertándose entre los contratos, solamente algunas donaciones especiales: verbigracia las que se otorgan con motivo del matrimonio. El Código español define a la figura que nos interesa, diciendo que la "donación es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta".<sup>14</sup> Asimismo, también el citado Código afirma que es también donación la que se hace a una persona por sus méritos o por servicios prestados al donante, siempre que no constituyan deudas exigibles, o impuestos en que se impone al donatario un gravamen inferior al valor de lo donado.

De igual manera en España no existía Ley que regulara las donaciones que realizaba el rey, ya que en él recaía la actividad legislatora y si no disponía que se regularan las donaciones éstas no se sometían al consejo para que las sancionara.

### **I.4.- EN EL ESTADO CONTEMPORANEO**

En el Estado Contemporáneo la donación es una institución muy difundida, a grado tal que podríamos considerar que ningún estado del orbe, independientemente de su ideología, régimen político o credo social, la exime de su régimen jurídico, en la inteligencia de que es práctica común que los Estados hagan donaciones de víveres y medicinas a pueblos hermanos en desgracia.

Este punto se desarrollará más ampliamente cuando se lleve a cabo un análisis de la institución que nos ocupa en el capítulo referente al derecho comparado, que se vera más adelante.

### **I.5. ANTECEDENTES DE LA DONACION EN MEXICO**

---

<sup>14</sup> Código Civil Español, artículo 619.

Hablar de las donaciones en México antes de la llegada de los españoles, sería prácticamente hablar de dos civilizaciones, que fueron las más avanzadas en materia civil.

### **1.5.1. EN LA EPOCA PREHISPANICA.**

#### **1.5.1.1. LOS AZTECAS:**

De los pueblos precortesianos, podemos decir que entre los Aztecas existieron las donaciones de bienes muebles y de inmuebles, las de los bienes muebles se podían realizar entre los particulares y el Estado, entre éste y los particulares y de particular a particular, no existía limitación alguna; no así en las donaciones de inmuebles, las cuales sólo era permitido realizarlas al Estado, por conducto del rey (como dueño de la tierra); y sólo podían ser donatarios los nobles y guerreros exclusivamente, por ser clases que prestaban servicios de consejería y seguridad al reino. Como podemos apreciar, ya los Aztecas utilizaban la donación como un instrumento del estado para transferir la propiedad a título gratuito, aún cuando ésta era limitada a una parte de la población que prestaba servicios al rey, esto es, tratándose de bienes inmuebles y para el caso de bienes muebles no existía limitante alguna;

#### **1.5.1.2. LOS MAYAS:**

Entre los Mayas, las donaciones tanto de muebles como de inmuebles eran permitidas en todos los sectores de la población con la excepción de que no podían otorgarse en favor de los esclavos, las donaciones que tuvieran por objeto bienes inmuebles, está excepción obedece a que los esclavos no tenían derecho a poseer este tipo de bienes por que el bien pasaría en poder de su amo, ya que él era el dueño de todas las pertenencias de sus esclavos; como podemos observar en este pueblo existe una limitante para transferir la propiedad de los bienes inmuebles; por otro lado, resulta conveniente destacar que los Mayas utilizaron a la donación como instrumento del Estado para transferir la propiedad de bienes muebles e inmuebles a título gratuito, lo que nos permite afirmar que ya en esta época, se contaba con esta institución.



## 1.5.2. EN LA COLONIA

Las civilizaciones más desarrolladas durante la época prehispánica en nuestro territorio, eran la Azteca y la Maya, las que como ya dijimos, contaban con regímenes jurídicos similares, los cuales fueron sustituidos a la llegada de los españoles por el derecho peninsular, manifestado a través de diversas leyes y, de manera especial, a partir de 1567 por medio de la "Recopilación de las Leyes de Castilla" y a partir de 1805 la "Novísima Recopilación"

Las disposiciones de las Siete Partidas fueron al parecer las mejor observadas en materia de derecho civil. Según éstas, la donación podía hacerse con la entrega simultánea de la cosa o adquiriendo el donante la obligación de entregarla; en el primer caso era irrevocable, a menos que se presentara alguna de las causas de revocación permitidas por la Ley y que esa causa fuera probada en juicio. Tales causas eran:

I.- Por ingratitud del donatario, presentándose:

- a) Por haber deshonrado de palabra al donante;
- b) Por acusarle delito que mereciere pena de muerte, mutilación, pérdida de todos o la mayor parte de sus bienes o destierro;
- c) Porque el donatario golpease, hiriese o maltratase al donante, y
- d) Por causarle al donante grave daño en sus bienes o maquinando su lesión o muerte.

II. Por supervenencia de hijos, compitiendo la acción no sólo al donante sino también a sus hijos.

III. Como causa de reducción, por ser inoficiosa la donación.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

### **I.5.3.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE**

México recibió la influencia del movimiento codificador iniciado y vivido por la Europa del siglo XIX; como resultado aparece en un primer momento un Proyecto de Código Civil debido a la iniciativa de Don Justo Sierra y al que siguieron los Códigos Civiles de 1870 y de 1884. Posteriormente aparece en 1928 el actual Código Civil.

#### **I.5.3.1.- EL PROYECTO DE CODIGO CIVIL DE DON JUSTO SIERRA**

Inspirado en los códigos civiles europeos, americanos y en las leyes hipotecarias de algunos países del viejo continente, el Proyecto de Código Civil que se encomendó a Don Justo Sierra resultó en realidad una compilación de las disposiciones de los ordenamientos que le sirvieron de fuente; esta idea la presenta el autor como introducción a su obra, con las siguientes palabras: "Mi pensamiento dominante... ha sido el de uniformar el proyecto con la letra y espíritu de los códigos modernos, aunque se aparten de nuestro derecho patrio, si no existía alguna o algunas razones especiales para conservar lo existente".<sup>16</sup>

En su Libro I, denominado "De las personas", se encuentran algunas disposiciones relativas a la capacidad de la mujer: ella necesita de la licencia del marido para comparecer en juicio, por sí o por procurador (artículo 80) y para adquirir bienes por título oneroso o lucrativo, enajenarlos y comparecer y aún para obligarse (artículo 81); no la necesita, en cambio, para defenderse en juicio criminal ni para demandar o defenderse en los juicios con su marido (artículo 83), ni tampoco para disponer de sus bienes por testamento (artículo 84). La acción de nulidad que deba enderezarse por las violaciones cometidas en contra de las disposiciones de los artículos 80 y 81, sólo puede ser ejercitada por la mujer misma, por su marido o por los herederos de ambos (artículo 85).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

<sup>17</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

En el Libro III de los "Diferentes Modos de Adquirir la Propiedad",<sup>18</sup> se regula al contrato de donación en el Título IV, exigiéndose en el artículo 979 la licencia del marido o del juez para que la mujer pueda aceptar las donaciones que se le hagan. El Título VII del mismo Libro, se ocupa del contrato de matrimonio y son los artículos 1330 y siguientes donde se establecen las reglas generales respecto de las donaciones por razón de matrimonio, a las cuales habremos de referirnos más adelante.

#### 1.5.3.2.- EL CODIGO CIVIL DE 1870.

Don Pablo Macedo nos dice que el Código de 1870 tuvo como antecedentes al derecho romano, a la antigua legislación española, entre la que podemos rebatir al Código de Cerdeña; los Códigos de Austria, de Holanda y de Portugal, así como al proyecto de don Justo Sierra y el español, conocido por el nombre de su expositor, don Florencio García Goyena.

Este Código regula a la donación como un contrato, ocupándose de su parte general en su Título XV, Capítulo I del libro tercero, y dejando las disposiciones relativas a las donaciones antenupciales y a las donaciones entre consortes dentro de las reglas del contrato de matrimonio, en su Título X, Capítulos VIII y IX del mismo libro tercero, sucesivamente.

Seguendo a los Códigos Civiles francés y español, el ordenamiento de 1870 únicamente permitió al testador y, por ende al donante también (art. 2733), disponer con entera libertad de una quinta parte de los bienes que tuviera al momento de otorgar uno u otro actos; las otras quintas partes restantes constituían la "portio legitima"<sup>19</sup> de sus hijos legítimos o legitimados, según disposición del artículo 3463.

De esta forma se garantizó por Ley a los descendientes del donante, una cantidad de bienes respecto de los cuales este último no podría efectuar en

---

<sup>18</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

<sup>19</sup> Cfr. *Nuevo Febrero Mexicano*, Tomo II, pág. 216, número 5, en relación con las Leyes 4, 5, y 6 del Título XI, partida cuatro.

momento alguno y por liberalidad, actos traslativos de dominio en favor de terceros; era un patrimonio "legal" que tendía a proteger a los descendientes contra la eventualidad de la muerte de su padre.

#### **1.5.3.3.- EL CODIGO CIVIL DE 1884.**

Fue una simple, aunque cuidadosa revisión del anterior de 1870, sin más novedad importante que la de haber introducido la libertad de testar.

La regulación del contrato de donación en su parte general, quedó en su libro tercero, Título XV, Capítulo I y las especies de donación antenupcial y donación entre cónyuges, en el mismo libro, Título X, Capítulo VIII y IX, respectivamente y dentro de las disposiciones del contrato de matrimonio.

En el caso de la donación, si a ésta se le reputa inoficiosa en cuanto perjudica el derecho de los acreedores por alimentos del donante y en ese supuesto procede la reducción del contrato, esta sanción puede ser evitada una vez muerto el donante por el donatario que tome sobre sí, garantizándo la obligación de ministrarlos a tales personas; en este caso habrá una sustitución de deudor que no requerirá de consentimiento alguno de los acreedores alimenticios y la donación habrá sido perfectamente válida.

#### **1.5.3.4.- EL CODIGO CIVIL DE 1928.**

Inspirado en los Códigos Civiles que le precedieron y en los Códigos suizo de las obligaciones y Civil brasileño, el Código Civil de 1928 regula al contrato de donación en el Título IV de la segunda parte de su Libro IV, en los artículos 2332 y 2383, que manifiestan una influencia de los artículos respectivos de los Códigos de 1870 y de 1884, influencia que también se siente en la regulación especial a que el Código vigente sujeta a las donaciones antenupciales y entre consortes, artículos 219 a 234, las cuales son estudiadas en los Capítulos VII y VIII, respectivamente, del Título Quinto de su Libro I.

#### **I.5.3.5.- EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

Tanto en nuestra constitución vigente como en las que le precedieron no encontramos ningún precepto que se refiera expresamente a la donación pública, no obstante lo anterior, resulta conveniente destacar que otros ordenamientos de derecho público como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil, regulan dicha institución, misma que será objeto de estudio en el Capítulo Cuarto de este trabajo.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **II. LA DONACION SU CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA**

#### **II.1. CONCEPTO GRAMATICAL**

#### **II.2. CONCEPTO LEGAL**

#### **II.3. CONCEPTO DOCTRINAL**

#### **II.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL**

#### **II.5. NATURALEZA JURIDICA.**

#### **II.6. LA DONACION CIVIL Y LA DONACION PUBLICA**

## CAPITULO SEGUNDO

### II.- LA DONACION SU CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

#### II.1.- CONCEPTO GRAMATICAL

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra donación viene del vocablo latino (donatio-onis) que significa la acción y efecto de donar. De igual forma su significado es "liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra que la acepta".<sup>20</sup>

Lo anterior nos lleva a concluir que la donación viene a ser el acto por el cual una persona (llamada donante), traspasa gratuitamente a otra (llamada donatario) alguna cosa o el derecho que sobre ella tiene.

#### II.2.- CONCEPTO LEGAL

El artículo 2332 del Código Civil vigente para el Distrito Federal define a la donación diciendo que "es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes".<sup>21</sup> Para lograr una mejor definición de este contrato, deben apreciarse igualmente las disposiciones de los artículos 2333, 2340 y 2347; El primero señala que "la donación no puede comprender los bienes futuros"; el segundo que "la donación es perfecta desde que el donatario la acepta", y el tercero que "es nula la donación que comprenda la totalidad de los bienes del donante, si éste no se reserva en propiedad o en usufructo lo necesario para vivir según sus circunstancias".

Con base en esos preceptos, podemos decir que la donación es un contrato en virtud del cual una persona (donante) transmite gratuitamente la propiedad de una parte de sus bienes presentes en favor de otra (donatario), que la acepta.

---

<sup>20</sup> Diccionario de la Lengua Española, pág. 493, Real Academia Española, decimanovena edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España 1970.

<sup>21</sup> Código Civil vigente para el Distrito Federal.

### II.3.- CONCEPTO DOCTRINAL

El maestro Rafael Rojina Villegas define a la donación diciendo que "es un contrato por el cual una persona, llamada donante, transmite gratuitamente una parte o la totalidad de sus bienes presentes (reservándose sólo los bienes necesarios para subsistir), a otra llamada donatario".<sup>22</sup>

Joaquín Escriche en su Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, nos dice que "la donación es el traspaso gracioso que uno hace a otro del dominio que tiene en alguna cosa".<sup>23</sup>

### II.4.- CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

De acuerdo con nuestra investigación, podemos observar que nuestro máximo tribunal no ha emitido ninguna ejecutoria de donde se desprenda el concepto jurisprudencial de la donación motivo del presente trabajo, razón por la cual en este punto no se contempla dicho concepto ni se hace comentario al respecto.

### II.5.- NATURALEZA JURIDICA.

Aunque a primera vista parezca sencillo fijar el concepto de donación, la precisa determinación de su noción jurídica es difícil y compleja en extremo. Los criterios que deben adoptarse para tal determinación no se discuten; pero, en cambio, resulta en extremo controvertido el lugar que en el sistema del derecho civil debe asignarse a la donación.

La tendencia de los romanistas modernos es considerar la donación, no como un negocio singular y concreto, no como una figura específica de negocio jurídico, sino como una causa de adquisición, atribuyéndole un carácter que los negocios jurídicos pueden asumir de cuando en cuando. Como quiera que, mediante la donación puede verificarse la transmisión de la propiedad o de un derecho real o

<sup>22</sup> *Rojina Villegas, Rafael, compendio de derecho civil, contratos, pág.185, decimanovena edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1988.*

<sup>23</sup> *Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, pág. 572, Manuel Porrúa, S.A., Librería.*



la constitución de una obligación o la liberación de un vínculo preexistente, el donar -se afirma- no es más que una de tantas causas que pueden dar vida a un negocio, creador o extintivo de un vínculo obligatorio, transmisor o constitutivo de un derecho real, tales apreciaciones, que se remontan a Puchta y Savigny, y que constituyen hoy la doctrina dominante, lleva a colocar la donación en la parte general del sistema, destacándola de los contratos. Pero en contra de este emplazamiento de la donación se ha observado ya (especialmente en orden al derecho moderno) que o está más justificada tal posición que la que propugnaría el desglosar del derecho de familia la teoría de la dote o del derecho contractual la de la compraventa. La donación hecha espontáneamente por espíritu de liberalidad y sin compensación, puede verificarse por modos muy varios como son: transfiriendo la propiedad de la cosa, creando un crédito o liberando de una deuda, entre otras. Podría hablarse de donaciones reales, obligatorias, liberatorias, según el medio empleado para producir un enriquecimiento con ánimo de liberalidad, pero no de negocios singulares, caracterizados por una simple causa donandi.

Es el de la donación uno de los conceptos jurídicos más difíciles de constituir, entre otros motivos, por la multitud de formas bajo las que se manifiesta aquélla en la vida del derecho.

En una acepción muy amplia, pero impropia, donación es sinónimo de liberalidad; por consiguiente, hay donación en el legado, en el comodato, en el depósito gratuito.

En el sentido más técnico, se define la donación como el acto por el cual una persona, con ánimo de liberalidad, se empobrece en una fracción de su patrimonio, en provecho de otra persona que se enriquece con ella (Girard). Según este punto de vista, son elementos esenciales de la donación: 1°.- El empobrecimiento del donante. 2°.- El enriquecimiento del donatario. 3°.- La intención de hacer una liberalidad (animus donandi). De aquí que no pueda llamarse donación -como observa Ruggiero- la constitución de un derecho real para fines de garantía, el prestar fianza, el renunciar a una herencia, el dejar transcurrir a favor del deudor

los términos para la prescripción extintiva de un crédito o a favor del poseedor los términos para la usucapión de un fundo.

Finalmente, hay autores y códigos que definen la donación en un sentido más restringido, de donación inter vivos y además translativa o real. Así el Código italiano (art. 1050), dice que "la donación es un acto de espontánea liberalidad, por el cual el donante se despoja actual e irrevocablemente de la cosa donada en favor del donatario que la acepta".<sup>24</sup> Como observa Ruggiero, estos caracteres o notas del despojo actual y la irrevocabilidad excluyen del concepto las donaciones mortis causa, circunscribiéndolo a las inter vivos, que son las donaciones en sentido propio.

Partiendo del concepto anterior, la doctrina es acorde al señalar que de él se desprenden tres caracteres fundamentales, propios de la donación:

- a) Es un contrato traslativo de dominio;
- b) Es un contrato gratuito; y
- c) No puede comprender sino bienes presentes y donables.

Uno de los caracteres es, que se trata de un contrato traslativo de dominio. Interesa saber si la donación es realmente un contrato, o más bien un acto unilateral o una liberalidad.

Dentro de la teoría jurídica, se dice que los actos jurídicos son una especie del género hechos jurídicos; esto es, de aquellos hechos que producen efectos o consecuencias de derecho (la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones) y que en sentido estricto "en materia de obligaciones", el acto jurídico "es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general permanente que los actos jurídicos pueden ser unilaterales o bilaterales, según que exijan para su celebración u otorgamiento, de una sola

<sup>24</sup> Código Italiano, pág. 53.

voluntad o de un concurso de dos o más de ellas; que los segundos, o sean los actos jurídicos bilaterales, reciben el nombre genérico de convenios y sus efectos son la creación, la transmisión, la modificación o la extinción, de derechos y obligaciones; que a su vez, aquellos convenios que sólo tienen por fin crear o transmitir deberes y derechos, se denominan contratos, los que pueden ser también unilaterales o bilaterales, según que las obligaciones que en ello se establezcan corran a cargo de una sola de las partes o bien a cargo de ambas partes.

Establecido lo anterior, la donación presenta como característica inmediata la de ser un contrato unilateral y, como nota mediata, la de ser un acto jurídico bilateral dado a que todo contrato es un acto de ese tipo y exige, por ende, de un concurso de dos o más voluntades. Pero la nota que interesa es la de inmediatez, que sirve para distinguir diversos actos jurídicos entre sí; esto es, no se puede delimitar la naturaleza de la donación diciendo que es un acto jurídico (género) porque esto no permite diferenciarla de cualquiera otro acto que tenga por efecto alguna de las consecuencias que engendra todo acto en sí mismo jurídico.

La donación es en efecto un contrato y, dentro de la división comúnmente seguida y aceptada, es un contrato unilateral, porque en él las obligaciones corren única y exclusivamente a cargo del donante: "una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada".<sup>25</sup>

Aclarado lo anterior conviene analizar si la donación es, más que un contrato, una liberalidad.

La liberalidad (en sentido amplio) es un acto por medio del cual una persona otorga a otra una ventaja o un beneficio material o económico. De esta suerte, puede afirmarse que la donación, es una especie de liberalidad, pero que no toda liberalidad es donación pues la primera existe aún en toda serie de actos o contratos típicos que se distinguen esencialmente, tanto por su constitución como por sus efectos, de la donación. En este sentido, puede decirse que la liberalidad se presenta:

---

<sup>25</sup> Ver artículo 1835 del Código Civil para el Distrito Federal.

1.- En actos o bienes jurídicos que no son contratos, como el cultivo en fundos ajenos, la remisión y la condonación de deuda, la cesión de derechos, la gestión de negocios gratuita, la prescripción voluntaria de un derecho, etc., en los cuales no hay transmisión de propiedad de bienes;

2.- En actos jurídicos que no siendo contratos, pueden tener por efecto una transmisión de propiedad de cosas, como las disposiciones de última voluntad.

3.- En los contratos típicos y nominados, que encuentran su regulación en el Código Civil, tales como el comodato y el depósito, el mandato y la prestación de servicios, cuando los tres últimos son gratuitos. En todos estos casos tampoco se opera una transmisión de la propiedad de los bienes o derechos que son objeto de los contratos, y

4.- En el caso especial del contrato de donación, en el que sí hay esa transmisión de la propiedad de la cosa donada, como requisito esencial.

Se ha dicho que la liberalidad es un acto jurídico unilateral, pero más que referirse a su esencia, se debe decir que la liberalidad puede presentarse en actos de naturaleza jurídica unilaterales. Entonces, ha de concluirse que la liberalidad, siendo un acto jurídico, puede presentarse en actos unilaterales o bilaterales, siempre y cuando en ambos exista el ánimo de inferir una ventaja o un beneficio por quien la hace, a favor de quien la recibe.

Por lo tanto, no es erróneo que la donación lleva implícita siempre una liberalidad, en mayor o menor grado según la especie de que se trate, y que es esa nota de liberalidad la que diferencia a la donación, como contrato gratuito, de cualquiera otro contrato de tipo oneroso cuyo fin sea el de la transmisión de la propiedad de cosas (compraventa, permuta y mutuo). Y aún más, porque la misma nota permite también separar a la donación de todo aquel conjunto de contratos típicos, nominados, que conforme al derecho civil son también gratuitos; en efecto, el comodato, el depósito, el mandato y la prestación de servicios son, el primero por esencia y los tres últimos cuando medie estipulación expresa, gratuitos; pero en ellos no se presenta una característica esencial de la donación: la transmisión de la

propiedad. Por eso, aunque aquellos encierren o puedan encerrar una liberalidad, si en esto se asemejan a la donación en ello también se separan y distinguen de ésta, en tanto que la donación tiene otro elemento más de finalidad que no se da en ninguno de los primeros y que consiste en la transmisión de la propiedad de los bienes donados por el donante a favor del donatario, lo que a la vez engendra un empobrecimiento de aquél y un enriquecimiento de éste, efectos motivados el primero por el segundo. Es decir, habrá donación cuando se transmita gratuitamente la propiedad de un bien del donante al donatario, de tal forma que éste se enriquezca en la medida en que aquél se empobrezca; cualquiera otro acto o contrato en que no se opere este fenómeno de traslación de dominio de bienes, aunque los mismos sean gratuitos, no será donación.

La segunda característica de la donación, o sea el hecho de constituir un contrato gratuito, puede quedar explicada con la exposición anterior, pero es conveniente precisar más aún ese concepto.

El estudio de la clasificación general de los contratos distingue entre los contratos gratuitos y los onerosos. EL artículo 1837 dispone que "es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos; y gratuito aquel en que el provecho es solamente para una de las partes"; el artículo 1838 agrega que "el contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Es aleatorio, cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida sino hasta que ese acontecimiento se realice".

Entonces, si el contrato gratuito es aquel en que los gravámenes corren a cargo de una de las partes, mientras que los provechos son únicamente para la otra, tenemos forzosamente que concluir que la donación es un contrato esencialmente gratuito. Por otro lado, esta característica (que es tan antigua como la donación), hace que necesariamente en este contrato se den las dos notas fundamentales que se han venido estudiando desde el derecho romano; esto es,

que en la donación debe existir un *animus donandi* por parte del donante que, encerrando en sí una liberalidad, provoque o motive una ventaja patrimonial que a su vez se traduzca en un empobrecimiento del propio donante (en una reducción voluntaria de su patrimonio) ocasionado por un enriquecimiento del donatario que se mide en la proporción en que aquél se empobrece. La diferencia entre liberalidad y donación ya ha quedado establecida, pero ello no impide, como se dijo, afirmar que la donación lleva siempre implícita una nota de liberalidad, manifestada a través de la voluntad de quien la hace.

Esta idea de gratuidad de la donación tampoco impide distinguir que, entre las diversas especies que pueden darse de este contrato, pueda haber donaciones puras y simples, por un lado y donaciones onerosas, por el otro. Una donación simple será aquella en la que el donatario adquiera la propiedad de la cosa donada sin que se exijan de él mayores requisitos que los de la aceptación; el donatario recibe la cosa pura, simple, gratuitamente, aún cuando nada se opone a que pueda ser obligado a cumplir con determinadas condiciones establecidas por el donante como necesarias para que se perfeccione el contrato, en cuyo caso estaremos frente a una donación condicional. La idea de la donación pura queda más clara si se la compara con la donación onerosa, es decir, "aquella que se hace imponiéndole al donatario algunos gravámenes".<sup>26</sup>

La última característica de la donación, o sea la de que no puede comprender sino bienes presentes del donante, resulta la disposición del artículo 2333, que dice: "la donación no puede comprender los bienes futuros"; esta norma debe interpretarse como una excepción a la regla general establecida por el artículo 1826, conforme al cual "las cosas futuras pueden ser objeto de un contrato" excepción hecha de la herencia de una persona viva. De acuerdo con esta regla, la obligación que se contuviera en un contrato cuyo objeto fueran cosas futuras, quedaría subordinada a la producción o existencia de tales cosas.

Por el instante o momento en que la donación ha de producir sus efectos, se ha distinguido entre la donación *inter vivos* y la donación *mortis causa*. El

---

<sup>26</sup> Ver artículo 2336 del Código Civil para el Distrito Federal.

Código Civil, siguiendo los lineamientos de los Códigos Civiles Francés y Español, acepta y declara que "las donaciones sólo pueden tener lugar entre vivos"...(artículo 2338), agregando que las "que se hagan para después de la muerte del donante, se regirán por las disposiciones relativas del libro tercero..." (artículo 2339) el cual se ocupa del derecho de sucesiones, por lo que es conveniente dejar establecido que su naturaleza jurídica será la misma que la de los legados y no la de los contratos; pero no sólo en este punto existe divergencia entre esta especie de donaciones y las que se denominan inter vivos, sin que además, por su naturaleza la donación entre vivos es irrevocable y las disposiciones de última voluntad, también por naturaleza, son revocables. El 2338 dispone en su parte final que las donaciones entre vivos "no pueden revocarse sino en los casos declarados en la ley", un testamento puede ser revocado por otro posterior que contenga disposiciones contrarias respecto del anterior.

Por el ánimo que pueda existir en el donante al momento de hacer la donación, ésta puede ser pura o modal, comprendiéndose dentro de esta última a las donaciones condicionales y las onerosas, ya que el modo consiste en una carga impuesta por una liberalidad.

Tratándose de donaciones condicionales, el artículo 2335 dispone que ellas son las que dependen "de algún acontecimiento incierto"; esto es, será condicional la donación que se sujete por el donante al cumplimiento de ciertos hechos o a la realización de determinados actos, futuros e inciertos, siempre que ni el cumplimiento de los primeros ni la realización de los segundos, depende de la exclusiva voluntad del donante y que las condiciones que éste fije sean posibles, estén permitidas por la Ley y no sean contrarias a las buenas costumbres, pues de otra suerte el contrato será nulo.

La condición puede ser suspensiva, si de su cumplimiento depende el nacimiento de la obligación, o resolutoria, si de su cumplimiento se sigue la resolución de la obligación. En el primer caso, la obligación del donante y los efectos que la donación produce por parte del mismo donante, quedan sujetos al hecho de que ocurra el cumplimiento de la condición; si ésta no se cumple, la obligación del

donante no habrá nacido y el contrato se tendrá por no hecho; si se cumple, la obligación del donante habrá nacido y el donatario podrá exigir su cumplimiento. En este punto no debe confundirse entre la exigibilidad y el perfeccionamiento de la donación: el perfeccionamiento de la donación ocurre en el instante que el donatario acepta el contrato y hace saber este hecho al donante, aun si se trata de una donación condicional; en cambio, la exigibilidad de esta especie de donación se presenta únicamente después de que la condición se ha cumplido lo cual acarrea, como se dijo, la obligación del donante de transmitir la propiedad de la cosa y de entregar ésta.

Por cuanto a las donaciones onerosas, se hacen imponiéndole al donatario algunos gravámenes, según reza el artículo 2336. En ellas se encierra un contrato mixto stricto sensu, en el que las obligaciones de las partes caben dentro de dos contratos diferentes, sin que esto implique que la idea de la unilateralidad de la donación se altere. A pesar de que se establezcan obligaciones para el donatario, estos deberes quedarán encuadrados dentro de un contrato distinto a la donación, por lo que sólo se considerará donado el exceso que hubiere en el precio de la cosa, deducidas de él las cargas (artículo 2337); así, si solamente hay donación hasta por una parte, en ésta el contrato será precisamente de donación y, por ende, unilateral.

Por el motivo que impulsa al donante a otorgar la donación, se puede distinguir entre donaciones comunes que son las puras o simples y donaciones remuneratorias, que son las que se hacen "en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar".<sup>27</sup>

La cuestión de la donación condicional se dificulta un poco cuando la condición a la que ella está sujeta es la resolutoria. En este caso, la transmisión de la propiedad y la entrega de la cosa por el donante, ocurren desde el instante mismo del perfeccionamiento del contrato, si bien tales efectos se subordinan, en cuanto a su inalterabilidad o inatacabilidad, a que no se cumpla la condición resolutoria.

A primera vista parece que hay una contradicción entre la irrevocabilidad de la donación y el cumplimiento de la condición resolutoria cuyo

---

<sup>27</sup> Ver artículo 2336 del Código Civil para el Distrito Federal.



efecto principal es el de que las cosas deben volver al estado que tenían antes del perfeccionamiento del contrato, como si la obligación "no hubiere existido". Pero esta situación se salva entendiéndola a la condición resolutoria como excepción natural al principio de la irrevocabilidad de la donación, ya que si se cumplen las condiciones que en el contrato se impusieron al donatario, nada hay más justo que las cosas vuelvan al donante, tal como si no hubiera existido la obligación. Máxime que, además, el donatario aceptó el contrato con las condiciones que, al cumplirse, provocaron su resolución.

Por último, atendiendo a la cantidad de bienes que pueden donarse, se habla de donaciones particulares y de donaciones universales, según que en el contrato se donen uno o varios objetos determinados, o bien, la totalidad de los bienes del donante. En ambos casos debe tratarse de bienes presentes. Sin embargo, la donación que comprenda la totalidad de los bienes del donante, será nula si éste no se reserva en propiedad o en usufructo lo necesario para vivir de acuerdo con sus circunstancias; lo cual expresamente prohíbe las donaciones universales, por lo que más bien todas las donaciones serán particularmente en mayor o menor grado, según la cantidad de bienes que comprendan.

## **II.6.- LA DONACION CIVIL Y LA DONACION PUBLICA**

La distinción entre el contrato de donación civil y el contrato de donación pública estriba fundamentalmente en que la primera se da entre particulares y se encuentra regulada por la legislación común, mientras que la donación pública cae dentro del ámbito del derecho público y es regulada por el derecho administrativo, aunque resulta conveniente aclararlo, su regulación es muy pobre ya que dicha institución ha sido olvidada por nuestro legislador no obstante la importancia que tiene para nuestra vida institucional.

Resulta conveniente mencionar que la donación pública reúne las mismas características de la donación privada, con la salvedad de que el donante siempre es el Estado, quien puede realizar un acto de liberalidad sujeto a las condiciones previstas por la misma Ley.

Autores como el maestro Andrés Serra Rojas hacen referencia a la donación pública, diciendo que "los bienes del dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común, con excepción de la donación y el comodato, salvo que estos contratos estén autorizados expresamente por la Ley General de Bienes Nacionales".<sup>28</sup>

Asimismo, el maestro Rafael Martínez Morales en su obra Derecho Administrativo II establece que "los bienes del dominio privado son inembargables y admiten todo tipo de contratos a excepto la donación y el comodato. La Ley de la materia permite la donación en los siguiente casos; a 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 y a favor de entes privados que realicen actividades de interés social y sin propósito de lucro".<sup>29</sup>

Como puede apreciarse los dos autores antes citados coinciden al afirmar que el contrato de donación pública sólo puede efectuarse sobre bienes del dominio privado, siendo requisito sine quanon el que se encuentre contemplada la autorización respectiva en la Ley correspondiente.

---

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, t. 2, págs. 239 y 240, ed. Porrúa, S.A., México, 1988.

<sup>29</sup> Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo, segundo curso*, ed. Harla, México, 1991.

## **CAPITULO TERCERO**

**III.- LA DONACION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO**

**III.1.- DOCTRINA EXTRANJERA.**

**III.1.1.- UNION DE REPUBLICAS SOVIETICAS SOCIALISTAS.**

**III.1.2.- CUBA.**

**III.1.3.- FRANCIA**

**III.1.4.- ALEMANIA**

**III.1.5.- SUIZA**

**III.1.6.- ITALIA**

## CATITULO TERCERO

### III.- LA DONACION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

#### III.1.- DOCTRINA EXTRANJERA.

Respecto a la donación, se presenta un problema jurídico de gran importancia en nuestro derecho y, en general, en el latino europeo que, siguiendo las tradiciones del romano, no permite que pueda transmitirse la totalidad de un patrimonio (DONACION universal) por contrato. Sin embargo, existe un ejemplo que se invoca por aquellos que objetan la teoría, para demostrar que en nuestro derecho sí puede existir la transmisión de un patrimonio por virtud de un acto entre vivos y especialmente, por contrato.

En el Derecho francés, italiano, español o en el nuestro, no se ha permitido que el patrimonio como universalidad jurídica se transmita por contrato. En el Derecho alemán y suizo, sí se admite la posibilidad de que el patrimonio presente se transmita por contrato. En materia de donación, es requisito de la definición que recaiga sobre bienes presentes. De la misma no se desprende que la donación pueda comprender un patrimonio como conjunto de bienes y obligaciones, es decir, como activo y pasivo; más bien parece indicarse que la donación se ha de referir al activo patrimonial y que ese activo debe ser presente y no total, por cuanto que es nulo el contrato si el donante no se reserva los bienes necesarios para subsistir. El artículo 2355 del Código vigente establece: **"Si la donación fuere de todos los bienes, el donatario, será responsable de todas las deudas del donante anteriormente contraídas, pero sólo hasta la cantidad concurrente con los bienes donados y siempre que las deudas tengan fecha auténtica."** Es decir, se aplican las reglas de la transmisión hereditaria por considerar que el donatario, responde como heredero a beneficio de inventario, de todas las deudas del donante anteriores al contrato. De esta manera podemos observar que el proyecto en comento, en su primera parte, parece admitir que la donación puede recaer sobre todos los bienes del donante y así expresamente dice que si la donación fuere de todos los bienes. No obstante lo anterior, este precepto debe entenderse relacionado con el artículo 2347 según el cual es nula la donación que comprende la

totalidad de los bienes del donante, si éste no se reserva en propiedad o en usufructo lo necesario para vivir según sus circunstancias.

La donación de todos los bienes presentes sin reserva alguna por parte del donante, no es en rigor donación, sino prodigalidad, y la ley tutela, cumpliendo un fin social, al desgastador de sus bienes, declarándole incapaz. No se concibe, que pueda animar a un acto jurídico el propósito de beneficiar a un extraño privándose voluntariamente de los bienes, en cuanto son necesarios para atender al deber de la vida impuesto al hombre desde el instante de nacer y como deber de inexcusable cumplimiento. Claro está, que de hecho el hombre puede desprenderse de todos los bienes materiales; pero esto no significa que la ley pueda autorizarlo dictando reglas jurídicas para su legalización. Además, como todo contrato supone como requisito esencial el consentimiento, si éste está dado por el desarreglo en el querer, por error, o por otras causas que vician la voluntad, las leyes establecen, con razón, el principio de que toda donación es anulable o reducible en cuanto traspase los límites que la previsión a este efecto señala. El legislador no coarta la libertad individual, simplemente la condiciona para que el derecho se realice.

En el mismo caso se encuentra quien disponiendo de una sola cosa con la que aliende a sus necesidades, pretende transmitirla gratuitamente a otra persona con el propósito de beneficiarla.

respecto a la donación, se presenta un problema jurídico de gran importancia en nuestro derecho y, en general en el derecho que rigen en los diversos países del orbe, sin importar su sistema político. La donación constituye una liberalidad, motivo por el cual se ha tratado de limitarla en forma sistemática, de tal forma que en algunos países, se ha declarado su proscripción total por convertirse en un problema de economía política, tal y como podrá constatarse en el desarrollo del presente capítulo.

### **III.1.1.- UNION DE REPUBLICAS SOVIETICAS SOCIALISTAS.**

No obstante que ya ha quedado desintegrada la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, debido a los sucesos recientes, conocidos por todos, para

conformar lo que ahora conocemos como la Comunidad de Estados Independientes, consideramos de especial interés, tratar dentro del presente capítulo, a la institución de la donación dentro de la legislación que regulaba a dicho régimen político, el cual indudablemente jugó un papel protagónico durante el presente siglo.

Al respecto, resulta de especial interés comentar que la Constitución Política de la desaparecida Unión de REPUBLICAS Soviéticas Socialistas del 7 de octubre de 1977, en su artículo 13, prescribía que: "los ingresos provenientes del trabajo constituyen la base de la propiedad personal de los ciudadanos de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas".<sup>30</sup> Mediante este mandamiento constitucional se impedía todo acto de liberalidad a los ciudadanos de la desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

### III.1.2.- CUBA.

Por su parte la constitución de la República de Cuba, prescribe cualquier posible acto de liberalidad entre los que podemos encontrar a la donación.

La anterior aseveración se ve confirmada por el contenido en sus artículos 21 y 22, que a la letra dicen:

"ARTICULO 21.- El agricultor pequeño tiene derecho a vender la tierra, previa autorización de los organismos determinados por la Ley. En todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante el pago de su justo precio.

Se prohíbe el arrendamiento, la aparcería, los préstamos hipotecarios y cualquier otra forma que implique gravamen o cesión parcial a particulares de los derechos y acciones emanadas de la propiedad de los agricultores pequeños sobre las fincas rústicas.

"ARTICULO 22.- se garantiza la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo

---

<sup>30</sup> Ver artículo 13 de la Constitución de la extinta Unión de repúblicas Soviéticas Socialistas.

título de dominio y los demás bienes y objetos que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona.

Asimismo, se garantiza la propiedad sobre medios e instrumentos de trabajo personal o familiar que no se emplean para explotar el trabajo ajeno.<sup>31</sup>

Como puede observarse en el artículo 21 de la citada Constitución, se contempla la posibilidad de que el agricultor pueda enajenar la tierra; sin embargo, sólo podrá hacerlo con autorización de los organismos determinados por la Ley, de donde se debe concluir, que de acuerdo con el régimen de propiedad contemplado por la Ley fundamental cubana, el Estado no podrá vender, incluyendo dentro de la hipótesis prevista por dicha norma, no podrá llevar a cabo cualquier posibilidad de donación o enajenación gratuita.

Por otro lado, el artículo 22 establece como hipótesis central la de garantizar la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, lo que lleva a concluir que el régimen jurídico de este país caribeño no acepta ningún acto de liberalidad sobre la propiedad.

### III.1.3.- FRANCIA

El Estado francés reconoce en el artículo 17 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, aprobada por la asamblea nacional el 26 de agosto de 1789 y confirmada por la constitución de 1958, "que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, no pudiendo ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente justificada lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización."<sup>32</sup>

Como puede precisarse, el citado precepto establece como uno de los derechos fundamentales del hombre la propiedad, lo cual permite afirmar que el sistema político francés acepta a través de su orden jurídico fundamental la propiedad privada y como consecuencia los actos de liberalidad sobre la misma.

---

<sup>31</sup> Constitución de la República de Cuba, pág. 23

<sup>32</sup> Constitución de la República Francesa, pág. 39

Al respecto la citad declaración en su artículo 2 establece que el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, entre los que se encuentra el derecho de propiedad.

No obstante que del análisis de la Constitución francesa, se desprende que los nacionales del Estado francés pueden llevar a cabo actos de liberalidad sobre su propiedad, es justo reconocer que en los términos del artículo 4 del citado ordenamiento dicha libertad esta condicionada a poder hacer todo aquello que no daña a otro, por tanto el ejercicio del derecho de propiedad se encuentra limitado en tanto que debe asegurar a los demás miembros de la sociedad el goce de este derecho. Dichos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Lo anterior se refuerza con la estipulación contenida en el artículo 5, que a la letra dice: "la Ley no tiene el derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad. Todo lo que esta vedado por la Ley no puede ser impedido y nadie puede ser constreñido a ejecutar lo que ella no ordena".<sup>33</sup> De donde se desprende que la donación como acto de liberalidad, queda sujeta a limitar dicho acto resulte una acción nociva a la sociedad.

#### III.1.4.- ALEMANIA

La donación en el derecho germánico es considerada como una atribución de enriquecimiento patrimonial a expensas del donante que, según el acuerdo de las partes, es gratuito. Por otra parte la definición del Código civil Alemán, contempla diversos elementos:

"a) Una atribución patrimonial, que enriquece al donatario. Dicho enriquecimiento puede consistir en un aumento patrimonial de cualquier especie, transmisión de la propiedad, transmisión o sucesión de otros derechos reales, remisión de los mismos, cesión o remisión de créditos, constitución de un crédito, sea por negocio abstracto (promesa de deuda, letra de cambio) o por contrato causal, esto es por promesa de donación que recoja la intención de donar. La atribución patrimonial se hace corrientemente mediante un negocio entre el donante

---

<sup>33</sup> *Idem*, pág. 40.



y el donatario (transmisión promesa de donación, contrato de remisión, etc.) pero puede operarse por virtud de un negocio con un tercer.

b) Disminución patrimonial por parte del donante

c) acuerdo sobre la gratuidad. La atribución patrimonial tiene que ser hecha a título gratuito. La atribución patrimonial tiene que ser también aceptada en concepto de gratuita. Por consiguiente la donación es un contrato.

En el derecho Alemán la donación no tiene que ser hecha mediante formalidad alguna."<sup>34</sup>

### III.1.5.- SUIZA

Dispone el Código suizo que: "La donación es la disposición entre vivos por la cual una persona cede todo o parte de sus bienes a otra, sin contraprestación correspondiente. El hecho de renunciar a un derecho, antes de haberlo adquirido o de repudiar un sucesión, no constituye donación. lo mismo el cumplimiento de un deber moral."<sup>35</sup>

Como se advierte el derecho civil suizo sigue las directivas y el espíritu del Derecho Alemán sobre el punto y no admite otra forma de donación que la que no requiere una contraprestación del beneficiario de la liberalidad.

### III.1.6.- ITALIA

Explicando la concepción que rige en la doctrina italiana a cerca de la gratuidad de los contratos en general, explica un tratadista de aquel país que "es contrato gratuito (o a título gratuito, o lucrativo, o de beneficencia), aquel en que una parte recibe una ventaja patrimonial o lucro y la otra soporta un sacrificio; o sea, aquel en que la atribución patrimonial no presenta ningún nexo con otra atribución patrimonial, por la razón de que esta otra atribución patrimonial no existe".<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ver artículo 516 del Código Civil Alemán.

<sup>35</sup> Ver artículo 239 del Código Civil Suizo.

<sup>36</sup> Messineo, F., *Doctrina general del contrato*, t. 1, pág. 417, citando a Mosco, Oppo, Barassi y otros, Ed. Jur. Europa- América, Bs. Aires, 1954.

La gratuidad ha de entenderse, aclara Messineo, en el sentido de que una de las partes no da nada y la otra da todo; "porque si una no recibe nada, pero la otra da a un tercero, no hay gratuidad para quién da, pero la donación constituye un grupo separado respecto de los otros contratos a título gratuito, porque en ella existe el elemento espíritu de liberalidad y que no es indispensable en los otros contratos a título gratuito; y porque mientras la donación implica enriquecimiento del donatario, los otros contratos a título gratuito implican únicamente ausencia de una prestación correlativa.

"La donación es el contrato en el cual, por espíritu de liberalidad una parte enriquece a la otra, disponiendo a favor de esta de un derecho suyo asumiendo, frente a ella, alguna obligación.<sup>37</sup> La prescripción es suficientemente explicativa de la naturaleza y de los elementos que integran la donación, dando absoluta prioridad al factor psicológico, al mencionar al espíritu de liberalidad.

---

<sup>37</sup> Artículo 769 del Código Civil Italiano.

## **CAPITULO CUARTO**

### **IV. LA DONACION DENTRO DE LA LEGISLACION VIGENTE.**

#### **IV.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **IV.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

#### **IV.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

#### **IV.4. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES**

## **CAPITULO CUARTO**

### **IV. LA DONACION DENTRO DE LA LEGISLACION VIGENTE.**

#### **IV.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Podemos decir que el fundamento constitucional para llevar a cabo la donacion pública de bienes inmuebles, por parte del Gobierno Federal, lo encontramos en el artículo 27 de nuestra Constitución Política, el cual establece la propiedad originaria de nuestra nación sobre las tierras y aguas, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

De igual forma, el artículo 134 Constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Sin lugar a dudas, en ninguno de los preceptos antes mencionados se contempla en forma específica la donación; no obstante ello, consideramos que ambos preceptos son la base constitucional de la Ley General de Bienes Nacionales, que viene a ser el ordenamiento que en forma concreta contempla la donación pública de bienes inmuebles y muebles. Dicha institución como una forma de transmisión de los bienes del estado a título gratuito, indudablemente que se encuentra sujeta a los principios de los preceptos mencionados.

#### **4.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es de nuestro conocimiento, se encarga de establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; dicho de otra manera establece la distribución de las facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República quien en los términos del artículo 90 de la propia constitución para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden

administrativo a él encomendadas se auxilia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades de la Administración Pública Paraestatal para ejercerlas, de esta forma podemos decir que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos así como los órganos de gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tienen facultades para donar bienes inmuebles y muebles de acuerdo a lo establecido por la Ley General de Bienes Nacionales que más adelante analizaremos tan es así, que en los diversos preceptos en que establecen las atribuciones a las diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se contempla una fracción que en forma genérica establece que les corresponde el despacho de los demás asuntos que le atribuyen expresamente a las leyes y reglamentos.

En especial, resulta conveniente mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta dentro de sus facultades en los términos de la fracción XVIII del artículo 32 de la Ley en comento el de dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realizan 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.

Como puede observarse en el párrafo anterior, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el intervenir estableciendo las normas y procedimientos para que las demás dependencias lleven a cabo entre otros actos, las donaciones de bienes muebles e inmuebles.

Por otro lado, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según el artículo 32-Bis de la Ley que se analiza, el inspeccionar y vigilar directamente a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública

Federal, por lo que con base en lo anterior esta dependencia deberá vigilar que se observen los procedimientos establecidos por la Ley y por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos de donaciones.

Como podrá observarse es poco lo que podemos encontrar en materia de donaciones dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ello seguramente porque se encuentra regulada esta materia por la Ley General de Bienes Nacionales.

#### **IV.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

Podemos decir, sin lugar a dudas, que es en la Ley General de Bienes Nacionales, en donde nuestro legislador se preocupó por regular la institución de la donación pública, figura jurídica a través de la cual el Estado Mexicano trata de redistribuir la riqueza nacional, destinando parte de su patrimonio a atender necesidades de interés social, bien sea distribuyendo entre la población de escasos recursos alimentos, medicinas y otros bienes necesarios o en su caso, haciendo donaciones a la población que se ve afectada por catástrofes producidas por fenómenos naturales.

De esta manera podemos observar que la Ley en comento, establece en su artículo 8, fracción V, que salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde, entre otras facultades, a la Secretaría de Desarrollo Social, determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compraventa, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación en los mismos términos.

Como puede observarse, en todas aquellas donaciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, corresponde intervenir a la Secretaría de Desarrollo Social quien deberá participar en representación del Gobierno Federal.

Otro caso de donación contemplado por la Ley Federal de Bienes Nacionales, es el previsto en los tres últimos párrafos del artículo 14, relativo a la indemnización que deberá cubrirse a los afectados en las adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, en este supuesto se podrá donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localiza el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en sustitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en favor de aquéllos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda, dará la intervención previa que compete a la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a esta ley.

Para el caso de los bienes inmuebles del dominio privado, el ordenamiento en comento, establece en el artículo 58 diversos supuestos, estableciendo que los inmuebles del dominio privado que no sean adecuados para destinarlos prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales, 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 Social, en

favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

II.- 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;

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

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

Resulta conveniente destacar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 59 de la Ley General de Bienes Nacionales, únicamente mediante decreto del Ejecutivo Federal, podrá autorizarse la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquéllos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean de dominio público.

En los términos del artículo 61 de la Ley en comento, el plazo máximo dentro del cual deberá iniciarse la utilización del bien en el objeto solicitado, a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 58 de la misma, deberá ser fijado en el decreto expropiatorio correspondiente, ya que de no ser así, deberá entenderse que el plazo es de dos años. Al respecto, señala que si el donatario no iniciare la utilización del bien en el fin señalado dentro del plazo previsto, o si habiéndolo hecho diere al inmueble un uso distinto, sin contar con la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, tanto el bien como sus mejoras revertirán en favor de la Federación. Cuando la donataria sea una asociación o institución privada, también procederá la reversión el bien y sus mejoras en favor de la Nación, si la donataria desvirtúa la naturaleza o el carácter no lucrativo de sus fines, si deja de cumplir con su objeto o si se extingue. Las condiciones a que se refiere este artículo se insertarán en la escritura de enajenación respectiva.



Continúa señalando este precepto, que la enajenación a título gratuito de inmuebles a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, sólo procederá mediante la presentación de programas que señalen: uso principal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y conclusión de obras, y planes de financiamiento. En el caso de incumplimiento de los programas dentro de los plazos previstos, tanto el bien donado como sus mejoras revertirán en favor de la Federación.

Los decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de inmuebles de propiedad federal serán referendados por los Secretarios de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público. Igual formalidad requerirán los decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebran los organismos descentralizados, siempre que se trate de bienes de dominio público.

Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta ley.

La ley nos señala en su artículo 74, que no se requerirá intervención de notario, entre otros, en los caso siguientes:

I.- Donaciones que se efectúen en favor del Gobierno Federal;

II.- Donaciones que efectúe el Gobierno Federal en favor de los gobiernos estatales y municipales;

III.- Donaciones que realicen los gobiernos de los Estados o en los Municipios en favor de entidades de la administración pública federal, para la prestación de servicios públicos a su cargo;

IV.- Donaciones que efectúe el Gobierno Federal en favor de entidades paraestatales.

Como podrá apreciarse, las donaciones pueden ser objeto de un contrato privado entre el Gobierno Federal y el donatario, con lo que se limitan los altos costos que conlleva el formalizar este tipo de actos ante notario público.

Respecto a los bienes muebles, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 81 que 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, a los Estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades paraestatales que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes, determinado conforme al artículo 79, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el citado precepto señala que si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, en lo que se refiere a donación de bienes muebles a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, se deberá llevar a cabo mediante acuerdo presidencial refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Programación y Presupuesto; (Secretaría de Hacienda y Crédito Público); así como por el titular de la dependencia en cuyos inventarios figure el bien.

Por último, el artículo 82 de la multicitada Ley, establece que las disposiciones sobre bienes muebles del dominio privado a que se contrae el capítulo que se comenta, relativo a los bienes muebles del dominio privado es aplicable y rige para todos los actos que realicen las entidades paraestatales y, como consecuencia en la donación.

Al respecto, resulta conveniente transcribir el artículo 82, mismo que a la letra dice:

Con excepción del aviso de baja a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 79 y de lo establecido en el artículo 80, las disposiciones sobre bienes muebles de dominio privado a que se contrae el presente capítulo, regirán para los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que realicen las entidades paraestatales, siempre que dichos bienes estén al servicio de las entidades o formen parte de sus activos fijos.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales de conformidad con la legislación aplicable, dictarán las normas o bases generales que deberán observar los directores generales o sus equivalentes para la correcta aplicación de lo dispuesto por este artículo.

#### **IV.4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

Como su nombre lo indica, la Ley Federal de Entidades Paraestatales regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y aunque se analizó detenidamente dicho ordenamiento, no se encontró ningún precepto que regulara la donación pública a cargo de los organismos que integra la Administración Pública Paraestatal, por lo que se considera que al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debemos remitirnos para nuestro estudio a la Ley General de Bienes Nacionales toda vez que, dentro de la Ley que se comenta el artículo 58 en su fracción XVI señala como facultad de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales el acordar y sujeción a las disposiciones legales relativos a los donativos o pagos extraordinarios y que los mismos se apliquen a los fines señalados en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente.

## **CAPITULO QUINTO**

### **V.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DONACION PUBLICA**

#### **V.1.- PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO**

## CAPITULO QUINTO

### V.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DONACION PUBLICA

El procedimiento administrativo de donación pública lo encontramos plasmado en distintos ordenamientos, según se trate de bienes inmuebles o muebles; en el primer caso, podemos observar que el procedimiento se enmarca en la Ley General de Bienes Nacionales, en tanto que el segundo caso, los principios generales se contemplan en el citado ordenamiento y el procedimiento se establece en las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

En lo que se refiere al procedimiento que se deberá seguir para llevar a cabo la donación de bienes inmuebles, lo encontramos plasmado en el capítulo V denominado "De los Inmuebles del Dominio Privado", que comprende los artículos del 57 al 76 de la Ley General de Bienes Nacionales y sobre el cual podemos hacer los siguientes comentarios:

En primer término debe destacarse que quedan fuera de este capítulo los bienes inmuebles del dominio público, lo que significa que única y exclusivamente pueden afectarse por el procedimiento de donación los bienes inmuebles del dominio privado, razón por la cual para que los primeros puedan ser susceptibles de enajenarse a título gratuito, deben de desincorporarse del dominio público, pues en tanto no se desincorporen, tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles, de acuerdo con lo establecido por el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los inmuebles del dominio privado, como ya se señaló anteriormente, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, pueden ser donados a:

A) Las Instituciones Públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular, para atender necesidades colectivas, de conformidad con los criterios que determina la Secretaría de Desarrollo Social;

B) Los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos con fines educativos o de asistencia social; y

C) Las Asociaciones o Instituciones Privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

Como se desprende de las Fracciones I, II, III, y IV del artículo 58 que se comenta, pueden ser sujetos de donación las Instituciones Públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular, los Gobiernos de los Estados o municipios, las Asociaciones o Instituciones Privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro, por lo que por exclusión quienes no se encuentren dentro de esos supuestos, no podrán solicitar donaciones de bienes inmuebles, salvo que se encuentren en los supuestos previstos en la fracción séptima del mismo artículo que se comenta, que se refiere a los demás casos en que se justifique en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, lo que nos permite concluir que sólo por excepción pueden ser sujetos de donación otras personas distintas a las enumeradas anteriormente.

Si bien es cierto, que no se establece con precisión los pasos que deben seguirse para la donación, consideramos que el procedimiento es el siguiente: se deberá solicitar por escrito a la dependencia o entidad a la que se encuentre asignado el inmueble de que se trate, quien de estar de acuerdo con donar el citado bien, previa comprobación de que la solicitud se encuentra apegada a los supuestos previstos por la Ley de la materia, gestionará ante la Secretaría de Desarrollo Social que lo proponga al Ejecutivo Federal en acuerdo, a fin de que este si así lo considera conveniente lo autorice mediante la expedición de un decreto, tal como lo ordena el artículo 59 del multicitado ordenamiento.

Cuando se trate de donaciones en favor de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios y de Asociaciones o Instituciones Privadas, el decreto debe fijar el plazo máximo, dentro del cual deberá iniciarse la utilización del bien en el fin solicitado, ya que de no señalarse dicho plazo, se entenderá que este es de dos años.

De no iniciarse la utilización del bien en el fin señalado en el caso previsto o si haciéndolo diere al inmueble un uso distinto, sin contar con la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, tanto el bien como sus mejoras revertirán en favor de la Federación, situación similar procederá si la donataria desvirtúa la naturaleza o el carácter no lucrativo; o bien, deja de cumplir con su objeto o si se extingue éste.

Las condiciones a que se refiere el artículo 61 de la Ley General de Bienes Nacionales, se insertarán en la escritura de enajenación respectiva.

La enajenación a título gratuito de inmuebles a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, sólo procederá mediante la presentación de programas que señalen: uso principal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y conclusión de obras y planes de financiamiento. En el caso de incumplimiento de los programas dentro de los plazos previstos, tanto el bien donado como sus mejoras revertirán en favor de la Federación.

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley General de Bienes Nacionales, los decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito de inmuebles de propiedad Federal, deben ser refrendados por los Secretarios de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, igual formalidad requerirán los decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebren los organismos descentralizados, siempre que se trate de bienes del dominio público, por lo que debe entenderse que cuando se trate de bienes del dominio privado no se requerirá cumplir con dicho requisito.

Las donaciones que se efectúen en favor del Gobierno Federal o que realice éste en favor de los Gobiernos Estatales o Municipales, así como las que realicen los Gobiernos de los Estados o de los Municipios en favor de la Administración Pública Federal para la prestación de servicios públicos a su cargo y las que efectúe el Gobierno Federal en favor de las entidades paraestatales no requerirán de la intervención de notario público.

Es importante hacer notar que los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen las entidades paraestatales con violación de lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Secretaría de Desarrollo Social podrá recuperarlos administrativamente y podrá determinar su aprovechamiento conforme a la política inmobiliaria del Gobierno Federal o entregarlas al órgano descentralizado que corresponda, según sea el caso.

Por otro lado, en lo que se refiere al procedimiento para la donación de bienes muebles lo encontramos establecido en el capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales, denominado "De los Muebles del Dominio Privado", así como en las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, expedidas por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, el día catorce de junio de mil novecientos ochenta y ocho, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año, el cual en su Sección Segunda relativa al procedimiento para operar la baja y llevar a cabo la afectación, baja y destino final de bienes muebles, contempla la donación que realicen las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, señalando que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales establecerán sus políticas al respecto.

En lo que se refiere a la parte sustantiva, podemos observar que la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 81 establece que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, con aprobación expresa de su respectivo titular, podrán donar bienes de propiedad federal que figuren en sus respectivos inventarios a los Estados, Municipios, Instituciones de Beneficencia, Educativas o Culturales, así como a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las Comunidades Agrarias y Ejidales y Entidades Paraestatales que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes, determinado conforme al artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.



Si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el numeral en comento, son sujetos de donación los Estados, Municipios, Instituciones de Beneficencia, Educativas o Culturales, quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de la dependencias, los beneficiarios de servicios asistenciales públicos, las Comunidades Agrarias y Entidades Paraestatales. Debiendo concluir que quienes no se encuentren en este supuesto, por exclusión, no pueden ser sujetos de donación; ahora bien, debe destacarse que dicho precepto habla de los Departamentos de Estado, los cuales ya no existen, razón por la cual únicamente hablamos del Departamento del Distrito Federal. Con base en lo anterior, podemos afirmar que podrán llevar a cabo donaciones de bienes muebles, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, siempre y cuando cumplan con el requisito de la aprobación expresa de su titular.

En este precepto nos encontramos con dos hipótesis, la primera consistente en que el valor de los bienes determinado mediante avalúo no exceda del equivalente de diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y, el segundo supuesto, consistente en que si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, además de los requisitos anteriores, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como puede observarse en este segundo supuesto será necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que proceda la donación, facultad que competía anteriormente al titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, razón por la cual será requisito sine qua non el obtener el acuerdo correspondiente para que proceda la donación.

Por otro lado, el citado precepto en su párrafo final establece que el Gobierno Federal podrá donar bienes a Gobiernos e Instituciones Extranjeras u Organizaciones Internacionales, mediante acuerdo presidencial refrendado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como por el titular de la dependencia en cuyos inventarios figure el bien.

En el caso de las donaciones a gobiernos e instituciones extranjeras, es necesaria la intervención del Ejecutivo Federal, así como cumplir con el requisito del referendo ministerial previsto por el artículo 92 de nuestra Ley Fundamental, pues como el citado precepto lo establece, sin el citado requisito el acuerdo que pudiese expedir el presidente de la república no deberá ser obedecido, o sea, este precepto exige que se de cumplimiento a un mandato constitucional.

Para finalizar con la Ley en comento, resulta conveniente comentar que con excepción del aviso de baja a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 79 y de lo establecido en el artículo 80 de la misma, las disposiciones sobre bienes muebles del dominio privado a que se contrae el presente capítulo, regirán para los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que realicen las entidades paraestatales, siempre que dichos bienes estén al servicio de las mismas o formen parte de su activo fijo.

Por su parte la Norma Vigésimoctava de las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, establece que la donación de bienes muebles se llevará a cabo observando, las previsiones contenidas en el artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales y de acuerdo al procedimiento establecido por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>38</sup>

En tanto que en el apartado 2.5 de la Sección Segunda, se desarrolla el procedimiento para efectuar la donación de bienes muebles por parte de las dependencias, el cual por su importancia a continuación se transcribe:

"2.5 En los casos en los que se hubiere determinado la donación de bienes muebles, el responsable de la administración general de los recursos materiales gestionará la práctica del avalúo para fijar el valor de los mismos conforme a lo señalado en el apartado 2.1., y una vez determinado el precio procederá conforme a lo siguiente:

<sup>38</sup> Normas y Procedimientos Generales para la afectación Baja y Destino Final de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, expedidas por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto el 14 de junio de 1988, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año.

2.5.1. Tratándose de las donaciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, se procederá de la siguiente forma:

2.5.1.1. El responsable somete a consideración del titular de la dependencia, la solicitud de donación, anexando dictamen técnico y valuatorio; quien, en su caso, autoriza.

2.5.1.2. El responsable en base a la autorización correspondiente procederá a formalizar la donación, en términos del contrato relativo.

2.5.1.3. Elaborado el contrato y una vez que ha sido debidamente suscrito, el responsable procede a entregar los bienes muebles materia de la donación, recabando el recibo correspondiente.

2.5.1.4. Efectuada la operación, procederá a la cancelación de registros de inventarios.

2.5.2. Tratándose de las donaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, una vez realizado el trámite a que se refiere el apartado 2.5.1.1., se procederá de la siguiente manera:

2.5.2.1. El titular de la dependencia solicita al de la Secretaría la autorización para llevar a cabo la donación.

2.5.2.2. Autorizada la donación, el responsable procederá en los términos señalados en los apartados 2.5.1.2. al 2.5.1.4.

2.5.3. Tratándose de las donaciones señaladas en el último párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, una vez realizado el trámite a que se refiere el apartado 2.5.1.1., se procederá de la siguiente manera:

2.5.3.1. El titular de la dependencia somete a consideración del titular del Ejecutivo Federal, la solicitud de donación, quien, en su caso, emite el acuerdo respectivo.

2.5.3.2. Publicado el Acuerdo Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el responsable procederá en los términos señalados en los apartados 2.5.1.2. al 2.5.1.4.

2.5.4. El responsable de la administración general de los recursos materiales, al término del procedimiento establecido en los apartados 2.5.1., 2.5.2. y 2.5.3., procederá a informar en los términos de la norma Novena.<sup>39</sup>

Como se desprende de lo anterior, estas normas son aplicables a las Dependencias de la Administración Pública Centralizada quedando bajo la responsabilidad de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal dictar las normas para los procedimientos generales que deberán observar los directores generales o sus equivalentes.

Por lo anterior y tomando en consideración que una de las entidades a través de la cual el Estado Mexicano ha tratado de cumplir con una función social y en consideración, hacer una mejor redistribución del ingreso nacional, es el organismo público descentralizada denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el cual por si y a través de sus empresas filiales, ha cumplido con un cometido netamente social, a través de la ejecución de diversos programas que se desenvuelven en favor de las clases más desprotegidas, convirtiéndose en un vehículo del Estado para hacer realidad la donación pública como un verdadero instrumento del mismo para redistribuir el ingreso nacional, entre los que podemos mencionar: el Programa de Subsidio a la Tortilla, el programa de Lecherías Liconsa, los Programas Presidenciales para atender situaciones de emergencia en casos de desastres provocados por fenómenos naturales o provocados por la negligencia del hombre, tratándose en todos estos casos de verdaderas donaciones gratuitas que hace el Estado, con excepción del programa de leche que puede decirse que se trata de una donación onerosa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2336 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, que

---

<sup>39</sup> *Normas y Procedimientos Generales para la afectación Baja y Destino Final de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, expedidas por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto el 14 de junio de 1988, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año.*

a la letra dice: "Es onerosa la donación que se hace imponiendo algunos gravámenes, y remuneratoria la que se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar", en este supuesto se considera onerosa por que el Estado recibe una contraprestación, sin que pueda decirse por ello que exista una verdadera recuperación por el producto vendido.

Debe aclararse que este tipo de donaciones son decididas directamente por el Estado a través del Ejecutivo Federal, por lo que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares únicamente viene a ser su brazo ejecutor, ya que la decisión no es tomada por la misma sino en el seno del poder central.

Al respecto, es conveniente comentar el decreto que declara de interés público la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada de maíz y tortilla de maíz, a través del cual se declara de interés público la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada de maíz y tortilla de maíz.

El citado decreto establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, propondrá al Ejecutivo Federal las reglamentaciones que deban dictarse en la materia, en protección de los consumidores, para la mejor planeación, organización y funcionamiento eficiente y productivo de la industria y promoverá las acciones que estime procedentes, como complemento de los incentivos para la industrialización que prevén los decretos presidenciales del veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y uno y del veinte de julio de mil novecientos setenta y dos, atendiendo su ejecución la Compañía Nacional de Subsistencias Populares..

Por otro lado, el veinte de mayo de mil novecientos setenta y cuatro fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reglamenta las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortilla de maíz, el cual establece que es de interés público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la reglamentación por el Ejecutivo Federal de la industria productora de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortilla de maíz, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Entre otras cosas el citado decreto establece que las personas físicas o morales que realicen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortilla de maíz, tendrán derecho a disfrutar de las facilidades, estímulos y franquicias, cuyo otorgamiento promueva la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano ante las autoridades competentes.

Por otro lado, considerando que ha sido objetivo de máxima prioridad del Ejecutivo Federal lograr la autosuficiencia alimentaria, fundamentalmente para preservar la soberanía, así como para proporcionar una mejor dieta a los mexicanos, se publicó el Decreto por el que se dispone que el maíz y sus harinas producidas en el país serán destinadas prioritariamente al consumo alimenticio humano.

Asimismo, en el caso de que el maíz se encuentre subsidiado podrá venderse por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares a un precio inferior, si así se prevé en el acuerdo el subsidio, según se desprenda del Acuerdo que establece las reglas generales para el abasto de granos y oleaginosas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de enero de mil novecientos sesenta y cinco.

Como podrá observarse el subsidio de la tortilla se deriva de una determinación del Ejecutivo Federal al igual que el de la leche, razón por la cual el papel de CONASUPO es el del ser el ejecutor de una decisión que surge en el seno del poder central, considerando que dichos productos son artículos de consumo generalizado, comprendido en el artículo primero de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y que tienen además el carácter de artículos de consumo necesario dedicados a atender las demandas alimenticias de la población.

De acuerdo a la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo es necesario transparentar y racionalizar el otorgamiento de subsidios los que, en su caso, deberán aplicarse a los productos finales con el fin de proteger la economía popular, correspondiendo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la

coordinación, dirección y normalidad de las acciones que conformen al Sistema Nacional de Abasto de nuestro país.

Por todo lo anterior, debemos concluir que muchas de las donaciones que lleva a cabo CONASUPO, son decididas directamente por el poder central a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que CONASUPO no participa directamente en dicha toma de decisiones, pues se encuentran fuera de su control.

Indudablemente que en el sector paraestatal no encontramos una uniformidad de criterio en cuanto al procedimiento que debe seguirse para la afectación baja y destino final de los bienes muebles, motivo por el cual atendiendo a la importancia que juega este organismo en la función social que cumple el Estado Mexicano, consideramos adecuado concluir el presente trabajo proporcionando las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles del organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, a manera de modelo que puede ser utilizado por las entidades del sector paraestatal, pues como ya mencionamos la mayoría de las entidades paraestatales no cuentan con un documento actualizado y el citado organismo no es la excepción, aclarando que haremos especial énfasis en la donación, tema del presente estudio, por lo que a continuación hacemos la siguiente propuesta:

**NORMAS Y PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA LA AFECTACION,  
BAJA Y DESTINO FINAL DE BIENES MUEBLES DEL ORGANISMO  
PUBLICO DESCENTRALIZADO COMPAÑIA NACIONAL  
DE SUBSISTENCIAS POPULARES**

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares. El Consejo de Administración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con fundamento en los artículos 38, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 6 de su Decreto de Creación y 82 de la Ley General de Bienes Nacionales, y

## **CONSIDERANDO**

Que el Ejecutivo Federal, continuando con las acciones de modernización y actualización del régimen jurídico administrativo que les es propio a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, promovió ante el H. Congreso de la Unión el pasado periodo de sesiones, reformas a la Ley General de Bienes Nacionales, mismas que fueron aprobadas por esa Representación Nacional, y que incorporan criterios que permiten a los órganos de gobierno de las propias entidades ejercer cabalmente las funciones que conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en vigor desde mayo de 1986, les corresponden.

Que conforme a las reformas antes indicadas, se otorga a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales la facultad para dictar sus propias normas y bases generales que regulen los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que estén a su servicio y formen parte de sus activos hijos.

Que por el papel estratégico que tiene la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en el manejo de granos, productos lácteos, programas presidenciales y, en general subsistencias populares, se tiene como propósito que los actos relacionados con la afectación, baja y destino final de dichos productos y otros bienes muebles al cuidado de la Administración Pública Federal se realicen dentro de un marco normativo unificado y definido, especialmente en lo que se refiere a la donación, hemos tenido a bien expedir las siguientes:

### **NORMAS Y PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA LA AFECTACION, BAJA Y DESTINO FINAL DE BIENES MUEBLES DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.**

#### **SECCION PRIMERA**

##### **Disposiciones Generales**

**PRIMERA.-** Las presentes normas y procedimientos son de observancia obligatoria para las Unidades Administrativas de la Compañía Nacional



de Subsistencias Populares y tienen por objeto establecer las reglas de carácter general que deberán seguirse en relación con la afectación, baja y destino final de bienes muebles.

Para los efectos de las presentes normas, se entenderá por Unidades Administrativas, las Direcciones de Administración, Finanzas, Programas Sociales, Delegaciones y Comercialización Agropecuaria; por Consejo, el Consejo de Administración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y cuando en las misma se haga referencia a bienes muebles, se entenderá que se trata de los bienes muebles al cuidado de las citadas Unidades Administrativas.

SEGUNDA.- El Consejo emitirá los procedimientos y expedirá los formatos conforme a los cuales deberán sujetarse las Unidades Administrativas del organismo en cumplimiento de las presentes normas.

TERCERA.- Son aplicables las presentes normas a los bienes muebles que, por su naturaleza en los términos del artículo 751 del Código Civil para el Distrito Federal, se hayan considerado como inmuebles y que hubieren recobrado su calidad de muebles por las razones que en el mismo numeral se establecen.

CUARTA.- En lo que no se opongan a las disposiciones legales y administrativas que rijan de manera particular la baja y determinación de destino final de bienes muebles y que se encuentren expresamente determinados por dichas disposiciones, se aplicarán las presentes normas.

QUINTA.- Los bienes muebles para los efectos de las presentes normas, se clasifican en:

I.- Bienes Instrumentales.- Los considerados como implementos o medios para el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, siendo susceptibles de registro individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio, y

II.- Bienes de Consumo.- Son aquéllos que por su utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias tienen un desgaste total

o parcial, no siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dada su naturaleza y finalidad en el servicio.

III.- Bienes Donables.- son aquellos que por su propia naturaleza están destinados a los programas de apoyo a los grupos marginados de la sociedad, así como para asistencia en caso de emergencia provocada por fenómenos naturales o por negligencia del hombre.

El Consejo, con base en la clasificación a que se refiere esta norma, expedirá el catálogo de bienes muebles correspondiente, el cual será revisado periódicamente por el propio Consejo.

Cuando un bien mueble se encuentre dentro de algún grupo que no le corresponda conforme al catálogo señalado en el párrafo anterior, deberá procederse únicamente a su reclasificación.

SEXTA.- En lo que se refiere a los bienes instrumentales y de consumo, la dirección de Administración deberá considerar, por lo menos cada seis meses, los bienes muebles que por su estado físico o cualidades técnicas no resulten útiles para el servicio a que se encuentren destinados, dictaminando en cada caso, su estado, así como sus posibilidades de rehabilitación o reaprovechamiento en todas o algunas de sus partes, de lo cual se elaborará la constancia correspondiente. Si existen desechos, deberá determinarse su destino final conforme a lo previsto en estas normas.

La determinación y el dictamen a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo del Director de Administración a nivel centralizado y de los Subdelegados de Administración en las delegaciones Estatales o en aquellos en quienes se hubiere delegado tal facultad y será requisito previo para operar la baja.

Será responsabilidad de los titulares de Administración a nivel central y descentralizado llevar un registro de las partes reaprovechables de los bienes muebles dados de baja.

En lo que respecta a los bienes donables, las áreas responsables dictaminarán en cada caso sobre la procedencia de la donación de acuerdo con los programas aprobados y las políticas del organismo.

**SEPTIMA.-** Las Unidades Administrativas sólo operarán las bajas de los bienes muebles que tengan a su cargo, en los siguientes supuestos:

I.- Cuando el bien mueble, por su estado físico o cualidades técnicas, no resulte útil o funcional, o ya no se requiera para el servicio al cual se destinó, previo dictamen a que se refiere la norma Sexta;

II.- Cuando el bien mueble se encuentre destinado para atender demandas de interés social;

III.- Cuando el bien mueble, se tenga que disponer para atender una necesidad provocada por un estado de emergencia; y

IV.- Cuando el bien mueble, de que se trate se hubiere extraviado, robado, accidentado o destruido, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las disposiciones legales aplicables.

**OCTAVA.-** Una vez operada la baja administrativa del bien mueble conforme a lo dispuesto en las presentes normas, las Unidades Administrativas deberán efectuar los asientos contables correspondientes, de conformidad con las disposiciones legales que resulten aplicables.

**NOVENA.-** Las Unidades Administrativas dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, informarán al Consejo con copia al Director General, respecto de los bienes muebles que hubieren dado de baja y determinado su destino final, en el mes anterior de que se trate.

**DECIMA.-** Las dependencias conservarán en forma ordenada y sistemática la documentación relativa a la baja de bienes muebles que operen conforme a las presentes normas, y al efecto integrarán de manera individual expedientes que contendrán dicha documentación.

La documentación e información adicional que contendrá cada uno de los expedientes a que se refiere el párrafo anterior será la siguiente:

I.- Copia del documento que acredite la propiedad del bien mueble; y

II.- Dictamen a que se refiere la norma Sexta.

Tratándose de vehículos terrestres y aéreos, los expedientes deberán contener, además, las constancias que acrediten haberse cumplido con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Consejo.

DECIMOPRIMERA.- La determinación del destino final por parte de las Unidades Administrativas quedará a cargo del servidor público a que se hace mención en la norma Sexta, para los bienes instrumentales y de consumo y se llevará a cabo una vez que hubiere autorizado su enajenación, transferencia, donación o destrucción, conforme a los procedimientos establecidos por el Consejo.

En lo que se refiere a los bienes donables, el destino final quedará a cargo del titular de la Unidad Administrativa de que se trate.

DECIMOSEGUNDA.- Las enajenaciones de carácter oneroso de bienes muebles, salvo los casos comprendidos en el párrafo tercero del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, se sujetarán a la licitación pública prevista en el párrafo segundo del mismo numeral, aplicándose el procedimiento administrativo establecido por el Consejo.

DECIMOTERCERA.- Las convocatorias públicas para la enajenación onerosa de los bienes muebles, que podrán referirse a uno o varios de éstos, deberán publicarse en uno de los diarios de mayor circulación en el país y, simultáneamente, en uno de la entidad federativa en donde se celebre la licitación. El plazo máximo que deberá mediar entre la fecha de la expedición del avalúo y la publicación de la convocatoria, será de treinta días hábiles; se procederá a la actualización del avalúo en el caso de que habiendo transcurrido el plazo antes indicado, no se hubiere efectuado la publicación respectiva.

**DECIMOCUARTA.-** Las convocatorias a que se refiere la norma anterior, deberán contener los siguientes datos:

I.- Nombre de la dependencia convocante;

II.- Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes muebles que sean objeto de la licitación;

III.- Precio mínimo de venta;

IV.- El plazo máximo en que deberá ser retirado el bien o bienes muebles por la persona o personas a quienes se les hubieren adjudicado;

V.- Lugar, fecha y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y el acceso al sitio en el que se encuentren los bienes muebles.

VI.- Lugar, fecha límite y horarios para que los interesados se inscriban en la licitación;

VII.- Lugar, fecha y hora de celebración del acto de apertura de ofertas,  
y

VIII.- Monto de la garantía que deberán otorgar los concursantes.

Las Unidades Administrativas deberán enviar copia de la convocatoria, de las bases y en su caso, de los avalúos a su órgano interno de control y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo menos diez días hábiles antes de la fecha de celebración del acto de apertura de ofertas; debiendo mediar, por lo menos el mismo plazo entre la fecha de publicación de la convocatoria y el acto de apertura de ofertas.

**DECIMOQUINTA.-** Las bases de cada licitación deberán contener la descripción completa de los bienes muebles y sus especificaciones, indicando de manera particular, el precio mínimo que servirá de base para el concurso y que corresponderá, según el caso, al que hubiere determinado el Consejo o al que

señale el avalúo vigente expedido por alguna institución de banca y crédito u otros terceros capacitados legalmente para ello, en los términos del párrafo sexto del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales y la información que deberán presentar los interesados relativa a sus programas de trabajo, empleo y producción, para acreditar que éstos se vinculen con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Asimismo, las bases establecerán los datos que a juicio de las Unidades Administrativas considere pertinentes en función de la naturaleza y características del bien mueble de que se trate y, lugar, fecha y hora en que se emitirá el fallo de la licitación; acto este último, que no podrá celebrarse en un plazo mayor de diez días naturales contados a partir de la fecha de celebración del de apertura de ofertas.

**DECIMOSEXTA.**- Las Unidades Administrativas, en las bases de cada licitación, deberán hacer saber a los interesados las sanciones que podrán aplicar en los casos en que éstos incumplan las obligaciones que se deriven de la adjudicación de bien o bienes muebles de que se trate, precisando los supuestos en lo que perderán los derechos que hubieren adquirido con motivo de la adjudicación y, en su caso, el importe de la garantía que hubieren constituido a favor de la Entidad, señalando igualmente, que la Entidad quedará facultada para adjudicar los bienes de que se trate, en caso de darse tal incumplimiento, sin necesidad de una nueva licitación a la siguiente o siguientes mejores posturas que hayan sido aceptadas en los términos de estas normas.

**DECIMOSEPTIMA.**- En los procedimientos de licitación pública, las Unidades Administrativas exigirán de los interesados en adquirir bienes muebles, que garanticen su oferta mediante cheque certificado o cruzado librado por los mismos, o de caja expedido por una sociedad nacional de crédito, o fianza otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada, a elección de los propios interesados, por el importe correspondiente al diez por ciento del valor del bien o bienes muebles, determinado en el avalúo que hubiere servido de base para la convocatoria.

La garantía a que se refiere el párrafo anterior, será devuelta al interesado al término del acto de fallo, salvo aquella que corresponda al que se hubiere adjudicado el bien o bienes muebles, en cuyo caso, la dependencia lo retendrá a título de garantía del cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario, y su importe se aplicará a la cantidad a la que se hubiere obligado a cubrir éste.

**DECIMOACTAVA.-** Las garantías a que se refiere la norma anterior, deberán expedirse a favor de la entidad.

**DECIMANOVENA.-** Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria, las bases y sus especificaciones, tendrá derecho a presentar proposiciones.

En el acto de apertura de ofertas se procederá a dar lectura en voz alta de las propuestas presentadas por cada uno de los interesados, informándose de aquellas que en su caso, se desechen o hubieren sido desechadas por no cumplir los requisitos establecidos y las causas que motiven tal determinación.

**VIGESIMA.-** La Entidad convocante, con base en lo previsto en el artículo 16 del Decreto que aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1985, y la ley Federal para el Fomento de la Microindustria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988 y tomando en cuenta el destino final que el participante señale para los bienes muebles en cuestión y la justificación plena del volumen requerido, a través del análisis comparativo de los programas de trabajo, empleo y producción a que se refiere el primer párrafo de la norma Décimo Quinta, así como de las ofertas presentadas y, fundándose en criterios de imparcialidad y honradez, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicarán los bienes muebles a la persona o personas que, de entre los participantes, ofrezcan las mejores condiciones para el Estado, en función de las prioridades y objetivos que establezcan los planes y programas para el desarrollo nacional.

El fallo de la licitación se hará saber a los interesados en acto público por separado, en los términos de la parte final de la norma Décimo Quinta.

**VIGESIMOPRIMERA.-** Si ninguna de las ofertas que se hubieren presentado llenare los requisitos previstos en la convocatoria, las bases y sus especificaciones, la entidad declarará desierto el concurso y procederá a la adjudicación conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, del bien o de los bienes muebles de que se trate a la persona o personas que ofrecieren las mejores condiciones en los términos previstos en las presentes normas.

**VIGESIMOSEGUNDA.-** La enajenación de bienes muebles en ningún caso, podrá pactarse a precio menor del establecido en el avalúo que al efecto se hubiere expedido en los términos del primer párrafo de la norma Decimoquinta.

Para efectos de estas normas, las instituciones de banca y crédito y los terceros capacitados legalmente, no podrán practicar avalúos de los desechos de bienes muebles comprendidos en las listas que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El precio fijado a los bienes muebles en el avalúo correspondiente, será únicamente aquel que sirva para los efectos de los artículo 79 y 81 de la Ley General de Bienes Nacionales.

**VIGESIMOTERCERA.-** Las Unidades Administrativas levantarán acta administrativa a efecto de dejar constancia de los actos de apertura de ofertas, de fallo y de aquéllos en los que deba llevarse a cabo la destrucción de bienes muebles.

Las actas correspondientes se levantarán conforme a los procedimientos establecidos por el Consejo y serán firmadas por las personas que comparezcan al acto.

La omisión de firma por parte de los concursantes, no invalidará el contenido y efectos del acta.



**VIGESIMOCUARTA.-** Las Unidades Administrativas se abstendrán de fraccionar los grupos homogéneos de bienes muebles a enajenar, para que los mismos queden comprendidos en el supuesto a que se refiere el párrafo tercero del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, y evitar con ello la licitación pública.

Tratándose de desechos de bienes muebles de consumo que se generen periódicamente, las dependencias se abstendrán de enajenarlos en forma fraccionada o individual, con la finalidad de que queden comprendidos en los supuestos señalados en el párrafo anterior.

**VIGESIMOQUINTA.-** Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales y en la Norma Vigésima, las dependencias adjudicarán los desechos de bienes muebles a través de contratos que celebren con la persona o personas, que habiendo cumplido con los requisitos de la licitación, justifiquen cuando corresponda, que llevarán a cabo la transformación de los materiales susceptibles de reciclaje, contribuyendo con ello a la utilización racional de los recursos y la preservación del medio ambiente, en congruencia con el Decreto que aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña y con la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria.

La entidad, pactará en los contratos correspondientes, además de las condiciones pertinentes, la obligación para las partes de realizar el ajuste porcentual que se aplicará en el precio, y que corresponderá al que resulte de las variaciones entre el que hubiere servido de base para la adjudicación y aquel que se fije por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Lista de Precios Mínimos de Avalúos de Desechos de Bienes Muebles de Consumo de las Dependencias de la Administración Pública Federal, que se publica periódicamente en el Diario Oficial de la Federación, así como el plazo a que se sujetará dicho contrato, que no excederá de dos años, vencido éste, se procederá a licitar nuevamente.

Los contratos a que se refiere el párrafo anterior, sólo podrán celebrarse con la autorización previa del titular de la entidad.

**VIGESIMOSEXTA.-** Quedarán a cargo del Director General o, si éste así lo autoriza, del servidor público a que se hace mención en la Norma Sexta, la autorización para llevar a cabo, previo avalúo en los términos del párrafo sexto del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales y de las presentes normas, los actos que por su naturaleza lleven implícita la permuta o la dación en pago de algún bien mueble de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Consejo.

**VIGESIMOSEPTIMA.-** La donación de bienes muebles se llevará a cabo observando las previsiones contenidas en el artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, y de acuerdo al procedimiento establecido por el Consejo.

**VIGESIMOCTAVA.-** La entidad bajo la responsabilidad de su Titular, o del servidor público en quien aquél haya delegado tal facultad, deberán proceder a la destrucción de bienes muebles cuando;

I.- Por su naturaleza o estado físico en que se encuentre, peligre o se altere la salubridad, la seguridad o el ambiente.

II.- Habiéndose agotado todas las instancias para la enajenación o donación previstas en estas normas y en los procedimientos establecidos por el Consejo, no existiere persona interesada en adquirirlos, y

III.- Se trate de bienes muebles, respecto de los cuales exista disposición legal o reglamentaria que ordene su destrucción.

En los casos previstos en las fracciones I y III de esta norma, la entidad deberá observar en cada caso, los procedimientos que señalen las disposiciones legales aplicables y se llevará a cabo, en coordinación con las autoridades competentes, de acuerdo a la naturaleza y características del bien o bienes de que se trate.

**VIGESIMONOVENA.-** La inobservancia en la aplicación de las presentes normas será sancionada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos y demás ordenamientos legales aplicables.

## **SECCION SEGUNDA**

### **PROCEDIMIENTOS PARA OPERAR LA BAJA Y LLEVAR A CABO LA ENAJENACION, DESTRUCCION Y TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES.**

#### **PROCEDIMIENTO PARA OPERAR LA BAJA DE BIENES MUEBLES.**

1.1. Cuando el bien mueble, por su estado físico o cualidades técnicas, no resulte útil o funcional para el servicio al cual se le destinó, deberá procederse en los siguientes términos:

1.1.1. Unidad Administrativa o de apoyo conoce de la existencia de los bienes muebles que se encuentran en el supuesto anterior y solicita su baja al área responsable de la administración general de los recursos materiales, enviándole "Solicitud de Baja de Bienes Muebles" y relación de dichos bienes muebles debidamente especificada. Tratándose de bienes instrumentales, deberá incluirse copia de las tarjetas de control respectivas.

1.1.2. Área responsable de la administración general de los recursos materiales de la entidad, recibe y analiza la documentación y elabora dictamen técnico de los bienes muebles.

1.1.2.1. Si el bien mueble no resulta útil al servicio al cual se le destinó, deberá de considerarse la posibilidad de su rehabilitación, y en caso de ser procedente, se rehabilita y se devuelve al área solicitante o bien, se reasigna a otra área.

1.1.2.2. Si el bien mueble no resulta funcional para el servicio al cual se le destinó verificará los requerimientos de otras áreas de la entidad, para su posible reasignación.

En los supuestos anteriores si el bien mueble es reasignado a otra área, se procederá a anotar los datos de su nueva adscripción en la tarjeta de control y se elaborará la nueva tarjeta de resguardo, cancelándose el trámite de baja.

1.1.3. Cuando por las condiciones en que se encuentre el bien mueble no sea posible su rehabilitación o reasignación, pero conforme al dictamen alguna o algunas de sus partes pudieren ser reaprovechadas, se procederá a autorizar la baja del bien mueble de que se trate y se elaborará un registro de las partes que se reaprovechen, mismas que se separarán del bien mueble dado de baja.

Si la parte o partes no son reaprovechadas de inmediato, deberán de ingresar al almacén o equivalente, haciéndose el registro correspondiente.

Si alguna de las partes reaprovechadas se incorpora a otro bien mueble, se anotará en una tarjeta anexa a la de control de este bien, la siguiente información:

I.- Número de inventario del bien mueble al cual se le asigna la parte o partes reaprovechadas;

II.- Descripción general de la parte o partes que se reaprovechen; y

III.- Número de inventario y de solicitud de baja del bien mueble de donde proviene la parte o partes reaprovechadas.

Asimismo, se separará la parte o partes que hayan sido reemplazadas, procediéndose a determinar su destino final.

1.1.4. Si el bien mueble de que se trata no es rehabilitado, reasignado o, reaprovechado en alguna o algunas de sus partes, el responsable de la administración general de los recursos materiales, procederá a autorizar la baja y determinar su destino final.

1.1.5. Para autorizar la baja correspondiente, se requerirá además de la documentación señalada en el apartado 1.1.1., la que se indica a continuación para los siguientes casos:

1.1.5.1. Tratándose de vehículos terrestres o aéreos:

I.- Certificado del Registro Federal de Vehículos;

II.- Comprobante de baja de placas de circulación o matrícula;

III.- Recibo de pago de tenencia de los tres últimos años;

IV.- Registro ante la Dirección General de Aeronáutica civil;

V.- Bitácora; y además

VI.- En el caso específico de las aeronaves, escrito de autorización del organismo público descentralizado Transporte Aéreo Federal.

1.1.6. Se procederá a la baja de los bienes muebles accidentados total o parcialmente en los términos del apartado 1.2.; tratándose de bienes accidentados parcialmente, se observará asimismo, en lo conducente el procedimiento a que se refiere el apartado 1.1. anterior.

1.2. Cuando el bien mueble se hubiere extraviado o robado, deberá procederse de la siguiente manera:

1.2.1. Unidad Administrativa o de apoyo, en el momento que tiene conocimiento del extravío o robo, procede a elaborar acta circunstanciada, en la que se constate y pormenore la desaparición del mismo, y en caso de extravío, manifieste bajo protesta de decir verdad, que fue efectuada la búsqueda exhaustiva, debiendo firmar dicha acta el servidor público responsable del resguardo dos testigos de asistencia y el responsable de la unidad administrativa o apoyo.

Asimismo, procederá a hacer del conocimiento de las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos legales que resulten aplicables, los hechos que pudieran constituir responsabilidad penal, salvo que se presente alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el valor actual del bien mueble que rija en el mercado no sea superior a la cantidad equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o

b) Cuando a juicio del responsable de la unidad administrativa o de apoyo, de acuerdo a las declaraciones que obren en el acta administrativa, existan circunstancias de las que se advierta que la recuperación del bien o el valor de éste, pueda llevarse a cabo a través del procedimiento administrativo a que se refiere el apartado 1.2.6.

1.2.2. El responsable de la unidad administrativa o de apoyo, envía al área responsable de la administración general de los recursos materiales, el acta circunstanciada a que se refiere el apartado anterior, la "Solicitud de Baja de Bienes Muebles". La relación de los bienes que ampare dicha solicitud, y copia de las tarjetas de control y resguardo, y en su caso, copia del acta que hubiere levantado la autoridad competente.

1.2.3. El responsable de la administración general de los recursos materiales, revisa la documentación y procede a la baja administrativa del bien o bienes respectivos y cancela los registros en inventarios.

Tratándose de bienes muebles que se encuentren asegurados, gestionará la indemnización a que hubiere lugar.

1.2.4. El responsable de la administración general de los recursos materiales envía copia de la documentación a que se refiere el apartado 1.2.2. y en su caso, copia del acta que hubiere levantado la autoridad competente cuando los bienes muebles se encuentren en el supuesto previsto en el apartado anterior, al órgano interno de control.

1.2.5. El órgano interno de control, analiza la documentación y procede a sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y en su caso, a la aplicación de las sanciones correspondientes, de conformidad con la legislación de la materia.

1.2.6. En los casos de bienes muebles que se encuentren en los supuestos previstos en los incisos a) y b) del apartado 1.2.1., la unidad administrativa o de apoyo, con la intervención del órgano interno de control y previo

cumplimiento de las disposiciones legales que resulten aplicables, llevará a cabo las gestiones conducentes a fin de que el responsable del resguardo del bien mueble robado o extraviado, proceda a su reposición o al pago respectivo.

## **PROCEDIMIENTOS PARA LLEVAR A CABO LA ENAJENACION DE BIENES MUEBLES.**

2.1. El servidor público responsable de la administración general de los recursos materiales o aquel en quien se haya delegado tal facultad de la entidad, una vez que ha determinado como destino final la enajenación de los bienes muebles, procederá a gestionar la práctica del avalúo de los mismos, en los términos del párrafo sexto del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, con excepción de los siguientes casos:

2.1.1. Tratándose de desechos de bienes de consumo, los precios se fijarán con base en la "Lista de Precios Mínimos de Avalúo de Desechos de Bienes de Consumo de las Dependencias de la Administración Pública Federal", que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación y que se encuentre vigente.

2.2. El responsable de la administración general de los recursos materiales elabora las bases conforme a lo señalado en la norma Décimo Quinta y determina la forma en que se llevará a cabo la enajenación, ya sea por licitación pública o adjudicación directa, conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales .

2.2.1. En el caso de enajenación mediante licitación pública, el responsable de la administración general de los recursos materiales, ordenará la publicación de la convocatoria a que se refiere la norma Décimo Tercera, misma que contendrá como mínimo los datos señalados en la norma Décimo Cuarta.

2.2.1.1. El responsable de la licitación, entregará a los interesados en participar en el acto de apertura de ofertas, las bases y especificaciones de la licitación, el día y hora señalados en la convocatoria.

2.2.1.2. El día y hora señalados para la inscripción de los interesados en participar, el responsable deberá recibir de cada uno de aquéllos lo siguiente:

- a) La garantía a que se refiere la norma Décimo Séptima;
- b) La información señalada en la norma Décimo Quinta, relativa a los programas de trabajo, empleo y producción;
- c) Documentación relativa a la personalidad jurídica del interesado;
- d) "Cédula de Ofertas" que el interesado deberá presentar en sobre cerrado; y
- e) La documentación o datos que se precisen en la convocatoria y las bases, incluyendo el ejemplar de esta última, debidamente firmadas de conformidad por el interesado.

2.2.1.3. Se elaborará una lista en la cual se indicará el nombre o la razón social de los participantes.

2.2.1.4. El responsable de la licitación hará la declaratoria oficial de iniciación del acto de apertura de ofertas el día y hora señalados en la convocatoria, dando lectura en voz alta, a esta última, a las bases y a la lista de participantes a que se refiere el punto anterior, enseguida procederá a abrir los sobres que contengan la "Cédula de Ofertas", de cada participante en los términos de la norma Décima Novena, siguiendo el orden de la lista antes indicada. De estas actuaciones, se levantará acta circunstanciada.

2.2.1.5. Una vez concluido el acto de apertura de ofertas, y en el caso de que hubiere sido desechada alguna de ellas, el responsable procederá a regresar toda la documentación al interesado, conservando únicamente la "Cédula de Ofertas", correspondiente y el ejemplar de las bases debidamente firmado por el interesado, de acuerdo al inciso e), del punto 2.2.1.2.



2.2.1.6. El responsable de la enajenación procede a emitir su dictamen, en los términos de la norma vigésima, que servirá como fundamento para el fallo.

2.2.1.7. El responsable de la licitación dará a conocer el día y hora señalados en su oportunidad, ante los participantes que asistan, el fallo correspondiente, leyendo en voz alta y de acuerdo al orden de la lista de bienes a enajenar que, en su caso, se hubiere dado en la convocatoria o en las bases, y el nombre de la persona o personas a quienes se les adjudiquen los bienes. De estas actuaciones se levantará acta circunstanciada. En el supuesto de que el postor al que se le hubiere adjudicado el bien o bienes no se encuentre presente, se le notificará por escrito, anexando copia del acta de fallo, haciéndole saber el plazo con que cuente para comparecer ante la convocante a continuar con los trámites correspondientes.

2.2.1.8. Una vez conocido el fallo, el adjudicatario o adjudicatarios de los bienes procederán a enterar el pago respectivo, conforme a lo establecido en la convocatoria o en las bases, extendiéndose por tal motivo el recibo correspondiente.

Efectuado el pago mencionado en el párrafo anterior, la persona o personas beneficiadas con la adjudicación deberá presentarse ante el responsable de la administración general de los recursos materiales.

2.2.1.9. El responsable de la administración general de los recursos materiales previa comprobación del pago señalado en el punto anterior, elabora orden de entrega en original y dos copias, dirigido al encargado de la guarda o custodia de los bienes.

2.2.1.10. El encargado de la guarda o custodia de los bienes recibe original y copia de la orden de entrega y procede a entregar los bienes al adjudicatario. El encargado de la guarda o custodia, devuelve el original de la orden antes indicada al responsable de la administración general de los recursos materiales, quien a su vez, procederá a la cancelación de los registros de inventario

correspondientes, debiendo informar mensualmente respecto de las operaciones que realice, al Consejo, así como a su órgano interno de control en los términos de la Norma Novena.

2.2.2. En el caso de que el monto de los bienes no exceda del equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las dependencias procurarán invitar a aquellas personas que se considere, reúnen las condiciones necesarias para participar como postores, dejando constancia de dicha actuación.

2.2.2.1. Para el caso previsto en el punto 2.2.2. deberá observarse el procedimiento contenido en los apartados 2.2.1.1. al 2.2.1.10.

2.3. Cuando se trate de desechos de bienes muebles de consumo que se generen de manera regular y periódica, los procedimientos para su enajenación, se ajustarán a los contenidos en los apartados 2.2.1. y 2.2.2., según el caso, y conforme a lo siguiente:

2.3.1. Se celebrará el contrato correspondiente en los términos señalados en la norma Vigésimo Sexta.

2.3.2. El adjudicatario deberá otorgar fianza que cubra el monto de los bienes a retirar, y se le devolverá la garantía que exhibió.

2.3.3. El responsable de la administración general de los recursos materiales, una vez exhibida la fianza por el adjudicatario, procederá a autorizar el retiro de los bienes, mismo que se efectuará previo pesaje oficial, cancelándose en forma parcial, según los retiros, los registros correspondientes, procediendo a informar en los términos de la norma Novena.

2.3.4. Una vez concluido el retiro de los bienes, el adjudicatario procederá a enterar el pago correspondiente conforme a lo establecido en la convocatoria o las bases.

2.4. Cuando se trate de permuta o dación en pago de bienes muebles, deberá observarse lo establecido en el apartado 2.1., en lo que se refiere a la práctica del avalúo.

2.4.1. Una vez fijado el valor de los bienes, el responsable de la administración general de los recursos materiales procederá a solicitar al titular de la entidad, la autorización para llevar a cabo la permuta o dación en pago, enviándole la descripción general del bien o bienes muebles de que se trate y los dictámenes técnicos y valuatorios respectivos.

2.4.2. El titular autoriza la operación y envía la documentación al responsable de la administración general de los recursos materiales.

2.4.3. El responsable de la administración general de los recursos materiales procede a efectuar la permuta o dación en pago de los bienes, mismos que deberán ser aceptados en el valor fijado para tal efecto, procediendo a:

- a) Cancelar los registros correspondientes en inventario;
- b) Dar de alta los bienes ingresados; e
- c) Informar en los términos de la norma Novena

2.5. En los casos que se hubiere determinado la donación de bienes muebles, el responsable de la administración general de los recursos materiales cuando se trate de bienes instrumentales o de consumo; o en su caso; el titular de Unidad Administrativa de que se trate, gestionará la práctica del avalúo para fijar el valor de los mismos conforme a lo señalado en el apartado 2.1., y una vez determinado el precio procederá conforme a lo siguiente:

2.5.1. Tratándose de las donaciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, se procederá de la siguiente forma:

2.5.1.1. El responsable somete a consideración del titular de la dependencia, la solicitud de donación, anexando dictamen técnico y valuatorio; quien, en su caso, autoriza.

2.5.1.2. El responsable en base a la autorización correspondiente procederá a formalizar la donación, en términos del contrato relativo.

2.5.1.3. Elaborado el contrato y una vez que ha sido debidamente suscrito, el responsable procede a entregar los bienes muebles materia de la donación, recabando el recibo correspondiente.

2.5.1.4. Efectuada la operación, procederá a la cancelación de registros de inventarios.

2.5.2. Tratándose de las donaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, una vez realizado el trámite a que se refiere el apartado 2.5.1.1., se procederá de la siguiente manera:

2.5.2.1. El titular de la entidad solicita al de la Secretaría la autorización para llevar a cabo la donación.

2.5.2.2. Autorizada la donación, el responsable procederá en los términos señalados en los apartados 2.5.1.2. al 2.5.1.4.

2.5.3. Tratándose de las donaciones señaladas en el último párrafo del artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, una vez realizado el trámite a que se refiere el apartado 2.5.1.1., se procederá de la siguiente manera:

2.5.3.1. El titular de la entidad somete a consideración del Ejecutivo Federal, la solicitud de donación, quien, en su caso, emite el acuerdo respectivo.

2.5.3.2. Publicado el Acuerdo Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el responsable procederá en los términos señalados en los apartados 2.5.1.2. al 2.5.1.4.

2.5.4. El responsable de la administración general de los recursos materiales, al término del procedimiento establecido en los apartados 2.5.1., 2.5.2. y 2.5.3., procederá a informar en los términos de la norma Novena.

### **PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA TRANSFERENCIA DE BIENES QUE OPERAN ENTRE LA ENTIDAD Y SUS FILIALES.**

3.1. Tratándose de transferencia de bienes muebles que se lleven acabo entre la entidad y sus filiales, deberá procederse en los siguientes términos:

3.1.1. El responsable de la administración general de los recursos materiales deberá analizar la solicitud, turnándose ésta, así como la relación de los bienes y el dictamen técnico, al titular de la misma.

3.1.2. El titular de la entidad analiza la documentación que le fuere turnada y emite, en su caso, la aprobación correspondiente, devolviéndola al responsable de la administración general de los recursos materiales.

3.1.3. El responsable de la administración general de los recursos materiales recibe documentación y procede a autorizar la entrega de los bienes.

3.1.4. El responsable de la entrega de los bienes procede a formalizar dicha operación mediante la elaboración del acta de entrega correspondiente, misma que deberá ser signada por las personas que en ella intervengan, enviando este documento al responsable de la administración general de los recursos materiales.

3.1.5. El responsable de la administración general de los recursos materiales en base al acta de entrega, procede a la cancelación de registros en

inventario, debiendo informar al Consejo, así como a su órgano interno de control, de aquellas operaciones que se realicen bajo este procedimiento.

#### **PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA DESTRUCCION DE BIENES MUEBLES.**

4.1 El titular de la entidad o el servidor público en quién aquél haya delegado tal facultad, una vez que ha determinado la destrucción de los bienes conforme a la norma vigésimo novena y a las disposiciones que en lo particular resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y características del bien, procede en su caso, a solicitar la intervención de la autoridad competente.

4.1.1. Con base en el resultado de la intervención de la autoridad competente, el servidor público encargado de llevar a cabo el procedimiento de destrucción, señala lugar, día y hora para tal efecto.

4.1.2. El servidor público responsable del procedimiento de destrucción, comunicará oportunamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la autoridad competente, a su órgano de control, el lugar, el día y la hora fijados para la destrucción;

4.1.3. De acuerdo al método señalado por la autoridad competente, el servidor público responsable de la destrucción, provee lo necesario a efecto de llevar a cabo materialmente esta última.

4.1.4. Se levantará acta de destrucción de bienes que firmarán los comparecientes, haciéndose constar con el mayor detalle, los datos que justifiquen el procedimiento respectivo.

4.1.5. Una vez destruidos los bienes se procede a cancelar los registros de inventarios, e informar en los términos de la norma novena.

**ACUERDO QUE ESTABLECE LAS BASES DE INTEGRACION DE LOS COMITES DE DESINCORPORACION DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

No podríamos finalizar el presente trabajo sin hacer referencias al Acuerdo que establece las bases de integración de los comités de desincorporación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual no fue contemplado dentro del capitulado mismo, en virtud de que su publicación en el Diario Oficial de la Federación se dió simultáneamente a la aprobación de la tesis.

No obstante lo anterior, consideramos que por su importancia es conveniente hacer un breve comentario sobre el citado Acuerdo, mismo que fue publicado el día veintiocho de enero del año en curso en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de optimizar la utilización de los recursos de la Administración Pública Federal, considerándose necesario para ello reforzar las acciones y medidas tendientes a la afectación, baja y destino final de sus activos improductivos, que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio al que se han destinado..

Tomando en cuenta las características y necesidades de las dependencias y entidades la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, según su Base Tercera, se determinarán los casos en que deberán instalarse y funcionar los comités.

De acuerdo con la Base Segunda del Acuerdo en comento, dichos comités se integrarán, en las dependencias, por el titular de la misma, quien lo presidirá; el Oficial Mayor, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; el funcionario responsable del área jurídica y un representante del órgano interno de control; quienes tendrán el carácter de vocales.

En las entidades se integraron por un presidente, nombramiento que recaerá en quien designe el órgano de gobierno de entre sus propios miembros; el responsable directo de la administración de los bienes de la propia entidad, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; los funcionarios responsables del área jurídica y el órgano interno de control, quienes tendrán el carácter de vocales.

Los miembros de los comités podrán nombrar a sus respectivos suplentes. Entre sus asesores se contará con un representante de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social.

Celebrarán sesiones ordinarias mensualmente, salvo que no existan asuntos que tratar y cuando sea necesario se celebrarán sesiones extraordinarias.

Los comités entre otras cosas podrán: conocer sobre propuestas de enajenación o baja de bienes muebles e inmuebles que les presenten las unidades administrativas adscritas a la dependencia o entidad que corresponde; resolver sobre la procedencia y definir el mecanismo para la desincorporación de los bienes que se sometan a su consideración; vigilar y dar el seguimiento a la ejecución efectiva de las desincorporaciones, con atribuciones suficientes para atender situaciones supervinientes; nombrar a los servidores públicos encargados de recibir las ofertas, las garantías, los poderes y para registrar a los asistentes en los actos de apertura de ofertas, así como a los servidores públicos que presidirán estos actos y el del fallo, y decidir todo lo concerniente respecto de las circunstancias no previstas que se pudiesen presentar, en los procesos de licitación.

Para efectos de la presente investigación resulta interesante comentar la fracción I de la base sexta, la cual establece entre otras funciones y responsabilidades de los integrantes de los citados comités la de proponer al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad, según sea el caso, posibles donaciones que hayan sido analizadas por el mismo.

Como podrá observarse, este acuerdo busca erradicar una práctica viciosa dentro de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de dejar en manos de empleados deshonestos el manejo del patrimonio del pueblo, pues en lo sucesivo deberán ser propuestas por los comités en comento, quienes previamente deberán analizarlas para dictaminar su procedencia.



Independientemente de que nos parece muy acertado el haber expedido el Acuerdo en comento, por las ventajas que traerá consigo la integración y funcionamiento de los comités de desincorporación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pues se traducirá en un mayor control y transparencia en el manejo de los bienes del Estado, consideramos todavía más acertado el que los integrantes de los comités tengan como una de sus funciones y responsabilidades principales el proponer al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad, según sea el caso, posibles donaciones que hayan sido analizadas por el comité, lo que redundará sin lugar a dudas en un mejor manejo de estos bienes, los cuales finalmente son propiedad de todos los mexicanos.

## CONCLUSIONES

1.- La donación es un contrato en virtud del cual una persona (donante) transmite gratuitamente la propiedad de una parte de sus bienes presentes en favor de otra (donatario), que la acepta.

2.- La donación ya existía en los pueblos más antiguos que poblaron este planeta; sin embargo, es indudable que en Roma encontramos esta institución en una forma más sistematizada y desarrollada.

3.- En el derecho romano, la donación podía atribuir propiedad, constituir un derecho de crédito a favor del donatario o liberarlo de una deuda, tanto en el derecho antiguo como en el clásico romano, puede observarse que la donación no fue considerada como negocio jurídico independiente, en virtud de que se le consideraba como una causa de adquisición y no estaba protegida por una acción propia.

4.- Fue el Emperador Constantino quien reglamentó en forma diferente la donación, exigiendo que se realizara por escrito y que fuera inscrita en el Registro Público "Insinuatio".

5.- La donación quedó como pacto legítimo durante el imperio de Justiniano, quien la sancionó como un "Acto Ex Lege", conservando la insinuatio para donaciones superiores a quinientos sueldos.

6.- En la alta Edad Media subsistió junto con los derechos locales un derecho común antiguo de herencia visigoda y aplicable a todo el territorio. Durante esta época podemos encontrar establecido el principio a través del cual si el hombre y la mujer recibieron alguna cosa "omne estranno", o en la guerra, o del Rey, de su señor o de sus amigos, quedarán en facultad de disponer de ella del modo que deseara y no haciéndolo pasaría a sus hijos o a sus herederos después de su muerte.

7.- Entre los aztecas existieron las donaciones de bienes muebles y de inmuebles, las donaciones de los muebles se podían realizar entre los particulares y

el estado, entre el estado y los particulares y de particular a particular, no existía limitación alguna; no así en las donaciones de inmuebles, las cuales sólo era permitido realizarlas al Estado, por conducto del Rey (como dueño de la tierra); y sólo podían ser donatarios los nobles y guerreros, exclusivamente por ser clases que prestaban servicios de consejería y seguridad al reino.

8.- Entre los Mayas, las donaciones tanto de muebles como de inmuebles eran permitidas en todos los sectores de la población con la excepción de que no podían otorgarse en favor de los esclavos, las donaciones que tuvieran por objeto bienes inmuebles.

9.- En el estado contemporáneo la donación es una institución muy difundida, a grado tal que podríamos considerar que ningún estado del orbe, independientemente de su ideología, sistema político o credo social, la exime de su régimen jurídico.

10.- Respecto a la donación, se presenta un problema jurídico de gran importancia en nuestro derecho y, en general en el derecho que rige en los diversos países del orbe, sin importar su sistema político. La donación constituye una liberalidad, motivo por el cual se ha tratado de limitarla en forma sistemática, de tal forma que en algunos países, se ha declarado su proscripción total por convertirse en un problema de economía política, como ejemplo hasta decir que la Constitución Política de la desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas del 7 de octubre de 1977, en su artículo 13, prescribía que: "los ingresos provenientes del trabajo constituyen la base de la propiedad personal de los ciudadanos de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas". Mediante este mandamiento constitucional se impedía todo acto de liberalidad a los ciudadanos de la desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

11.- El Código Civil Mexicano de 1884 regulaba el contrato en su parte general, en su libro tercero, Título XV, Capítulo I y las especies de donación antenupcial y donación entre cónyuges, en el mismo libro, Título X, Capítulo VIII y IX, respectivamente y dentro de las disposiciones del contrato de matrimonio.

12.- El Código Civil de 1928 reguló al contrato de donación en el Título cuarto de la segunda parte de su libro cuarto, en los artículos 2332 y 2383, que manifiestan una influencia de los artículos respectivos de los Códigos de 1870 y de 1884

13.- Tanto en nuestra constitución vigente como las que le precedieron no encontramos ningún precepto que se refiera expresamente a la donación pública, no obstante lo anterior, resulta conveniente destacar que otros ordenamientos como son la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código civil, regulan dicha institución.

14.- La donación es un contrato y, dentro de la división comúnmente seguida y aceptada, es un contrato unilateral, porque en él las obligaciones corren única y exclusivamente a cargo del donante: "una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada".

15.- La donación lleva implícita siempre una liberalidad, en mayor o menor grado según la especie de que se trate, y es esa nota de liberalidad la que diferencia a la donación, como contrato gratuito, de cualquiera otro contrato de tipo oneroso cuyo fin sea el de la transmisión de la propiedad de cosas (compraventa, permuta y mutuo).

16.- La nota de liberalidad permite separar a la donación de todo aquel conjunto de contratos típicos, nominados, que conforme al derecho civil son también gratuitos; en efecto, el comodato, el depósito, el mandato y la prestación de servicios son, el primero por esencia y los tres últimos cuando medie estipulación expresa, gratuitos; pero en ellos no se presenta una característica esencial de la donación: la transmisión de la propiedad. Por eso, aunque aquellos encierren o puedan encerrar una liberalidad, si en esto se asemejan a la donación en ello también se separan y distinguen de ésta, en tanto que la donación tiene otro elemento más de finalidad que no se da en ninguno de los primeros y que consiste en la transmisión de la propiedad de los bienes donados por el donante a favor del donatario, lo que a la vez engendra un empobrecimiento de aquél y un enriquecimiento de éste, efectos motivados el primero por el segundo.

17.- La donación es un contrato esencialmente gratuito, esta idea de gratuidad de la donación tampoco impide distinguir que, entre las diversas especies que pueden darse de este contrato, pueda haber por un lado donaciones puras y simples y por el otro, donaciones onerosas. Una donación simple será aquella en la que el donatario adquiera la propiedad de la cosa donada sin que se exijan de él mayores requisitos que los de la aceptación; el donatario recibe la cosa pura, simple, gratuitamente, aún cuando nada se opone a que pueda ser obligado a cumplir con determinadas condiciones establecidas por el donante como necesarias para que se perfeccione el contrato, en cuyo caso estaremos frente a una donación condicional. La idea de la donación pura queda más clara si se la compara con la donación onerosa, es decir, "aquella que se hace imponiéndole al donatario algunos gravámenes".

18.- La distinción entre el contrato de donación privado y el contrato de donación pública estriba fundamentalmente en que la primera se da entre particulares y se encuentra regulada por la legislación común, mientras que la donación pública cae dentro del ámbito del derecho público y es regulada por el derecho administrativo, aunque resulta conveniente aclararlo, su regulación es muy pobre ya que dicha institución ha sido olvidada por nuestro legislador no obstante la importancia que tiene para nuestra vida institucional.

19.- El fundamento constitucional para llevar a cabo la donación pública de bienes inmuebles, por parte del Gobierno Federal, lo encontramos en los artículos 27 y 134 de nuestra Constitución Política, el primero establece la propiedad originaria de nuestra nación sobre las tierras y aguas, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada; y el segundo que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, siendo ambos preceptos la base constitucional de la Ley General de Bienes Nacionales, que viene a ser el ordenamiento que en forma concreta contempla la donación pública de bienes inmuebles y muebles.

20.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta dentro de sus facultades, en los términos de la fracción XXI del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el de dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realizan 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.

21.- Corresponde a la Secretaría de Hacienda y crédito Público corresponde el intervenir estableciendo las normas y procedimientos para que las demás dependencias lleven a cabo entre otros actos, las donaciones de bienes muebles e inmuebles.

22.- Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según el artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el inspeccionar y vigilar directamente a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal, por lo que con base en lo anterior esta dependencia deberá vigilar que se observen los procedimientos establecidos por la Ley y por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos de donaciones.

23.- Podemos decir, sin lugar a dudas, que es en la Ley General de Bienes Nacionales, en donde nuestro legislador se preocupó por regular la institución de la donación pública, figura jurídica que se convierte en uno más de los mecanismos a través de los cuales el Estado Mexicano trata de redistribuir la riqueza nacional, destinando parte de su patrimonio a atender necesidades de interés social, bien sea distribuyendo entre la población de escasos recursos alimentos, medicinas y otros bienes necesarios, o en su caso, haciendo donaciones

a la población que se ve afectada por catástrofes producidas por fenómenos naturales.

24.- En todas aquellas donaciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, corresponde intervenir a la Secretaría de Desarrollo Social quien deberá participar en representación del Gobierno Federal. Si el donatario no iniciare la utilización del bien en el fin señalado dentro del plazo previsto, o si habiéndolo hecho diere al inmueble un uso distinto, sin contar con la previa autorización de la citada Secretaría, tanto el bien como sus mejoras revertirán en favor de la Federación. Cuando la donataria sea una asociación o institución privada, también procederá la reversión el bien y sus mejoras en favor de la Nación, si la donataria desvirtúa la naturaleza o el carácter no lucrativo de sus fines, si deja de cumplir con su objeto o si se extingue.

25.- De acuerdo con el artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales 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, a los Estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades paraestatales que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes, determinado conforme al artículo 79, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

26.- La donación de bienes muebles a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, se deberá llevar a cabo mediante acuerdo presidencial refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público; así como por el titular de la dependencia en cuyos inventarios figure el bien.

27.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales de conformidad con la legislación aplicable, dictarán las normas o bases generales que deberán observar los directores generales o sus equivalentes para la correcta aplicación de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales en materia de donaciones.

28.- El procedimiento administrativo de donación pública lo encontramos plasmado en distintos ordenamientos, según se trate de bienes inmuebles o muebles; en el primer caso, el procedimiento se enmarca en la Ley General de Bienes Nacionales, en tanto que el segundo caso, los principios generales se contemplan en el citado ordenamiento y el procedimiento se establece en las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

29.- El procedimiento que se deberá seguir para llevar a cabo la donación de bienes inmuebles, se encuentra establecido en el capítulo V denominado "De los Inmuebles del Dominio Privado", que comprende los artículos del 57 al 76 de la Ley General de Bienes Nacionales.

30.- Exclusivamente pueden afectarse por el procedimiento de donación los bienes inmuebles del dominio privado, razón por la cual para que los inmuebles del dominio público puedan ser susceptibles de donación deben de desincorporarse, en la inteligencia de que en tanto no se desincorporen, tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles.

31.- Pueden ser sujetos de donación de bienes inmuebles las Instituciones Públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular, los Gobiernos de los Estados o municipios, las Asociaciones o Instituciones Privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro y sólo por excepción pueden ser sujetos de donación otras personas distintas a las enumeradas anteriormente, en los términos de lo previsto por la fracción séptima del numeral que se comenta.



32.- El procedimiento que se deberá seguir para la donación de un inmueble es que el interesado solicite por escrito a la dependencia o entidad a la que se encuentre asignado el inmueble de que se trate, quien de estar de acuerdo con donar el citado bien, previa comprobación de que la solicitud se encuentra apegada a los supuestos previstos por la Ley de la materia, gestionará ante la Secretaría de Desarrollo Social que lo proponga al Ejecutivo Federal en acuerdo, a fin de que este si así lo considera conveniente lo autorice mediante la expedición del decreto respectivo, tal como lo ordena el artículo 59 del multicitado ordenamiento.

33.- El bien donado y sus mejoras revertirán en favor de la Federación si no se utiliza en el fin señalado o si haciéndolo diere al inmueble un uso distinto, sin contar con la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Social. Situación similar procederá si la donataria desvirtúa la naturaleza o el carácter no lucrativo; o bien, deja de cumplir con su objeto o si se extingue éste.

34.- En los términos del artículo 70 de la Ley General de Bienes Nacionales, los decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito de inmuebles de propiedad Federal, deben ser refrendados por los Secretarios de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, igual formalidad requerirán los decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebren los organismos descentralizados, siempre que se trate de bienes del dominio público, por lo que debe entenderse que cuando se trate de bienes del dominio privado no se requerirá cumplir con dicho requisito.

Ahora bien, resulta conveniente aclarar que de acuerdo con el numeral en comento, tratándose de organismos descentralizados, sí procede la donación de inmuebles del dominio público, aunque más bien debe entenderse, que para que proceda ésta es necesario previamente desincorporar dichos bienes, ya que por su propia naturaleza son intransferibles.

35.- El procedimiento para la donación de bienes muebles lo encontramos establecido en el capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales, denominado "De los Muebles del Dominio Privado", así como en las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes

Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal; de acuerdo con dichos ordenamientos las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, con aprobación expresa de su titular, podrán donar bienes de propiedad federal que figuren en sus respectivos inventarios, a los Estados, Municipios, Instituciones de Beneficencia, Educativas o Culturales, así como a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las Comunidades Agrarias y Ejidales y Entidades Paraestatales que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes, determinado conforme al artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

37.- Son sujetos de donación los Estados, Municipios, Instituciones de beneficencia, Educativas o Culturales, quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de la dependencias, los beneficiarios de servicios asistenciales públicos, las Comunidades Agrarias y Entidades Paraestatales. Debiendo concluir que quienes no se encuentren en este supuesto, por exclusión, no pueden ser sujetos de donación

38.- Será necesaria la autorización expresa del titular, para que las Secretaría de Estado y el Departamento del Distrito Federal puedan realizar donaciones, encontrándonos en la Ley con dos hipótesis, la primera consistente en que el valor de los bienes determinado mediante avalúo no exceda del equivalente de diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y, el segundo supuesto, consistente en que si el valor de los bienes excede de la cantidad mencionada, en donde además de los requisitos anteriores, será necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

40.-El Gobierno Federal podrá donar bienes a Gobiernos e Instituciones Extranjeras u Organizaciones Internacionales, mediante acuerdo presidencial refrendado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como por el titular de la dependencia en cuyos inventarios figure el bien.

41.- Por último, concluimos el presente trabajo señalando que de acuerdo con la investigación de campo realizada, existe un anarquía dentro del sector de la Administración Pública Paraestatal respecto al procedimiento que debe seguirse para la donación de los bienes muebles, lo que nos llevó a realizar una propuesta que sirva como modelo, tomando como referencia a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, por la función social que cumple, es por ello que en el último capítulo proponemos un proyecto de normas y procedimientos generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles del organismo publico descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- *Biondi Biondo Instituzioni di Diritto Romano, Cuarta Ed., Milano, Giuffre Ed., 1965.*
- 2.- *Bonfante Pedro, Instituciones de Derecho Romano, traducción de la octava edición italiana por Luis Bacci y Andrés Larrosa, 3a., Ed., Madrid, Reus, S.A., 1965.*
- 3.- *Cabanellas, G., Diccionario de Derecho Usual, t. 2, Ed. Arayu, Bs. Aires, 1953.*
- 4.- *Código Civil vigente para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal.*
- 5.- *Colin, A., y Capitant, H., Curso Elemental de Derecho Civil, trad. española de Demófilo de Buen. t. 7, Ed. Reus, Madrid, 1949.*
- 6.- *Constitución de la República de Cuba.*
- 7.- *Constitución de la República de Francia.*
- 8.- *Constitución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.*
- 9.- *De Ruggiero, R., Instituciones de Derecho Civil, t. 2, Vol. 1, Ed. Reus, Madrid, 1934.*
- 10.- *Diccionario de la Lengua Española, Real Acadèmia Española, decimanovena edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1970.*
- 11.- *D'ORS Alvaro, Derecho Privado Romano, Pamplona, Ed. Universidad de Navarra, S.A., 1968.*
- 12.- *Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, Manuel Porrúa, S.A., Librería.*
- 13.- *García Goyena. Concordancias, Motivos y Comentarios del Código Civil Español, t. 3, Madrid, 1852.*
- 14.- *Gutiérrez Fernández, Códigos o Estudios Fundamentales sobre el Derecho Civil Español, 4a. Ed., t. 1., 1975.*
- 15.- *Josserand, Derecho Civil, trad., t. 3, vol. 3, Bx. Aires, 1951.*
- 16.- *Llerena, B., Código Civil Argentino, t. 6., Ed. J. Peceser, Bs. Aires, 1900.*
- 17.- *Margadant Guillermo F., El Derecho Privado Romano, 3a. Ed. México, Ed. Esfinge, S.A., 1968.*
- 18.- *Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, segundo curso, Ed. Harla, México, 1991.*

- 19.- Menéndez Menéndez, *El Matrimonio*, 2a. Ed. la Habana, 1939.
- 20.- Messinco, F., *Doctrina General del Contrato*, t. 1, citando a Mosco, Oppo, Barassi y otros, Ed. Jur. Europa-América, Bs. Aires, 1954.
- 21.- Ortolán, *Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*, trad., 2a. Ed., Barcelona, 1874.
- 22.- Peréz González, B., y Alguer, J., *Notas de Derecho Español*, Eneccerus, I., *Tratado de Derecho Civil*, t. 2.
- 23.- Petit, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, trad., 436, Madrid, 1926.
- 24.- Pothier. R. J., *Tratado de las Obligaciones*, Ed. Atalaya, Bs. aires, 1947.
- 25.- Puig Peña, F., *Tratado de Derecho Civil Español, "Obligaciones y contratos" t. 2.*
- 26.- Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, contratos*, Ed. Porrúa, S.A., tomo decimanovena edición, México, 1988.
- 27.- Salvat, R. L., *Tratado de Derecho Civil Argentino, "Fuentes de las obligaciones"*, t. 3, Ed. T. E. A., Bs. Aires, 1954.
- 28.- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, t. 2, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- 29.- Schulz Fritz, *Derecho Romano Clásico*, Trad. de José Santa Cruz Teijeiro, Barcelona, Bosch, Casa Ed., 1960.
- 30.- Valverde, *Tratado de Derecho Civil Español*, 4a. Ed., t. 4., Valladolid, 1938.
- 31.- Volterra Edoardo, *Instituzioni di Diritto Privato Romano*, Roma, Ed. Riccerche, 1961.